

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 67, nº 1
Jan /Mar 2016
ISSN: 0034-9240

Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC

Fernanda Filgueiras Sauerbronn, João Felipe Rammelt Sauerbronn, Pedro Paulo de Toledo Gangemi e Janaina de Mendonça Fernandes

Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios

Arnaldo Provasi Lanzara

O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina

Erik Persson, Ricardo da Silveira Porto e Alfredo Kleper Chaves Lavor

Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil

Márcia Miranda Soares e Edite da Penha Cunha

Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Angelo Eduardo Nunan, Mário José de Moraes Costa Filho e Adriana Almeida Lima

RSP Revisitada

A estatística e a administração: notas de aula do curso de organização do trabalho

Nelson Spinola Teixeira

Enap

RSP

Brasília – 2016

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Gleisson Cardoso Rubin

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretor de Gestão Interna: Cassiano de Souza Alves

Conselho Editorial

Conselheiros nacionais: Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Armin Mathis – Universidade Federal do Pará (UFPA); Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (FJP); Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo (USP); Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Francisco Gaetani – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP); Marco Aurélio Chaves Cepik – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Marizaura Reis de Souza Camões – Escola Nacional de Administração Pública (Enap) Marcus André Melo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Maria Paula Dallari Bucci – Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Paulo Carlos Du Pin Calmon – Universidade de Brasília (UnB); Pedro Luiz Costa Cavalcante – Universidade de Brasília (UnB); Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília (UnB); Tânia Bachelar de Araújo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Conselheiros internacionais: Francisco Longo – Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE); Guy Peters – University of Pittsburgh (PITT); Nuria Cunill Grau – Universidad De Los Lagos (ULAGOS); Marcelo Fabián Repetto – Universidad de Buenos Aires (UBA).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Carmen Isabel Gatto, Cassiano de Souza Alves, Ciro Campos Christo Fernandes, Claudia Cristina Muller, Emanuella Faria de Santana, Janaína Cordeiro de Morais Santos, Márcia Seroa da Motta Brandão, Marizaura Reis de Souza Camões.

Expediente

Editora responsável: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras. Editores adjuntos: Marizaura Camões, Pedro Palotti e Pedro Hollanda. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Vinicius Aragão Loureiro. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap

 ENAP, 2016

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da Enap:

www.ena.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096/3092
www.ena.gov.br
editora@ena.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Sumário

Contents

Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC	
Strategy and management of the judiciary: a proposal for a study of social practices related to BSC	7
<i>Fernanda Filgueiras Sauerbronn, João Felipe Rammelt Sauerbronn, Pedro Paulo de Toledo Gangemi e Janaina de Mendonça Fernandes</i>	
Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios	
State, labor and social security in Brazil: legacies, changes and challenges	31
<i>Arnaldo Provasi Lanzara</i>	
O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina	
The RDC as a new proposal of the new public management in bidding: the case of Federal University of Santa Catarina	55
<i>Erik Persson, Ricardo da Silveira Porto e Alfredo Kleper Chaves Lavor</i>	
Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil	
The Social Assistance Policy and Federative Coordination in Brazil	85
<i>Márcia Miranda Soares e Edite da Penha Cunha</i>	
Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	
Information security as strategic factor in the information management in public administration	109
<i>Angelo Eduardo Nunan, Mário José de Moraes Costa Filho e Adriana Almeida Lima</i>	

RSP Revisitada

A estatística e a administração: notas de aula do curso de
organização do trabalho

Nelson Spinola Teixeira

131

Editorial

O primeiro número da RSP de 2016 traz cinco artigos inéditos e um artigo na seção RSP Revisitada, publicado originalmente em 1940. Os textos tratam dos temas: estratégia e gestão do Poder Judiciário; trabalho e seguridade social; Regime Diferenciado de Contratação; política de assistência social e federalismo; segurança na gestão da informação e; estatística e administração.

O primeiro artigo, *Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC*, traz elementos para uma reflexão acerca dos desdobramentos que a aproximação dos modelos dominantes de estratégias, oriundos da iniciativa privada, produzem após a sua implementação no setor público brasileiro. Para tanto, os autores enfocam o processo de adoção do *Balanced Score Card (BSC)* no Poder Judiciário e defendem que a simples adaptação da metodologia não é suficiente para explicar seus impactos. Faz-se necessária a compreensão da estratégia como uma prática social, contextual e histórica.

O segundo artigo, intitulado *Estado, Trabalho e Seguridade Social no Brasil: legados, transformações e desafios*, analisa a regulação pública do trabalho no Brasil, considerando as diferentes conjunturas políticas e econômicas e seus impactos na estruturação do mercado de trabalho. Para isso, apresenta os vínculos existentes entre a regulação pública do trabalho assalariado e a seguridade social, seus desdobramentos em diferentes períodos e, por fim, destaca a recente recuperação da capacidade do Estado brasileiro de empreender políticas redistributivas, ressaltando os desafios atualmente enfrentados pelo sistema de proteção social brasileiro.

O terceiro artigo, *O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina*, tem por objetivo identificar uma correlação teórico-conceitual e empírica da Lei nº 8.666/93, que trata das licitações na administração pública, com o modelo burocrático tradicionalista, assim como uma correspondência do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) com os pressupostos da administração pública gerencial. Para tanto, foi realizado um estudo de caso no setor de licitações de uma universidade federal.

O quarto artigo, *Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil*, apresenta e analisa a política de assistência social sob a perspectiva do Federalismo brasileiro. O artigo está organizado em três seções que abordam as interações

entre os entes federados, com destaque para a coordenação exercida pela União. É neste contexto que se apresentam alguns desafios para o avanço da política: financiamento governamental; maior envolvimento dos estados; baixa capacidade gerencial dos municípios e o aumento da participação social.

O quinto artigo deste número é intitulado *Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*. O trabalho tem como objetivo analisar a implantação da segurança na gestão da informação no âmbito da administração pública. Para isso, apresenta um estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Os principais resultados são a elevação do nível de proteção dos ativos, aumento da resiliência dos serviços e processos de trabalho e fortalecimento dos controles internos e da imagem da organização.

O sexto e último artigo, escrito por Nelson Spínola Teixeira, foi originalmente publicado pela Revista do Serviço Público em 1940. O trabalho tem como tema o uso da estatística para o estudo científico de maneira geral e, mais especificamente, para a administração. O autor procura estabelecer algumas distinções sobre o que classifica como técnica do método experimental e técnica do método estatístico, além de descrever algumas características dos fenômenos individuais, coletivos e de multidão. Por fim, ressalta a importância de a administração pública se ocupar em estabelecer regras gerais, e não se ater a casos individuais e específicos.

Boa leitura.

Gleisson Cardoso Rubin

Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

João Felipe Rammelt Sauerbronn

Universidade do Grande Rio (Unigranrio)

Pedro Paulo de Toledo Gangemi

Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ)

Janaina de Mendonça Fernandes

Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ)

O presente ensaio teórico apresenta uma argumentação favorável ao desenvolvimento de estudos que procurem compreender a prática social da estratégia (seus processos e reflexos) na administração pública brasileira, quando formulada a partir de modelos oriundos da iniciativa privada. A proposta é construída a partir de uma revisão do contexto de implantação do *Balanced Scorecard* (BSC) no Poder Judiciário brasileiro. O quadro de análise proposto incorpora contribuições da Teoria da Estruturação para o reconhecimento da inter-relação entre práticas sociais, praticantes e episódios de práxis. Por fim, os autores traçam considerações finais que ressaltam o potencial da perspectiva da prática social para se alcançar uma compreensão mais adequada do fazer estratégia nas diversas instâncias no Poder Judiciário brasileiro.

Palavras-chave: administração pública, administração estratégica, indicador balanceado de desempenho, poder judiciário, reforma judiciária

[Artigo recebido em 19 de setembro de 2014. Aprovado em 13 de julho de 2015]

Estrategia y gestión del poder judicial: una propuesta de estudio de las prácticas sociales relacionadas con BSC

Este ensayo teórico presenta un argumento favorable para los estudios que tratan de entender la práctica social de la estrategia (sus procesos y reflejos) en la administración pública brasileña cuando se formula a partir de modelos procedentes del sector privado. La propuesta se construye a partir de una revisión del contexto de implementación de Balanced Scorecard (BSC) en el Poder Judicial brasileño. El marco analítico propuesto incorpora contribuciones de la Teoría de Estructuración al reconocimiento de la interrelación entre las prácticas sociales, los profesionales y los episodios de la praxis. Por último, los autores hacen observaciones finales que resaltan el potencial de la perspectiva de la práctica social para lograr una mejor comprensión de strategising a diferentes niveles en el Poder Judicial brasileño.

Palabras-clave: administración pública, administración estratégica, indicador balanceado de desempeño, poder judicial, reforma judicial

Strategy and management of the judiciary: a proposal for a study of social practices related to BSC

This theoretical essay presents a favorable argument for studies seeking to understand the social practice of the strategy (its processes and reflexes) in Brazilian public administration when formulated models originated from the private sector. The proposal is built from a review of the Balanced Scorecard deployment (BSC) in the Brazilian Judiciary context. The analytical framework proposed includes contributions from Structuration Theory to the recognition of the interrelationship between social practices, practitioners and episodes of praxis. Finally, the authors trace final considerations that highlight the potential from the perspective of social practice to achieve a better understanding of strategising at different levels in the Brazilian Judiciary.

Keywords: public administration, strategic management, balanced performance indicator, judiciary, judicial reform

Introdução

O presente ensaio teórico apresenta uma argumentação favorável ao desenvolvimento de estudos que procurem compreender os desdobramentos que os modelos dominantes da área de estratégia (para organizações privadas) vêm produzindo quando implementados na administração pública brasileira.

O avanço da agenda de reforma do Estado no Brasil foi impulsionado pelo argumento da crise do Estado baseada em endividamento público e incapacidade de atendimento. Governos começaram a buscar alternativas de gestão mediante a incorporação de modelos criados para empresas privadas e dominantes na área de estratégia. Consequentemente, alguns autores de administração pública argumentaram favoravelmente à adaptação de modelos gerenciais privados para o âmbito público, enquanto outros reconheciam a existência de entraves na adaptação a contextos específicos. Dentro desse cenário, resgata-se um debate que ora reconhece, ora ignora as distinções latentes entre administração pública e estratégias empresariais.

Situa-se o presente estudo no contexto de implantação do *Balanced Scorecard* (BSC) no Poder Judiciário. Nesse contexto administrativo, lançou-se mão de uma metodologia que reconhecidamente é proveniente do setor privado mediante adequações, visando justificar a adoção de uma perspectiva teórica que supere a clássica separação entre formulação e implementação. Certamente, a aproximação da área de estratégia à gestão no Poder do Judiciário apresenta limitações e implicações que devem ser reconhecidas por acadêmicos e praticantes. Isso se deve ao reconhecimento de que a implantação de ferramentas da estratégia empresarial, mesmo diante de adequações ao contexto judiciário, não está livre de reproduzir problemas originários da área.

A constituição histórica da área de estratégia é estudada por alguns autores da própria área (KNIGHTS; MORGAN, 1991; PETTIGREW; THOMAS; WHITTINGTON, 2002), desde o início dos anos 1990, no sentido de compreender criticamente a sua natureza e constituição. Advém dessa revisão histórica a identificação de uma série de lacunas teóricas e metodológicas, bem como dicotomias entre agência e estrutura, teoria e prática, micro e macro (WHITTINGTON, 1992). Como resposta a algumas dessas lacunas, a área de estratégia apresenta, desde meados da década passada, uma convocação para o estudo da prática social de estratégia (CHIA, 2004; JARZABKOWSKI, 2004; WHITTINGTON, 2002, 2003).

O crescente interesse da área de estratégia pela prática social representou uma possibilidade de aproximar a academia da realidade organizacional e de buscar respostas sobre as questões relativas ao dia a dia dos praticantes em estratégias

e organizações – quem, onde, como e o quê (JARZABKOWSKI; WILSON, 2006; WHITTINGTON, 2006). Essa guinada para a prática possibilita compreender o que os praticantes de estratégia realmente fazem e aprofundar debates associados à perspectiva processual em estratégia. Portanto, o estudo da prática social seria uma forma de superar a simples “reprodução de um discurso ortodoxo no qual a estratégia é tida como um processo racional” (KNIGHTS; MORGAN, 1991, p. 252).

O presente ensaio traz o argumento de que o simples reconhecimento da adaptação da metodologia do BSC ao Poder Judiciário não é suficiente para explicar resultado, conteúdo e processo relacionado às estratégias. Caberia, então, propor a investigação de como os indivíduos praticam estratégia nas diversas instâncias de tribunais, reconhecendo que as práticas estratégicas (e seus correspondentes resultados de gestão) no judiciário não são necessariamente aquelas pretendidas (deliberadas) nos planos formulados utilizando-se o BSC, nem tampouco apenas um conjunto de estratégias emergentes localmente situadas.

Para dar conta de tal argumentação, o artigo está subdividido em quatro seções, além da Introdução. Na segunda, os autores discutem o contexto da reforma do Estado e seus desdobramentos na aproximação entre estratégia empresarial e administração pública, tratando especificamente da reforma do Judiciário e as transformações advindas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Na terceira, é apresentado o contexto e a metodologia de adaptação da metodologia do BSC ao Poder Judiciário. Na quarta, são discutidos os elementos centrais e direcionadores da perspectiva da estratégia como prática social, visando apresentar um quadro de análise preliminar. Na quinta e última seção, são discutidas as potenciais contribuições dessa perspectiva para uma compreensão mais adequada do fazer estratégia no Poder Judiciário.

Mudanças na administração pública e a incorporação da estratégia

Tendo como base a premissa de que o setor privado pode operar alguns serviços com maior eficiência que o setor público, muitos governos voltaram a administração pública de seus países à iniciativa privada e/ou à aplicação de metodologias surgidas no âmbito empresarial a fim de superar períodos de crise (MOTTA, 2013). Dentre as explicações para a incorporação desse outro tipo de ferramental, pode ser destacada a mudança nas bases produtivas da economia que sustentavam uma atuação estatal notadamente industrializada.

A partir da década de 1970, a hegemonia estatal, calcada em *modus operandi* predominantemente regulador, começou a demonstrar fragilidade frente ao advento da globalização e à ascensão das corporações transnacionais. Acreditava-se que o dinamismo do setor privado, pautado em métodos com foco em resultados expressamente econômicos, atuaria como uma forma de recuperação da capacidade

de investimentos públicos ou de manutenção da qualidade operacional dos serviços prestados pela administração pública (THOENIG, 2007; MITCHELL; SIMMONS, 2003; BRESSER PEREIRA, 2001; ESPING-ANDERSEN, 1996). Em termos mais objetivos, passa a ser assumido que uma organização pública, ao funcionar de acordo com regras globais, passa também a ser baseada em diretrizes mercadológicas que tendem a separar aspectos político-sociais dos aspectos racionais-econômicos, em diferentes níveis, dependendo do contexto e do país (ORTIZ, 1994).

No Brasil não foi diferente, e a crise do Estado, impulsionada pelo endividamento público e pela falta de capacidade para a manutenção da qualidade de atendimento ao cidadão, entre outros fatores, fez com que governos começassem a buscar alternativas de gestão e de modelagem de políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 2001). Uma das alternativas foi a incorporação de soluções advindas do setor privado, entre elas, o uso de ferramentas anteriormente exclusivas à estratégia empresarial, que tiveram seu marco no ideal do *New Public Management* (NPM) (FADUL; SILVA, 2008). Isso implicou na adoção do gerencialismo (*managerialism*), em que a gestão é vista como uma disciplina genérica, racional e científica, mas também inovadora e criativa, que atende similarmente a demandas e práticas de ambos os setores público e privado (WALLIS; GOLDFINCH, 2013).

A aplicação de modelos de estratégia empresarial na administração pública ocorreu em paralelo a um abrupto aumento na velocidade das mudanças econômicas, sociais e políticas do ambiente, como aponta Bresser Pereira (2001). Em virtude dessas mudanças estruturais, também se alteraram os meios e as condições tanto para obtenção de resultados mais satisfatórios quanto para se afastarem resultados indesejáveis. Surgiu, então, a necessidade por alternativas de melhor direcionamento das ações de instituições públicas visando ao controle e à previsibilidade (MOTTA, 2003).

Dessa forma, o conceito de estratégia no setor privado, que auxiliou grandes corporações a alcançarem vantagens e posições em seus mercados, passa a ser incorporado pela administração pública. Quando se observa a aplicação desse conceito no setor público, constata-se forte vínculo à definição de prioridades e à diminuição de ameaças às quais o Estado pode estar exposto (PFEIFFER, 2000). Além disso, a gestão do Estado passa a dever estar pautada tanto por resultados de eficiência de seus produtos, quanto em efetividade de resultados para a população (BRESSER PEREIRA, 1998).

Conforme aponta Ferlie (2002, p. 291), há que se reconhecer que a adoção de modelos de formulação de estratégia, assim como outras técnicas gerenciais inovadoras, em grande parte, mostram-se como instrumentos subjetivos de dominação ideológica (KNIGHTS; MORGAN, 1991). Esses podem assumir contornos menos de uma forma de reflexão objetiva sobre as funções gerenciais e mais de uma importante mudança que cria uma linguagem privada, que coloniza os espaços

discursivos com uma áurea de superioridade, que consolida novas alianças com elites gerenciais e abre espaço a formas ampliadas de controle organizacional.

Entretanto, o Estado formula e executa simultaneamente políticas de diferentes naturezas, detém o monopólio da força e requer preocupações distintas nos seus diferentes poderes e esferas de atuação. As nuances de absorção e, conseqüentemente, de aplicação de modelos e ferramentas privadas em um cenário diferenciado obrigam o entendimento dessas distinções e, posteriormente, a adaptação do que se pretende implementar. No contexto do Judiciário, tal proposta passou a fazer sentido para a sua gestão a partir do momento em que se iniciou o seu processo de reforma.

Reforma do Poder Judiciário e criação do Conselho Nacional de Justiça

A proposta de reforma do Judiciário fazia parte do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), entretanto, segundo Bresser Pereira (1996), houve forte resistência por parte de juristas e magistrados a qualquer proposta de reforma àquele tempo. Somente depois de uma década de tramitação, a Emenda Constitucional que tratava da reforma do Judiciário foi aprovada, em dezembro de 2004. A Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe mudanças na estrutura do Judiciário que visavam ao aumento da capilaridade do sistema judicial brasileiro, tornando-o mais acessível e ágil e viabilizando a solução institucional de conflitos que, devido ao tempo excessivo e à distância da Justiça, terminavam por serem resolvidos na arena privada (RIBEIRO, 2008, p. 469).

Dentre as inovações da reforma, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão do Poder Judiciário responsável pelas questões administrativas do Poder. O CNJ passou a estabelecer metas a serem cumpridas pelos tribunais e punir membros do Judiciário que não as cumprissem, de maneira fortemente identificada com a essência do gerencialismo característico da reforma do Estado brasileiro. O órgão passou a servir como espaço institucional em que passaram a ser depositadas as aspirações da sociedade com relação à atuação mais transparente, célere e responsável por parte do Judiciário (BADIN, 2009).

Segundo Nalini (2006), ficou estabelecido no CNJ o espaço em que o Poder Judiciário poderia pensar o seu futuro e se questionar a respeito de sua insuficiência em atender à demanda da população por serviços jurisdicionais. Seguindo a prescrição gerencialista, o CNJ promoveu encontros nacionais dos tribunais de justiça e conduziu a elaboração do Plano Estratégico do Poder Judiciário, propondo um conjunto de ações que visam ao aperfeiçoamento e à efetividade na prestação jurisdicional. Para autores como Chaer, Azevedo e Bonifácio (2009), foi a partir de movimentos como esse que teve início a aproximação dos tribunais à prestação do serviço público, direcionando e democratizando o acesso à Justiça.

O CNJ assumiu o papel de condutor das reformas que a sociedade exigia e, dessa forma, a criação do órgão representou um impulso em direção a práticas administrativas mais modernas e eficientes (Badin, 2009). Lançou mão de metodologia originária do setor privado e pôs em evidência a necessidade por processos mais ágeis e responsivos em relação aos anseios do cidadão. O referido processo de planificação foi elaborado com base na metodologia *Balanced Scorecard*, conhecida pela sigla BSC, criada por Norton e Kaplan (1996) em Harvard e amplamente difundida e aplicada em entidades públicas e privadas, tanto no Brasil como no exterior.

Implantação do BSC no Judiciário brasileiro

Em 2009, o CNJ, apoiado por uma empresa de consultoria de renome no País, elaborou um planejamento estratégico para o Poder Judiciário nacional. Esse planejamento teve o objetivo de constituir um contínuo de ações voltadas ao aperfeiçoamento institucional da máquina pública e ao aprimoramento da prestação jurisdicional. Pode-se destacar que o eixo central do planejamento estava fundamentado no BSC, visando ao estabelecimento de planos de ação que contemplassem indicadores e resultados. O objetivo desse planejamento foi reduzir as incertezas acerca dos processos de decisão em relação à administração do Judiciário, além de analisar os cenários futuros para adequar as diretivas do presente, visando ao bom funcionamento das instituições judiciárias, alicerçado nos princípios da eficiência, efetividade e monitoramento de resultados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009a).

Importante destacar que, no caso do CNJ, a ferramenta BSC foi adaptada à realidade da administração pública. Isso se deve ao fato de historicamente predominar o argumento de que as particularidades entre políticas públicas, de um lado, e estratégias empresariais, de outro, são estanques e pouco se correlacionam. Existem ainda autores, como Lustosa da Costa (2010), que demonstram a ineficácia em resultados organizacionais originados pela aplicação desmedida ou incorreta de instrumentais fora de contexto (com foco para aquelas ferramentas originárias do setor privado e aplicadas no setor público). Ainda assim, o processo de planejamento estratégico desenvolvido no Judiciário, com fortes tintas gerencialistas, procurou propor inter-relações e influências mútuas entre organizações públicas e privadas em diversos contextos, como forma de legitimar o uso de ferramenta gerencial advinda do setor privado. Partindo-se do reconhecimento das particularidades do Poder Judiciário e da esfera pública como um todo, a equipe de consultores responsáveis pela implantação do BSC mobilizou e alinhou o seu quadro de técnicos para melhor aplicar seus conhecimentos nas discussões acerca da configuração de uma estratégia factível para o Poder Judiciário. Cabe destacar que o processo de

planejamento e seus principais resultados encontram-se também documentados na Resolução CNJ nº 70, de março de 2009 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009a).

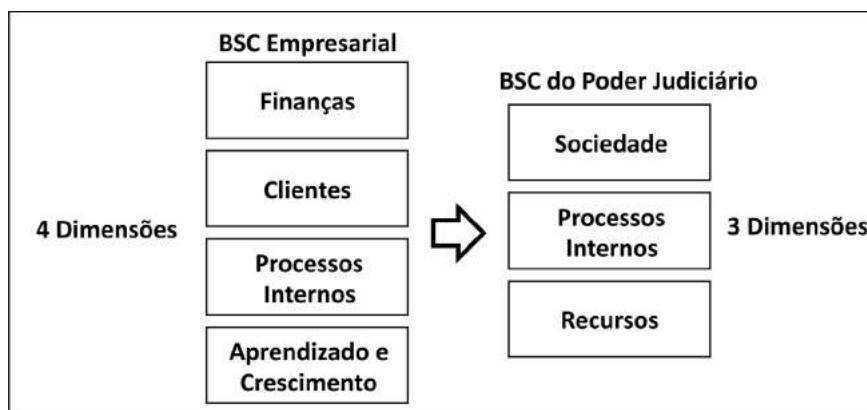
A adequação da ferramenta BSC

Tendo como foco a eficiência (com foco em produtos) e a efetividade (pautada no reconhecimento da sociedade) dos serviços prestados à população, segundo Gangemi e Fernandes (2010), foi traçada uma metodologia coerente e abrangente a todos os tribunais do País, incluindo-se as instâncias superiores da Justiça, orquestrada pelo reconhecido esforço do CNJ.

Os autores destacam que o ponto inicial da elaboração do planejamento estratégico com base na metodologia BSC visou traduzir o caminho (mapa estratégico) para se alcançar a visão de futuro (“o que queremos ser”) e realizar a missão organizacional (“por que existimos”). Para tanto, a referida metodologia alinhou as ações operacionais do Poder Judiciário com a estratégia delineada pela alta hierarquia do mesmo. Essa ação possibilitou partir-se de uma situação atual para se buscar e conquistar patamares de melhoria e satisfação, tanto nos pilares da eficiência quanto da efetividade.

O resultado do planejamento foi alcançado por meio da articulação de objetivos estratégicos dispostos em dimensões com metas predefinidas e projetos, todos formando uma cadeia de valor coesa. Cabe ressaltar que também foram identificados indicadores para mensurar o alcance da estratégia, visando a um salto de desempenho na atuação da instituição. Segundo Gangemi e Fernandes (2010), por ser originalmente delineado para o setor privado, ao ser aplicado no Judiciário Brasileiro, o método sofreu algumas adaptações, uma delas refere-se às dimensões que passaram originalmente de aprendizagem e crescimento; processos internos; clientes e finanças para recursos, processos internos e sociedade (ver Figura 1).

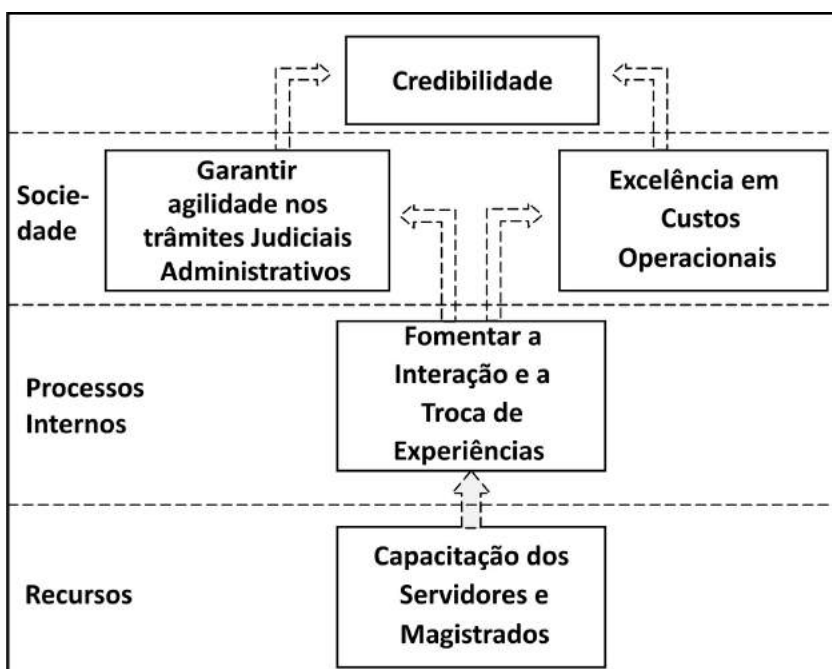
Figura 1 – Adequação metodológica do BSC ao Poder Judiciário



Fonte: Gangemi e Fernandes (2010).

Ao longo do processo, foram construídos também mapas estratégicos de cada tribunal, observando suas realidades e contextos de atuação. Um mapa estratégico fornece um modelo que demonstra como a estratégia liga os ativos intangíveis a processos que criam valor. Ele adiciona uma segunda camada de detalhes, ilustrando a dinâmica temporal da estratégia, e acrescenta um nível de detalhe a fim de melhorar a clareza e o foco. Enfim, o mapa estratégico demonstra uma maneira uniforme e consistente de descrever a estratégia, facilitando a definição e o gerenciamento dos objetivos e indicadores, representando o elo perdido entre a formulação e a execução da estratégia. A seguir, a figura 2 apresenta uma das relações de causa e efeito identificadas no processo de construção empreendido pelo CNJ.

Figura 2 – Exemplo da identificação das Relações de Causa e Efeito



Fonte: Gangemi e Fernandes (2010).

Foram também traçados indicadores e metas de curto, médio e longo prazos, bem como os meios necessários ao seu alcance, sempre procurando aderência aos mapas dos respectivos tribunais superiores e com a devida identificação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos para traçar uma cadeia de valor. O resultado dessa construção é o Mapa Estratégico do CNJ, que foi aprovado e publicado após a conclusão dos trabalhos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009c).

Algumas premissas também foram definidas junto ao CNJ, de acordo com o relatório de Gangemi e Fernandes (2010). A primeira dizia respeito ao horizonte de

tempo dos planos, que foi estabelecido para o ano de 2014. Outra premissa foi a necessidade de envolvimento tanto dos magistrados quanto dos burocratas, como fator preponderante na constituição dos mapas de todos os tribunais, visando com isso à sustentação dos planos no horizonte de tempo delineado, assim como à adequação dos mesmos às realidades regionais em que cada tribunal se encontra inserido (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009b).

A sustentação e os resultados esperados com a implementação dos planos dependem, em parte, do compromisso assumido pelos partícipes do processo, assim como da customização correta de cada estratégia delineada. Nesse sentido, foi aprovada, em 2010, a Emenda nº 1 à Resolução nº 70/2009, visando à instituição de encontros anuais de avaliação da estratégia nacional do Poder Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Desdobramentos da implantação do BSC no Judiciário

Após o desenvolvimento da metodologia BSC, com as devidas adaptações para sua aplicação no setor público, o Poder Judiciário passou a figurar com 90% dos seus tribunais (de um total de 94 tribunais e instâncias superiores da Justiça) como detentores de um plano estratégico alinhado e vinculado ao plano do CNJ, com aderência às respectivas Justiças Superiores, contemplando ainda: visão de futuro, missão, objetivos estratégicos, indicadores, metas e portfólio de projetos com matriz de priorização para alcançar os objetivos delineados (ver, por exemplo, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA, 2009, 2013).

Esse processo propiciou ao CNJ consolidar uma base de aferição da qualidade dos serviços prestados por tribunal, assim como um quadro de orientação para cada um deles alcançar a excelência no que tange ao atendimento dos anseios da população em relação à Justiça. No total, foram delineados mil oitocentos e quarenta e nove projetos, subdivididos nos segmentos da Justiça, com predomínio para os tribunais estaduais, os do trabalho e eleitorais (GANGEMI; FERNANDES, 2010). Além disso, muitos projetos foram recorrentes em mais de um tribunal, ilustrando, a priori, a aderência ao modelo proposto e a possibilidade de se estenderem os resultados de uma unidade para os demais tribunais.

No entanto, deve-se considerar que planos estratégicos construídos a partir de uma perspectiva hierárquica e distanciada entre formulação e implementação são insuficientes para explicar resultado, conteúdo e processo. Caberia, então, propor a investigação de como os indivíduos praticam estratégia nas diversas instâncias de tribunais.

Gestão do Judiciário e estratégia como prática social

Entre os autores da área de administração pública, há aqueles que argumentam favoravelmente à adaptação de modelos gerenciais privados para o âmbito público e, ao mesmo tempo, reconhecem a existência de entraves na adaptação a contextos específicos (BRESSER PEREIRA, 1997; SARAIVA, 2010). Conforme apresentado anteriormente, na implantação do BSC no Judiciário, lançou-se mão de uma metodologia que reconhecidamente é proveniente do setor privado, após as devidas adequações de escopo e metodologia.

No entanto, é possível resgatar um debate na área gerencial que ora reconhece, ora ignora as distinções latentes entre políticas públicas e estratégias empresariais (MINTZBERG, 1996). A aproximação da área de estratégia à gestão no Poder do Judiciário possui determinadas limitações e, conseqüentemente, implicações que devem ser reconhecidas por acadêmicos e praticantes. Isso deve-se ao reconhecimento de que a implantação de ferramentas da estratégia empresarial, mesmo diante de adequações ao contexto judiciário, não está livre de reproduzir problemas originários da área.

As questões tratadas classicamente pela área de estratégia envolvem discussões sobre propósitos, direções, escolhas, mudanças, governança e desempenho das organizações em suas indústrias e mercados. Frente a essas questões, grande parte dos acadêmicos limita suas observações a níveis de análise, quadros de referência e temas de pesquisa específicos. Muitos deles, certamente, distantes do contexto da administração pública e da gestão judiciária.

A área de estratégia vem passando por uma crise de relevância (GULATI, 2007), devido ao fato de essa ter se desenvolvido de uma forma bastante particular que gerou “uma série de forças, fraquezas, preocupações e pontos cegos” (PETTIGREW; THOMAS; WHITTINGTON, 2002, p. 3) e uma “camisa de força” que aprisiona pesquisadores e praticantes (BETTIS, 1991). Grande parte das críticas aos desenvolvimentos na área está relacionada a: a) carência de reflexões críticas; b) limitações epistemológicas, metodológicas e de base teórica (CLEGG; CARTE; KORNBERGER, 2004).

Um dos aspectos mais sérios e debilitantes da área é a dicotomia entre teoria e prática, que existe devido à impaciência dos praticantes frente à teorização acadêmica e à tendência a aceitar mais facilmente a habilidade de apresentar modelos criativos para a solução de problemas (KNIGHTS; MORGAN, 1991; GHOSHAL, 2005).

Argumentamos que compreender a disseminação de práticas e metodologias em outros contextos – por exemplo, a gestão no Poder Judiciário – seria uma forma de superar essa crise de relevância da área, ao aprofundar a análise de como vem sendo praticada a adaptação de certos modelos dominantes e reforçados ciclos de

modismos (ABRAHAMSON, 1991; CLARK, 2004). Essas reflexões são importantes já que a área de estratégia gera um impacto “não-cosmético ou trivial” por tentar moldar o comportamento de gestores e estrategistas de forma massiva, afetando as organizações e as pessoas (CLEGG, 2004). Essas questões são atualmente consideradas relevantes no contexto empresarial, e a aproximação das ferramentas de estratégia à gestão no Poder Judiciário torna-as relevantes também à administração pública.

Soma-se a essa discussão o crescente interesse da área de estratégia pela prática social, em função da incorporação de recentes discussões que estão ocorrendo nas ciências sociais (RECKWITZ, 2002) e nos estudos organizacionais (REED, 1984). Uma “guinada para a prática” em estratégia (CHIA, 2004; WHITTINGTON, 1996, 2003; WILSON; JARZABKOWSKI, 2004) passou a representar na área de estratégia uma possibilidade de aproximar a academia da realidade organizacional e de buscar respostas sobre as questões relativas ao dia a dia dos praticantes em estratégias e organizações – quem, onde, como e o quê (WHITTINGTON, 2006).

Essa guinada para a prática possibilita compreender o que os praticantes de estratégia realmente fazem e aprofundar debates associados à perspectiva processual em estratégia iniciada por Mintzberg (1987), Pettigrew (1992) e outros. Os estudos sobre estratégia como prática ampliam a possibilidade de esclarecer, por meio de investigações teóricas e empíricas, questões desprezadas pelas tradicionais perspectivas macroestruturais em estratégia. Segundo Chia (2004), muito desse não reconhecimento advém de suas origens e debates centrais envolvendo estratégia e estrutura e das tradições de pesquisa das perspectivas institucional, evolucionária e de dependência de recursos.

O interesse pelo estudo da estratégia como prática social é crescente desde 2002. O tema alcançou em 2010/2011 o status de divisão no *Academy of Management* (AoM) e de subtema no *European Group of Organization Studies* (Egos). Consequentemente, pesquisadores no Brasil começaram a seguir a convocação apresentada na literatura internacional, e estudos começaram a surgir timidamente no final de 2004, culminando com o seu tratamento como tema de interesse, da área de estratégia, no Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) de 2010. Uma pesquisa realizada por pesquisadores brasileiros indicou que grande parte dos estudos em *Strategy-as-Practice* (S-as-P) adotam como objeto central os conceitos de *strategizing*, *organizing*, micropráticas e práticas estratégicas.

Contudo, a perspectiva da estratégia como prática social ainda não vem sendo adequadamente reconhecida em administração pública e, principalmente, na gestão judiciária. Argumentamos que parte desse não reconhecimento deve-se ao avanço da abordagem dominante desenvolvida a partir da metodologia do BSC.

Devido ao fato de a perspectiva adotar uma clara separação hierárquica entre formulação e implementação, há que se considerar duas questões fundamentais para distinguir como as diferentes correntes de pensamento em estratégia lidam com as teorias de ação: de que forma o pensamento está relacionado com a ação? Quem estabelece as estratégias?

Tsoukas e Knudsen (2002) nos expõem, então, as diferentes perspectivas. Primeiro, a formação da estratégia pode ser uma responsabilidade individual. Segundo, a estratégia pode ser estabelecida pelo sistema de planejamento. Terceiro, a formação estratégica é um processo fundamentalmente social, que ocorre em um contexto social no qual há relações de influência e poder, assim como há laços sociais entre os envolvidos. Nesse caso, a estratégia não é mais vista como uma conquista individual, mas como um esforço coletivo. O conceito da “formação” (MINTZBERG, 1978) passa a ser central, já que a formulação de estratégia é entrelaçada com a implementação em um processo contínuo e mutuamente construtivo, posicionando os praticantes como participantes ativos no processo de estratégia (JARZABKOWSKI, 2008).

Para viabilizar o reconhecimento da prática social da estratégia no Poder Judiciário, procuramos reconhecer as limitações de abordagens clássicas que *a priori* estão voltada ao mapeamento das determinações ambientais, ao detalhamento do uso de modelos prescritivos e à análise dos resultados para a organização (WHITTINGTON, 2002).

Certamente, o projeto do BSC no Poder Judiciário objetivava um salto de qualidade em relação aos serviços prestados pelo Poder. Porém, o projeto assumiu também um caráter normatizador e instrumental, visando ao alcance nacional de metas universalmente estabelecidas; à mensuração de indicadores; e à correção de distorções que limitam ou dificultam um acesso rápido e de qualidade à justiça. Pouco se tem investigado sobre o processo de participação (ou não participação) dos diferentes praticantes da estratégia e das ações (e não ações) por eles empreendidas, que, por fim, constituirão os resultados estratégicos localmente situados.

Considerando as potenciais contribuições da perspectiva da estratégia como prática social, discutiremos nas próximas seções elementos norteadores de uma possível agenda de pesquisa que revele como a nova orientação estratégia formulada pelo CNJ vem sendo praticada, por exemplo, nos tribunais de justiça estaduais.

Estudo da prática social via Teoria da Estruturação

As práticas sociais devem ser vistas como a intervenção dos agentes autônomos com um caráter recursivo e reflexivo, controlando não só suas próprias ações, mas também as dos outros atores. Os indivíduos vivem e se organizam por meio de processos dinâmicos de interação social. Entretanto, muito embora haja na conduta

humana uma dimensão subjetiva considerável, também há certo limite à autonomia de ação do indivíduo: a regularidade da conduta. Há o elemento que conduz à sua padronização no tempo e no espaço; e há um limiar de autonomia nas ações.

Compreender a prática social permite ao pesquisador se ater aos aspectos dinâmicos na vida organizacional, a partir de uma visão socialmente construída da realidade. Isso permite ao pesquisador investigar as condições estruturais que viabilizam as práticas e as ações empreendidas pelos praticantes na transformação estratégica (SARANSON, 1995; POZZEBON, 2005). A noção de estrutura é fundamentalmente processual e se materializa nas práticas padronizadas e recorrentes, que se encontram situadas no tempo e no espaço. Portanto, a prática social apresenta-se como um ordenamento sistêmico dotado de propriedades estruturais que possibilitam a existência de ações discernivelmente semelhantes ao longo do tempo, espaço e contexto.

Procurando trilhar um caminho aberto por alguns autores na área de estratégia, entendemos que a Teoria da Estruturação (GIDDENS, 2003) pode servir ao quadro teórico interessado no estudo da prática social de estratégia. A Teoria da Estruturação (TE), formulada por Giddens (1976, 1979, 1984), explora a necessidade de compreender o vínculo existente entre a ação individual e as estruturas sociais, um dos dilemas centrais nas ciências sociais e conseqüentemente bastante relevante para a área de estratégia. Essa teoria possibilita explorar e compreender como a ação humana produz e reproduz, ao mesmo tempo, determinadas estruturas sociais.

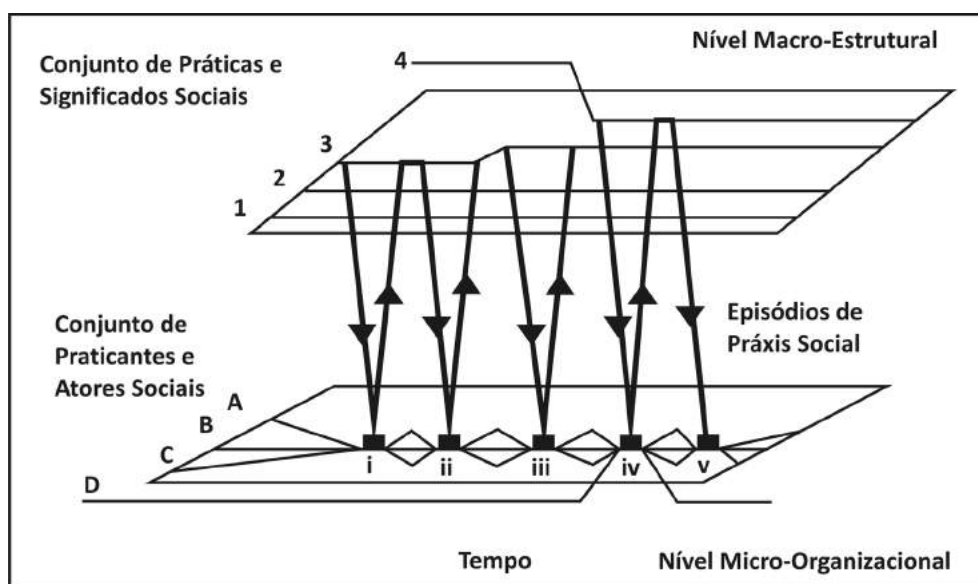
A aplicabilidade da TE aos estudos de estratégia como prática social deve-se inicialmente ao fato de essa considerar que o domínio básico do estudo das ciências sociais não é a experiência do ator individual em si, nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo – a “*durré*” da via social (GIDDENS, 2003, p. 4). Nesse sentido, a ação social é definida a partir de um processo de construção social que ocorre ao longo do tempo e do espaço. Constitui-se num conjunto de práticas complexas e distintas que depende da maneira particular como cada ator apreende papéis a ele designados, da relação com outras pessoas, bem como dos contextos culturais nos quais estão inseridos.

Mesmo que a TE esteja primordialmente preocupada com o conjunto de estrutura, agentes e grupos sociais – e não com estratégia, estrutura e mudança organizacional –, a teoria de Giddens tem sido utilizada para tratar de questões relacionadas ao conceito de conversações estratégicas (WESTLEY, 1990), à diferença entre estratégia pretendida e realizada (SARANSON, 1995) e ao processo político interno como antecedente e direcionador das estratégias (WILTS, 2006).

Práxis, prática social e praticante

Dentre os desenvolvimentos recentes associados à perspectiva da estratégia como prática social, destacamos o modelo de Whittington (2006). Segundo o autor, esse modelo nos permite compreender como se desenrolam os episódios de prática social que envolvem os praticantes (os diferentes atores sociais e as organizações), suas práticas e significados subjacentes. Isso se deve ao fato de que pesquisas de base praxiológica têm como foco a práxis, o praticante e as práticas (JARZABKOWSKI, 2003, 2004; WHITTINGTON, 1996, 2003). A Figura 3 mostra a conexão entre os episódios de práxis, a atuação dos praticantes e a constituição de práticas sociais e significados subjacentes.

Figura 3 – Prática, práxis e praticantes



Fonte: Adaptado de Whittington (2006, p. 621)

Devemos compreender os praticantes como sendo os atores sociais que realizam as atividades e carregam as práticas, os sujeitos que fazem, moldam e executam as ações – mesmo ocupando distintas posições na hierarquia organizacional e tendo vivenciado distintos processos de socialização primária e secundária (WHITTINGTON, 2006; JARZABKOWSKI *et al.*, 2007). Ou seja, os praticantes podem ocupar altos cargos, serem gerentes médios, analistas ou técnicos, mas em comum possuem a característica de se engajarem nas atividades relacionadas aos resultados estratégicos definidos e controlados. Entre os praticantes incluem-se também consultores, financiadores, advogados, gurus de escolas de negócios e a mídia (WHITTINGTON *et al.*, 2003).

Aplicando essa perspectiva ao Poder Judiciário, podemos considerar que os praticantes estejam diretamente engajados em atividades estratégicas e táticas relacionadas à prática jurisdicional. Considerando o grande número de organizações e instâncias do Poder Judiciário, caberá a cada pesquisador realizar um recorte desse universo, identificando o conjunto de praticantes relacionados a um objeto de estudo definido mais especificamente. São exemplos possíveis o estudo das práticas relacionadas à implementação de uma meta do CNJ em um tribunal estadual em especial, tendo como praticantes seus magistrados e servidores; ou o estudo da construção e adaptação do modelo do BSC para o Judiciário, tendo como praticantes os magistrados, assessores especiais e consultores envolvidos com as instâncias superiores.

Consideramos como práxis as atividades correntes formais ou informais que os praticantes fazem no dia a dia (WHITTINGTON, 2006; JARZABKOWSKI *et al.*, 2007). A práxis envolve as atividades que consomem, ou não, recursos e podem ter funções simbólicas e sociais significantes que estão além da intenção declarada. Esses elementos simbólicos e sociais sobre os quais os praticantes se baseiam para realizar a práxis constituem a noção de prática. Ou seja, prática se refere às rotinas compartilhadas de comportamento, que incluem tradições, normas e procedimentos de pensamento, ação e uso das “coisas”. Existem práticas sob as quais os praticantes tipicamente se baseiam (WHITTINGTON, 2006; JARZABKOWSKI *et al.*, 2007).

Nesse sentido, grande parte das pesquisas orientadas para a estratégia como prática social volta-se para o nível de análise micro-organizacional, tendo como foco a práxis, o praticante e as práticas (JARZABKOWSKI, 2008; WHITTINGTON, 1996, 2003). Whittington (2003) habilmente caracteriza como *strategizing* o trabalho realizado no âmbito da implementação de uma estratégia, que incluiria as seguintes atividades, se considerado somente o lado formal:

Dados são coletados e analisados, documentos são escritos e apresentações são feitas. Acontecem reuniões de projetos, reuniões de conselhos, conferências, oficinas de trabalho e eventos externos (...) são convocados gerentes seniores, gerentes médios, planejadores estratégicos, especialistas em desenvolvimento organizacional, consultores de gestão, especialistas em comunicação e algumas vezes advogados e investidores. E há ainda mais trabalho para conseguir estratégias efetivamente implementadas (WHITTINGTON, 2003, p. 117, tradução nossa).

Ao seguir uma perspectiva praxiológica, mostram-se adequados os elementos centrais desse modelo. Primeiro, esse modelo permite a construção de uma pesquisa inicialmente descritiva da práxis (que apenas responda questões básicas do tipo o que, onde, quem e quando). Segundo, segue em busca da compreensão dos esquemas interpretativos, recursos, facilidades, regras/normas relacionados à prática dos diferentes atores sociais. Terceiro, permite revelar os significados subjacentes e as implicações das estratégias formuladas para o contexto local de implementação, a partir da perspectiva dos diferentes praticantes envolvidos.

Propomos um olhar analítico pautado na Teoria da Estruturação (GIDDENS, 2003) e no modelo de Whittington (2006), construindo categorias de análise a serem apresentadas em termos de definições constitutivas e operacionais (VIEIRA; ZOUAIN, 2003). O Quadro 1, a seguir, apresenta nossa proposta de arcabouço conceitual e definições constitutivas e operacionais de análise.

Quadro 1 – Arcabouço conceitual e definições constitutivas e operacionais

Conceito	Definição constitutiva	Definição operacional
Episódios de práxis	Atividades que consomem recursos e possuem funções simbólicas e sociais significantes.	Devem ser investigadas as atividades empregadas na interação entre atores sociais e a organização, por meio de interações face a face ou sistêmicas.
Praticantes	Atores sociais envolvidos na formação das estratégias.	Devem ser identificados no processo de interação social aqueles que estejam direta ou indiretamente relacionados ao objeto de estudo a ser definido.
Prática social	Rotinas compartilhadas de comportamento sobre as quais os praticantes se baseiam na ação.	Devem ser investigados por meio dos esquemas interpretativos, recursos, normas e regras revelados nos episódios de práxis.
Estrutura	Códigos de significação, dominação e legitimação que restringem ou facilitam a ação.	Deve ser compreendida por meio do estudo das práticas padronizadas e recorrentes.
Esquemas interpretativos	Modos de tipificação de conhecimento dos atores e aplicados reflexivamente na sustentação da comunicação.	Devem ser investigados por meio do conceito de conhecimento mútuo que é dominado e mobilizado pelos atores para sustentar a interação.
Recursos	Podem ser impositivos e alocativos e estão associados às noções de poder e coerção social.	Devem ser investigados os recursos impositivos que derivam da coordenação das atividades dos agentes, bem como os recursos alocativos que procedem do controle.
Normas e regras	Representam convenções sociais sobre o contexto e se constituem como guias de orientação para a ação.	Devem ser investigadas as regras de domínio dos atores, tendo em vista os contextos em que se inserem, a partir da conduta individual nas situações de interação.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Whittington (2006) e Giddens (2003).

Considerações finais

O presente ensaio teórico desenvolveu uma argumentação favorável ao desenvolvimento de estudo para compreender os desdobramentos que a aproximação dos modelos dominantes da área de estratégia (empresarial) vem produzindo, após sua implementação, na administração pública brasileira.

O avanço de uma agenda de reforma do Estado e a busca por alternativas de gestão levaram à incorporação de modelos dominantes da administração de empresas privadas e, conseqüentemente, da área de estratégia. Os autores partem do pressuposto de que, em processos dessa natureza, pode haver entraves na adaptação desses modelos a contextos específicos.

Ao longo do artigo foi apresentada uma revisão da reforma do Judiciário, culminando com a implantação do BSC. Os autores deste ensaio construíram, então, uma argumentação de que a simples adaptação da metodologia do BSC não é suficiente para explicar resultado, conteúdo e processo relacionado à formação de estratégias e seus resultados. Certamente a aproximação da área de estratégia à gestão no Poder Judiciário apresenta limitações e implicações que devem ser reconhecidas por acadêmicos e praticantes. Isso deve-se ao reconhecimento de que a implantação de ferramentas da estratégia empresarial, mesmo diante de adequações ao contexto judiciário, não está livre de reproduzir problemas originários da área.

A proposta apresentada para o contexto do judiciário está relacionada à adoção de uma perspectiva teórica que compreenda a estratégia como uma prática social, situada em termos contextuais e históricos, que deve ser investigada junto aos indivíduos que praticam a estratégia nas diversas instâncias de tribunais. As práticas estratégicas (e seus correspondentes resultados de gestão) no Judiciário não são necessariamente aquelas pretendidas (deliberadas) nos planos formulados utilizando-se o BSC, nem tampouco apenas um conjunto de estratégias emergentes localmente situadas.

Nesse sentido, os autores propõem que sejam investigados os episódios de prática social de forma a compreender como estão imbricadas, inclusive, questões culturais e políticas, envolvendo o uso de estrutura, esquemas interpretativos, recursos, normas e regras no âmbito das ações estratégicas decorrentes do BSC que foi formulado e revisto ao longo dos últimos anos.

Abraça-se, assim, o crescente interesse da área de estratégia pela prática social como forma de aproximar a academia da realidade organizacional e buscar respostas sobre as questões relativas ao dia a dia dos praticantes em estratégias e organizações – quem, onde, como e o quê. Portanto, o estudo da prática social

no Poder Judiciário seria uma forma de superar a simples reprodução de um discurso ortodoxo no qual a estratégia é tida como um processo racional e linear. Espera-se com essa proposta gerar contribuições dessa perspectiva para uma compreensão mais adequada do “fazer estratégia” na administração pública e, mais especificamente, no Poder Judiciário.

Referências bibliográficas

ABRAHAMSON, E. Managerial fads and fashions: the diffusion and reflection of innovations. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 3, p. 586-590, 1991.

BADIN, L. A. O Conselho Nacional de Justiça: pedra angular da reforma constitucional do Poder Judiciário. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 3, n. 9, p. 27-39, 2009.

BALOGUN, J.; HUFF, A. S. E.; JOHNSON, P. Three responses to the methodological challenges of studying strategizing. *Journal of Management Studies*, v. 40, n. 1, p. 197-224, 2003.

BETTIS, R. Strategic management and the straightjacket: an editorial essay. *Organization Science*, v. 2, n. 3, p. 315-319, 1991.

BOHMAN, J. Theories, practices, and pluralism: a pragmatic interpretation of critical social science. *Philosophy of the Social Sciences*, v. 29, n. 4, p. 459-480, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 5-33, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo estado. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, p. 24-38, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 135-179.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, 52(1), p. 5-24, 2001.

CALDAS, M. P.; WOOD, T. Jr. For the English to see: the importation of managerial technology in late 20th-century Brazil. *Organization*, v. 4, n. 4, p. 517-534, 1997.

CHAER, A. C. L.; AZEVEDO J. S. F.; BONIFÁCIO I. G. Projeto de gestão estratégica do Poder Judiciário do Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. *Anais...* Brasília, 2009.

CHAFFEE, E. E. Three models of strategy. *Academy of Management Review*, v. 10, n. 1, p. 89-98, 1985.

CHIA, R. Strategy-as-practice: reflections on the research agenda. *European Management Review*, v. 1, n. 1, p. 29-34, 2004.

CHIA, R.; MACKAY, B. Post-processual challenges for the emerging strategy-as-practice perspective: discovering strategy in the logic of practice. *Human Relations*, v. 60, n. 1, p. 217-242, 2007.

- CLARK, T. Strategy viewed from a management fashion perspective. *European Management Journal*, v. 1, n. 1, p. 105-111, 2004.
- CLEGG, S., CARTER, C.; KORNBERGER, J. Get up, I feel like being a strategy machine. *European Management Review*, v. 1, n. 1, p. 21-28, 2004
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *A estratégia do Conselho Nacional de Justiça, 2009a*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70_planocnj.pdf>. Acessado em: 30/12/2014.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) CNJ. *Resolução CNJ nº 70, de março de 2009, 2009b*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70.pdf>. Acessado em: 30/12/2014.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Mapa Estratégico do CNJ, 2009c*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70_mapacnj.pdf>. Acessado em: 30/12/2014.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Emenda nº 1 à Resolução CNJ nº 70/2009, 2010*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/emenda_rescnj70.pdf> Acessado em: 30/12/2014.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Welfare States in transition*. London: Sage, 1996.
- FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2008.
- GANGEMI, P. P. T.; FERNANDES, J. M. Os resultados do projeto CNJ/FGV: aplicação do BSC no Judiciário brasileiro. *Cadernos FGV Projetos*, v. 1, p. 63-77, 2010.
- FERLIE, E. Quasi strategy: strategic management in the contemporary public sector. In: PETTIGREW, A.; THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. (Eds.). *Handbook of Strategy and Management*. London: Sage, 2002.
- HAFSI, T.; MARTINET, A. C. Estratégia e gestão estratégica das empresas: um olhar histórico e crítico. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 12, n. 4, p. 1131-1158, 2008.
- HAFSI, T.; THOMAS, H. The field of strategy: in search of a walking stick. *European Management Journal*, v. 23, n. 5, p. 507-519, 2005.
- HAMBRICK, D. The disintegration of strategic management: it's time to consolidate our gains. *Strategic Organization*, v. 2, n. 1, p. 91-98, 2004.
- JARZABKOWSKI, P. Strategic practices: an activity theory perspective on continuity and change. *Journal of Management Studies*, v. 40, n. 1, p. 23-55, 2003.
- JARZABKOWSKI, P. Strategy as practice: recursiveness, adaptation and practices-in-use. *Organization Studies*, v. 25, n. 4, p. 529-560, 2004.
- JARZABKOWSKI, P. Shaping strategy as a structuration process. *Academy of Management Journal*, v. 51, n. 4, p. 621-650, 2008.
- JARZABKOWSKI, P.; BALOGUN, J.; SEIDL, D. Strategizing: the challenges of a practice perspective. *Human Relations*, v. 60, n. 1, p. 5-27, 2007.

- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Using the Balanced Scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, v. 74, n. 1, p. 75-85, 1996.
- KNIGHTS, D.; MORGAN, G. Corporate strategy, organizations, and subjectivity: a critique. *Organization Studies*, v. 21, n. 2, p. 251-273, 1991.
- LANGLEY, A. Strategies for theorizing from process data research. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, p. 691-710, 1999.
- MAHONEY, J. T. Strategic management and determinism: sustaining the conversation. *Journal of Management Studies*, v. 30, n. 1, p. 173-191, 1993.
- MANTERE, S. Role expectations and middle manager strategic agency. *Journal of Management Studies*, v. 45, n. 2, p. 294-316, 2008.
- MINTZBERG, H. Patterns in strategy formation. *Management Science*, v. 24, n. 1, p. 934-949, 1978.
- MINTZBERG, H. Crafting strategy. *Harvard Business Review*, v. 65, n. 4, p. 66-75, 1987.
- MINTZBERG, H. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, v. 74, n. 3, p. 75-83, 1996.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MITCHELL, W.; SIMMONS, R. T. *Para além da política: mercados, bem-estar e o fracasso da burocracia*. São Paulo: Topbooks, 2003.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), p. 82-90, 2013.
- NALINI, R. *A Rebelião da Toga*. Campinas: Millennium, 2006.
- ORTIZ, R. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- PETTIGREW, A. The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*, v. 13, n. 1, p. 5-16, 1992.
- PETTIGREW, A. What is processual analysis? *Scandinavian Journal of Management*, v. 13, p. 337-348, 1997.
- PETTIGREW, A.; THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. Strategic management: the strengths and limitations of a field. In: PETTIGREW, A.; THOMAS, H.; WHITTINGTON, R. (Eds.) *Handbook of strategy and management*. London: Sage, 2002.
- PFEIFFER, P. *Planejamento estratégico municipal no Brasil*. [Texto para discussão, no 37]. Brasília, DF: Enap, 2000.
- RECKWITZ, A. Toward a theory of social practices – A development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*, v. 5, n. 2, p. 243-263, 2002.
- REED, M. I. Management as social practice. *Journal of Management Studies*, v. 21, n. 3, p. 273-285, 1984.
- REZENDE, F. C. The implementation problem of new public management reforms: the dilemma of control and the theory of sequential failure. *International Public Management Review*, v. 9, n. 2, p. 40-65, 2008.
- RIBEIRO, L. A. Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à Justiça. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 465- 492, 2008.

- SANTOS, L.L.S.; SETTE, R.S.; TURETA, C. A. Estratégia como uma prática social: em busca do que seja “fazer estratégia”. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. Anais... Salvador, 2006.
- SAUERBRONN, F. F.; SAUERBRONN, J. F. R. A reforma do Poder Judiciário segundo os servidores de um tribunal de justiça: um estudo baseado na perspectiva das representações sociais. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, 2015 (no prelo).
- THOENIG, J. C. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. *Revista de Administração Pública*, v. 41, Edição Especial, p. 9-36, 2007.
- THOMAS, H.; PRUETT, M. Perspectives on theory building in strategic management. *Journal of Management Studies*, v. 30, n. 1, p. 3-10, 1993.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA (TJBA). Presidência. *Plano Estratégico 2010 - 2015*. Poder Judiciário do Estado da Bahia, 2009.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA (TJBA) - Presidência. *Plano Estratégico 2010 – 2015: Desdobramento e Atualização 2012*. Poder Judiciário do Estado da Bahia, 2012.
- VERGARA, S. C.; VIEIRA, M. M. F. Sobre a dimensão tempo-espaço na análise organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 2, p. 103-119, 2005.
- VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- VIEIRA, J. L. M.; PINHEIRO, I. A. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a gestão do Poder Judiciário. In: *Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 32., 2008, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2008.
- VOLBERDA, H. W. Crisis in strategy: fragmentation, integration or synthesis. *European Management Review*, v. 1, n. 1, p. 35–42, 2004.
- WALLIS, J.; GOLDFINCH, S. Explaining patterns of public management reform diffusion. In: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Org). *Handbook of innovation in public services*. Chapter 1. London: Edgar Elgar, 2013.
- WESTLEY, F. R. Middle managers and strategy: microdynamic of inclusion. *Strategic Management Journal*, v. 11, n. 5, p. 337-351, 1990.
- WHITTINGTON, R. Environmental structure and theories of strategic choice. *Journal of Management Studies*, v. 25, n. 6, p. 37-52, 1988.
- WHITTINGTON, R. Putting Giddens into action: social systems and managerial agency. *Journal of Management Studies*, v. 29, n. 6, p. 693-712, 1992.
- WHITTINGTON, R. Strategy as practice. *Long Range Planning*, v. 29, p. 731-735, 1996.
- WHITTINGTON, R. *O que é estratégia?* Porto Alegre: Bookman, 2002a.
- WHITTINGTON, R. Practice perspectives on strategy: unifying and developing a field. In: *Proceedings of the Academy of Management*, Denver, CO, USA, 2002b
- WHITTINGTON, R. The work of strategizing and organizing: for a practice perspective. *Strategic Organization*, v. 1, n. 1, p. 117-125, 2003.
- WHITTINGTON, R. Estratégia após o modernismo: recuperando a prática. *Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 4, p. 44-53, 2004.

WHITTINGTON, R.; JARZABKOWSKI, P.; MAYER, M.; MOUNOUD, E.; NAHAPIET, J.; ROULEAU, L. Taking strategy seriously. *Journal of Management Inquiry*, v. 12, n. 4, p. 396-409, 2003.

WILSON, D.; JARZABKOWSKI, P. Pensando e agindo estrategicamente: novos desafios para a análise estratégica. *Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 4, p. 11-20, 2004.

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Doutora em Administração e Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV - RJ). Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGCC/FACC/UFRJ).

João Felipe Rammelt Sauerbronn

Doutor em Administração e Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV - RJ). Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Grande Rio (PPGA/Unigranrio).

Pedro Paulo de Toledo Gangemi

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento, pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV) e bacharel em Produção Cultural pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua como Coordenador de Projetos da FGV Projetos nas áreas de Modelagem Organizacional, Mapeamento e Redesenho de Processos, Gestão de Projetos, Desenvolvimento de Plano de Negócios, Gestão Cultural. É professor em disciplinas relacionadas à Gestão de Projetos, Administração e Políticas Públicas, Planejamento Estratégico e Produção Cultural.

Janaina de Mendonça Fernandes

Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV - RJ). Participação no Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDDE) da Capes na Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (Esade) em Barcelona, na Espanha. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é pesquisadora da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP/FGV).

RSP

Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios*

Arnaldo Provasi Lanzara

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Este estudo analisa as diferentes conjunturas políticas e econômicas que presidiram a regulação pública do trabalho no Brasil e seus impactos na estruturação do mercado de trabalho. Para tanto, debruça-se sobre a importância dos legados da legislação social, e dos momentos de crise e contestação dessa mesma legislação, que constituíram a conturbada trajetória das relações de trabalho no contexto brasileiro. O legado da regulação do trabalho e da seguridade social no Brasil remonta às tentativas do Governo Vargas de estabelecer as bases do processo de sindicalização e de assalariamento formal. Após sucessivas crises que repercutiram desfavoravelmente no mercado de trabalho, a mobilização mais recente desse legado, em ambiente democrático, vem produzindo um novo movimento de formalização do trabalho. No entanto, a consolidação desse movimento enfrenta algumas dificuldades, persistindo consideráveis desafios relacionados à proteção dos trabalhadores.

Palavras-chave: previdência social, seguridade social, regulação, direito do trabalho, mercado de trabalho

* Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 2014, na área de trabalho Política e Economia. Agradeço os valiosos comentários de Alexandre Gomide, Luciana Jaccoud, Maria Paula Gomes dos Santos, Renata Bichir, Renato Boschi e Roberto Pires.

[Artigo recebido em 11 de outubro de 2014. Aprovado em 6 de agosto de 2015]

Estado, trabajo y seguridad social en Brasil: legados, cambios y desafíos

Este estudio examina los diferentes contextos políticos y económicos que precedieron a la regulación pública del trabajo en Brasil y sus impactos en la estructuración del mercado de trabajo. De esta manera, el estudio se centra en la importancia de los legados de la legislación social y los momentos de crisis y cuestionamientos de esa legislación, que constituyen la turbulenta historia de las relaciones laborales en el contexto brasileño. El legado de la regulación del trabajo y de la seguridad social en Brasil se remonta a los intentos del Gobierno Vargas de establecer las bases del proceso de sindicalización y formalización del salario. Después de las sucesivas crisis que han afectado desfavorablemente el mercado laboral, la última movilización de este legado, en un ambiente democrático, está produciendo un nuevo movimiento de formalización del empleo. Sin embargo, la consolidación de este movimiento se enfrenta a algunas dificultades, pues todavía persisten importantes desafíos relacionados con la protección de los trabajadores.

Palabras clave: servicios de asistencia social, seguridad social, regulación, derecho del trabajo, mercado de trabajo

State, labor and social security in Brazil: legacies, changes and challenges

This study examines the different political and economic contexts that governed public labor regulation in Brazil and its impacts on the structuring of the labor market. Thus, this study focuses on the importance of the legacies of social legislation as well as on moments of crisis and contestation of this legislation that constitute the troubled history of labor relations in the Brazilian context. The legacy of labor regulation and social security in Brazil dates back Vargas government's attempts to establish the basis of the formal wage and unionization process. After successive crises that have affected unfavorably the labor market, the latest mobilization of this legacy in democratic environment has produced a new effort to formalize work. However, the consolidation of this movement faces some difficulties, and considerable challenges related to the protection of workers still persist.

Keywords: social insurance, social security, regulation, labor law, labor market

Introdução

O Estado brasileiro se notabilizou por ter mobilizado suas instâncias regulatórias no campo da proteção do trabalho e da previdência social para enfrentar diferentes conjunturas políticas e econômicas. Contudo, essa mobilização, apesar de constitutiva de um importante legado de juridificação de direitos sociais e trabalhistas, tornou-se demasiado fluída aos requerimentos do processo acumulativo, contribuindo para a notória permanência de relações de trabalho pouco estruturadas no País.

Nos últimos anos, a retomada das estratégias de desenvolvimento social em ambiente democrático recoloca o País diante de uma nova conjuntura que aponta para tendências de conversão do conflito distributivo em favor do eixo trabalho e proteção. Essa conjuntura mais recente, marcada pela retomada do crescimento com geração de emprego formal, vincula-se a uma novidade institucional no campo dos direitos sociais: a existência de um sistema de seguridade social que, além de assegurar benefícios não contributivos para os grupos em situação de vulnerabilidade, protege grande parte da força de trabalho por meio do seguro social contributivo. No entanto, os sobressaltos desse processo mais recente põem em evidência as dificuldades que o País enfrenta no atual cenário para estruturar essa trajetória.

Além desta breve introdução, este estudo está dividido em três seções. A primeira discorre sobre os vínculos existentes entre a regulação pública do trabalho assalariado e a seguridade social, destacando a importância de se manter esses vínculos intimamente atrelados, principalmente em sociedades como a brasileira, carentes de estatutos capazes de conferir estabilidade para o posto de trabalho. A segunda seção ressalta como a vinculação entre trabalho e seguro social se desdobrou no Brasil em períodos pregressos e recentes, demonstrando a resiliência do arranjo político-normativo que confere sustentação a essa vinculação diante de sucessivas tentativas de reformas desoneradoras do papel do Estado na proteção social. Por fim, a terceira seção salienta a recente recuperação da capacidade do Estado brasileiro de empreender políticas redistributivas mediante uma política acertada de valorização do salário mínimo e, conseqüentemente, dos benefícios sociais a ele atrelados, ressaltando os desafios atualmente enfrentados pelo sistema de proteção social brasileiro. A última seção conclui o trabalho.

Estado, regulação pública do trabalho e seguridade social

A efetiva integração do seguro social com o mundo do trabalho guarda um profundo significado associativo que constitui, em si mesmo, uma expressão marcante do vínculo social. Assim, quanto mais articuladas forem essas duas dimensões da

proteção social, mais um mercado de trabalho é tipificado por relações de proteção e mais um sistema de seguridade social é adensado pelo poder organizado do trabalho. Essa articulação entre trabalho e seguro social, por sua vez, é dependente da capacidade do Estado de introduzir suas normas regulatórias na economia.

Nas últimas décadas do século passado, houve uma radical separação dos dois suportes que haviam garantido a proteção social durante o chamado “ciclo fordista de regulação das economias políticas”, o trabalho e a seguridade social (BOYER; SAILLARD, 2000). Ante as diversas formas de trabalho atípico que proliferaram com os processos de desregulamentação dos mercados de trabalho, surge uma nova política social desacoplada das relações coletivas, pautada na privatização e na individualização dos benefícios sociais (CASTEL, 2003). Segundo o receituário das reformas orientadas para o mercado, o trabalho protegido tornou-se um “privilégio”, difícil de ser justificado num cenário econômico competitivo. O melhor a fazer seria então administrar a pobreza mediante políticas sociais de corte seletivo e focalizado.

Contudo, um estudo recente produzido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca que a principal demanda das sociedades centrais e periféricas, hoje, em termos da definição de diretrizes para a política social num sentido lato, é a geração de “empregos estáveis e de qualidade” (BERTRANOU, 2003), recolocando no centro da discussão a relação de interdependência entre a regulação pública do trabalho e a seguridade social. Em face da crescente evidência de que essas duas dimensões da proteção social são inseparáveis – e é inimaginável pensá-las como suportes estanques de proteção –, cresce o interesse de especialistas, acadêmicos e, sobretudo, de formuladores de políticas públicas pelos efeitos das instituições trabalhistas e de seguridade social na estruturação dos mercados de trabalho e da economia como um todo.

Um dos aspectos negligenciados pela literatura a respeito dos efeitos da regulação pública do trabalho é o grau de efetividade da lei e sua vigência real no cotidiano das relações de trabalho. A capacidade regulatória do Estado está intimamente relacionada com o exercício efetivo da lei. Mas não se pode reduzir essa capacidade a um único conjunto de prescrições legais voltadas a “garantir os investimentos” e os “direitos de propriedade” (NORTH, 1990).

Nunca é demais lembrar que a transformação democrática do Estado tornou o direito social um dos elementos constitutivos da sociedade política. Foi por meio da inscrição coletiva dos atores sociais nos estatutos consolidados por esse direito que o Estado democrático excedeu os limites tradicionalmente atribuídos ao Estado constitucional liberal.

De acordo com Claude Lefort (2011), a novidade trazida pelo Estado democrático “foi sua experiência com direitos que ainda não lhe estavam incorporados”, incluindo

o direito social ao trabalho. Esse Estado tornou-se a arena de uma contestação cujo objeto não se reduzia à conservação de um pacto tacitamente estabelecido, mas que se formava a partir de focos que o poder seria incapaz de dominar inteiramente (LEFORT, 2011, p.75). Portanto, do direito à greve ao direito ao emprego e à seguridade social, desenvolveu-se todo um movimento que transgrediu as fronteiras nas quais o próprio Estado e o poder econômico pretendiam se definir.

Embora esse movimento continue aberto e sujeito aos conflitos que lhe são constitutivos, ele permanece atualmente truncado pelos imperativos éticos da “competitividade econômica”. O fato de se possuir um emprego hoje se distancia cada vez mais da vigência do **estatuto de direitos** associados à identidade social, jurídica e política do trabalho assalariado (SUPIOT, 1994). É nesse sentido que se destaca neste estudo a importância da regulação pública do trabalho em seu papel de inscrever os trabalhadores em sistemas coletivos de proteção e em normatizar, de fato, as relações de trabalho.

A partir da década de 1930, o Brasil construiu os rudimentos de um sistema de proteção social que, apesar de restrito e heterogêneo, se estruturou como um “projeto utópico” de integração das massas à cidadania (CARDOSO, 2010). Mediante os recursos da Justiça do Trabalho, do seguro social e da sindicalização compulsória, o Estado brasileiro operacionalizou o encaminhamento da questão social para as arenas decisórias, dentro de um processo de gestão regulada do conflito distributivo. O resultado disso, como se verá a seguir, foi a constituição de um legado de intervenção no social, produtor de importantes referências identitárias para as coletividades, centrado na tênue vinculação entre trabalho e seguro social. Porém, a consecução dos objetivos de criar relações de trabalho mais estruturadas, isto é, protegidas pelas normas do direito do trabalho e da seguridade social, enfrentou sérias dificuldades, sobretudo num país que jamais universalizou a norma salarial.

O Estado e o seguro social na estruturação do mercado de trabalho brasileiro

Ao contrário dos países nos quais os direitos de proteção nasceram fortemente imbricados à maior densidade social dos sindicatos, no Brasil, a ausência dessa densidade fez com que a legislação social criada pelo Estado corporativo durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) desempenhasse o papel ativador de uma espécie de “luta de classes institucionalizada no capitalismo” (KORPI, 1983).¹

¹ Esse termo foi utilizado por Walter Korpi para designar como os sistemas de proteção social, em países como Suécia e Alemanha, dependeram da manutenção de um sistema de barganhas institucionalizadas entre capital e trabalho. Pois, no vértice desses sistemas, situavam-se fortes sindicatos ligados aos grandes partidos de massa da classe operária, que asseguravam uma representação monopólica dos seus interesses junto aos seus principais contendores (KORPI, 1983).

Esse processo no Brasil, guardando as devidas e grandes diferenças, deu-se de um modo distinto, com as regulações do direito do trabalho e das proteções organizando lentamente as forças estruturantes do mundo do trabalho.

No Brasil, a escravidão e o latifúndio deixaram profundas marcas nos modos de organização do trabalho. A rarefação do social, combinada ao desenvolvimento capitalista periférico, provocou uma hipertrofia dos fatores associados à dominação capitalista, em consonância com a “depressão medular do valor do trabalho assalariado” (FERNANDES, 2006, p. 292). Dada essa ambiência, as políticas sociais conduzidas pelo Estado, e especialmente as políticas do seguro social produzidas entre as décadas de 1930 e 1940, ajudaram a precipitar transformações mais substantivas no tecido social vinculado ao trabalho.

De acordo com a célebre análise de Wanderley Guilherme dos Santos sobre a “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), a política social no Brasil foi utilizada como “instrumento de engenharia política” para dar resposta ao problema da ampliação de demandas sociais num contexto de “baixa institucionalização liberal” (SANTOS, 1993, p. 30).

Contudo, não existe nenhuma razão *a priori* que justifique que tal modelo de incorporação, via política social do Estado e que prescindiu do *ethos* clássico de institucionalização dos direitos liberais de cidadania, seja em si mesmo uma péssima escola de aprendizado cívico.

Para dar vigência a um sistema de direitos sociais assentados sobre uma ordem social profundamente desigual, o Estado brasileiro munira-se de um poderoso artifício, criando um sistema de “tensões reguladas” em torno da concessão desses direitos. É a partir desse sistema que se estruturou o arranjo corporativo das políticas sociais, no qual o seguro social público e compulsório e a sindicalização una e profissional surgem fortemente imbricados. Também é sob sua influência que o direito do trabalho no País assume um caráter fortemente legislado. E é com ele, finalmente, que se implementam os direitos sociais dentro de uma ordem política autoritária.

O modelo corporativo brasileiro construiu as bases institucionais para um reordenamento das relações entre o público e o privado, sendo capaz, nesse sentido, de penetrar na infraestrutura da sociedade para modificar minimamente os recursos de organização das coletividades por intermédio da legislação social do Estado (DINIZ; BOSCHI, 1991). Porém, essa penetração se deu de um modo bastante contraditório, mostrando-se insuficiente para alterar os padrões de distribuição dos recursos – os padrões propriamente redistributivos – e, assim, de reprodução das desigualdades.

No âmbito da política social e trabalhista, as tensões que se verificaram no cerne desse reordenamento muito se devem aos intentos de parte das elites estatais de construírem um novo espaço público conexo à cidadania social e ao mundo do trabalho

– o que provocou fortes resistências. Especialmente a legislação previdenciária do Estado, produzida entre as décadas de 1930 e 1940, mostrou-se bastante eficaz como instrumento de “valorização associativa do trabalho”, e, apesar de fragmentada, contribuiu para um processo gradual de coletivização dos riscos. Mas o preço a ser pago por uma incorporação mais decidida das demandas do trabalho no Estado foi o cerceamento da autonomia sindical – para o agrado do patronato.

Excede a este trabalho descrever as incontáveis negativas do patronato quanto ao maior envolvimento do Estado nas questões referentes ao conflito entre capital e trabalho. O fato a ser ressaltado é que a criação das instituições de proteção social no Brasil não foi nada trivial, considerando a predominância de relações pouco estruturadas no mercado de trabalho e a existência de um ambiente empresarial hostil aos direitos sociais.

Uma ordem de acordos ou de convenções coletivas que se propunha a realizar os direitos sociais, tal como postulada pelas elites estatais brasileiras nas décadas de 1930 e 1940, necessitava antes ser regulada por um sistema de lei, dando ensejo a um processo gradual de “desprivatização da economia” (TEUBNER, 1993). Dois são os recursos que, da ótica do trabalho, tornam-se imperativos para a estruturação dessa ordem de acordos: o poder normativo de uma **justiça do trabalho** e o **recurso à greve**.

A Justiça do Trabalho deve participar ativamente desse compromisso quando, em situações de desacordo, ela trata de moderar os “requerimentos da produção”. As greves, por sua vez, são os principais instrumentos disponíveis aos trabalhadores para denunciarem a natureza injusta de alguns acordos (BOLTANSKI; THÈVENOT, 2006). No caso brasileiro, o último recurso estava ausente, e o primeiro, devido à ausência do último, teve de se sobrecarregar diante da existência de problemas para os quais a classe patronal simplesmente cerrou os olhos. Desse modo, o arranjo corporativo no campo dos direitos sociais poderia ser manipulado segundo o vai e vem das conjunturas: o dar e retirar direitos, sem respeitar as expectativas normativas dos trabalhadores, em compasso com os requerimentos da ordem acumulativa.

Contudo, a poderosa imagética da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) criou nos trabalhadores, pela primeira vez, as expectativas de serem integrados na legislação social do Estado por meio da instituição do seguro social organizado por categoria profissional – caso dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) – e de um salário mínimo protegido por lei (CARDOSO, 2010)².

² Sigo aqui os passos do importante ensaio de Adalberto Moreira Cardoso (2010). Ao desvendar a trama por trás do conceito de cidadania regulada, esse autor afirma que a “consciência de classe” dos trabalhadores brasileiros foi, por muito tempo, a consciência *do direito a seus direitos*, cuja efetividade esteve sempre em processo, e nesse sentido, foi sempre e renovadamente “utópica”. Uma consciência, portanto, cujo principal elemento identitário foi o direito do trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (CARDOSO, 2010).

A importância do seguro social no Brasil reside menos na abrangência do seu pacote de benefícios e mais na função que ele desempenhou ao estruturar as condições para o advento das instituições de proteção do trabalho. Mediante suas prestações, benefícios e auxílios, o seguro social inscreveu os trabalhadores brasileiros diretamente no sistema de proteções jurídicas vinculadas ao trabalho, criando, primeiramente e de um modo não premeditado, as condições para a estabilidade do trabalhador no emprego, e, secundariamente e de forma propositada, as bases de adensamento do processo de sindicalização.

A estratégia perseguida pelos legisladores sociais das décadas de 1930 e 1940 trazia consigo a promessa de construção de uma “sociedade salarial” centrada no eixo trabalho e proteção securitária. Tal promessa advinha das vantagens da sindicalização compulsória associada, antes de tudo, ao acesso aos benefícios do seguro social. Por meio de determinações legais, a securitização da força de trabalho levava ou “forçava” sua sindicalização³. Esta, por seu turno, poderia fortalecer os vínculos entre os benefícios do seguro e a valorização do salário mínimo, uma vez que se contava com a expectativa de que as categorias mais mobilizadas puxariam para cima os salários das categorias menos mobilizadas (LANZARA, 2012).

Se por um lado essa experiência foi constrangida, devido à forte oposição do patronato agrário e industrial, por outro, ela se destacou por ter consagrado uma regulação pública do trabalho que minimamente limitou a ação dos empregadores, construindo os rudimentos simbólicos e materiais da proteção do trabalho no País.

Importa destacar que as ideias endossadas por aqueles que interpretaram equivocadamente o conceito de cidadania regulada, no sentido de que o Estado brasileiro, ao intervir mais diretamente na questão social a partir de 1930, criara “privilégios injustificáveis”, permanecem infundadas. Não se tratou aqui de “fabricar” categorias profissionais, desde há muito tempo existentes na sociedade brasileira, mas de conferir a elas um inédito reconhecimento legal assentado em torno de uma sociedade do trabalho vertebrada por estatutos de proteção, visto que grande parte daqueles inclusos na ordem regulada desfrutavam apenas de um “mínimo civilizatório”.

O que há de original nesse processo é o fato de os dispositivos de regulamentação do trabalho e de proteção securitária destinados ao setores regulados terem servido como importantes fixadores das expectativas daqueles que dependiam exclusivamente das precárias condições estabelecidas no mercado privado de trabalho. Os trabalhadores almejavam acima de tudo estabilidade contra os desmandos patronais.

³ Apesar de a Lei de Sindicalização varguista (Decreto nº 19.770 de 19/03/1931) instituir a sindicalização como facultativa, ela se tornava na prática compulsória, visto que somente os sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social (BRASIL, 1931).

Em que pese o fato de o salário mínimo ter servido como teto para grande parte das ocupações assalariadas urbanas, inclusive na indústria, o seu valor arbitrado tornou-se importante referência para a fixação das expectativas em torno de uma renda que passava a ser assegurada e convertida em direito, especialmente para os trabalhadores que recebiam as piores remunerações, incluindo a massa de trabalhadores rurais (CARDOSO, 2010, p. 233).

Além disso, o valor do salário mínimo também indexava os benefícios do sistema previdenciário. Esse fato era tão mais importante na medida em que o principal problema dos baixos valores das aposentadorias pagas aos trabalhadores pelos IAPs devia-se à situação precária dos salários e, principalmente, à sua falta de uniformidade.

A promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei nº 5.452, de 01/05/1943) afirmava o compromisso do Estado com a **estabilidade do trabalhador** no emprego, ao inscrever em seu artigo 492 que: “O empregado que contar mais de dez anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior devidamente comprovada” (BRASIL, 1943). É por meio dessa importante medida de legislação social que o dispositivo da estabilidade termina por desvincular-se de suas raízes atuariais, tal como consagrada pela legislação das antigas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), para se transformar em um importante instrumento de estabilização das expectativas do trabalhador quanto à sua permanência no emprego (SANTOS, 1979)⁴.

A extensão do instituto da estabilidade para os contratos de trabalho será uma das maiores inovações do direito social brasileiro: o legislador declarava sua intenção de limitar a liberdade do capital na contratação da força de trabalho e o trabalhador se transformava num “proprietário” do seu emprego (WERNECK VIANNA, 1999, p. 339), inscrevendo-se assim em uma “comunidade extrapatrimonial de trabalho” assentada em regras jurídicas (SUPIOT, 1994).

Em 1944, em compasso com a CLT, também era anunciada uma nova legislação previdenciária que procurava, entre outras coisas, conferir uniformidade aos institutos previdenciários e acompanhar a tendência verificada a partir dos anos 1940 de crescimento da massa salarial na economia.

⁴ O artigo 53 da lei que estabeleceu as Caixas, em 1923, previa que, após dez anos de serviço prestado à mesma empresa, os empregados só poderiam ser demitidos em caso de falta grave (BRASIL, 1923). Devido ao caráter intermitente e pouco qualificado do trabalho assalariado, a estabilidade era requisitada pelo patronato para garantir um fluxo contínuo de contribuições dos trabalhadores às CAPs e para assegurar sua permanência nas empresas. Contudo, essa estabilidade de nada valia aos trabalhadores na ausência de reconhecimento dos seus direitos trabalhistas e estando as CAPs sob forte ingerência patronal.

Enfim, com a CLT, a regulação dos conflitos entre capital e trabalho passava a ser fortemente arbitrada. Os sindicatos profissionais, a previdência social e a Justiça do Trabalho seriam os pilares de sustentação do edifício da proteção do trabalho – proteção associativa, material e jurídica. Esses três elementos estavam estritamente vinculados, embora o que cimentava as relações entre eles fosse o **controle da atividade sindical pelo Estado**.

É por todos esses fatores acima destacados que o vínculo formal de trabalho no Brasil revestiu-se de um caráter fortemente simbólico (GUIMARÃES, 2011). O mercado de trabalho brasileiro é legislado, pois é a proteção legal do trabalho, respaldada pelo Estado e representada pela CLT, que define a forma e o conteúdo das relações de trabalho.

Possuir um trabalho registrado, para a grande maioria dos trabalhadores brasileiros, significa ter um emprego protegido pela **Justiça do Trabalho** e pelo **seguro social**. Ressalte-se ainda o fato de os acordos coletivos terem desempenhado um papel bastante secundário nesse processo, visto que a liberdade sindical e o direito à greve permaneceram cerceados durante a vigência dos períodos de autoritarismo (NORONHA, 2003, p.113).

Enfim, a estratégia de fortalecimento da identidade do trabalho atrelada aos benefícios do seguro social, por mais contraditório que tenha sido o seu resultado para a produção da equidade, e num contexto no qual a norma salarial jamais se universalizou, ao menos manteve atrativo para os trabalhadores os seus prospectos de integração no assalariamento formal. Essa atratividade se tornou tão mais pronunciada quanto mais precárias eram as relações de trabalho estabelecidas fora do universo da regulação estatal. Pode-se dizer que a amarração institucional entre seguro social e regulação pública do trabalho permanece intacta até os dias de hoje.

As tentativas de desestruturação do arranjo trabalho e previdência pelos governos militares

Contudo, é durante o regime autoritário brasileiro (1964-1985) que a cidadania regulada e o corporativismo acabariam se revelando excessivamente plásticos ao processo acumulativo. A precariedade da chamada estratégia desenvolvimentista no campo social, que precedeu esse regime, também provinha do caráter ambíguo dos diferentes manejos da cidadania regulada.

Tal estratégia, num primeiro momento, provocou uma mobilização popular legitimadora do progresso econômico – uma mobilização para o esforço produtivo – e, simultaneamente, evitou que a participação cidadã se transformasse em uma disposição coletiva sobre as condições de vida, inibindo assim as formas de contestação dos rumos tomados pelo processo acumulativo.

Uma das contradições de tal estratégia, e do modelo de industrialização substitutivo que lhe serviu de base, é que ela implicava enormes necessidades de acumulação, ao mesmo tempo em que produzia como resultado uma forte diferenciação social (RODRÍGUEZ, 2009).

As pressões para se obter uma participação mais abrangente e uniforme dos diferentes setores nos estatutos de proteção social mostravam-se contraditórias com os objetivos do desenvolvimento que se postulava. Durante os períodos de expansão para fora, quando as condições externas eram favoráveis, concedia-se aos setores populares uma limitada participação nos benefícios do desenvolvimento. Quando a situação se invertia, afetando os níveis de renda dos setores dominantes que compunham a coalizão desenvolvimentista, o trabalho era duramente punido (RODRÍGUEZ, 2009). Isso mostra o caráter tópico, conjuntural e cíclico das políticas sociais durante esse período, salvo a força de alguns estatutos que lograram garantir proteção especial ao trabalhador urbano, ante as ameaças de demissões arbitrárias do patronato, como o instituto da estabilidade que vigorou no País até 1966.

As políticas econômicas durante o período desenvolvimentista se desvincularam das pressões populares, tanto urbanas quanto rurais, e o caráter excludente do crescimento com base no capital privado, associado ou nacional, tornou muito lenta a transfiguração da ordem social por intermédio das políticas sociais do Estado. Se esse crescimento mantido a um custo social altíssimo não gerava propriamente estagnação, o seu resultado, em termos de concentração de renda e de exclusão, era compatível, em muitos aspectos, com taxas de acumulação capazes de sustentar um dinamismo econômico virtualmente elevado da economia brasileira (RODRÍGUEZ, 2009). Essas políticas foram levadas ao extremo pelo “milagre econômico” do regime militar, especialmente no início da década de 1970.

Pode-se dizer que o regime autoritário de 1964 foi estatizante na economia, mas extremamente privatista em matéria de proteção do trabalho, legando para o País uma herança perversa. Apesar de ter unificado os benefícios do seguro social, em 1966, criando uma agência central de coordenação das políticas sociais, via previdência social, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS),⁵ esse regime foi responsável por acabar, no mesmo ano, com uma das criações mais originais do direito social brasileiro: o instituto da estabilidade.

É nesse período que se vê a materialização do ideário do empregador, desde há muito tempo perseguido. Este, enfim, viu-se contemplado em seu objetivo de

⁵ Embora a unificação dos IAPs tenha se processado durante o período ditatorial, não se optou, tal como em outros países, a exemplo do Chile, pela privatização dos seguros sociais. Muito pelo contrário, a presença de uma *intelligentsia* oriunda do período varguista na nova instituição – o INPS – vocacionou a previdência social brasileira a se fortalecer como instituição pública voltada a expandir seus benefícios.

limitar a duração dos contratos de trabalho – o que lhe possibilitou a contratação de trabalho farto, ocasional e barato, tornando cada vez mais difícil a distinção entre o **assalariado** e o **subempregado**.

Após a extinção do instituto da estabilidade, em 1966, nenhuma medida mais contundente seria tomada pelos governos brasileiros para inibir a demissão imotivada. Desse modo, a estratégia desenvolvimentista do passado, relativamente bem-sucedida no campo econômico, converteu-se em prática dilatatória no que se refere ao projeto histórico de integração das massas à cidadania. Essa prática, que fora emblemática do tipo de ação empresarial frente ao fenômeno de emergência dos direitos sociais da classe trabalhadora, tornava-se, enfim, uma **política patronal de Estado**: “comerás o pão com o suor do teu rosto”.

Embora organizados sob ambientes decisórios autoritários e insulados das pressões políticas, é importante salientar que as instituições responsáveis pela regulação pública do trabalho e provisão do seguro social no Brasil, como a CLT e o antigo INPS, não se tornaram imunes ao influxo dos processos de democratização, tornando-se passíveis de serem ressignificadas pelo repertório de lutas e conquistas dos trabalhadores.

A Constituição de 1988 e as políticas de ajuste da década de 1990

O novo processo de juridificação de direitos sociais que desemboca na Constituição de 1988 não deixa de ser uma realização tardia de um processo truncado iniciado em 1930 e materializado pela CLT. A novidade é que esse processo se constitui num ambiente democrático e de ampliação da participação política.

Com a Constituição de 1988, a tônica da legislação social se centrará nos princípios da seguridade social, mediante a universalização do acesso às várias políticas sociais, como saúde e assistência, mas não deixará de prestar reverência aos antigos estatutos de proteção oriundos da legislação social varguista, tipificados pela vinculação entre trabalho e seguro social contributivo.

Ressalte-se o fato de as normas reguladoras da vida sindical (representação obrigatória, unicidade territorial etc.) terem se conservado praticamente incólumes com a nova Constituição. Eliminou-se, contudo, a possibilidade de interferência direta do Estado sobre a organização sindical. Desse modo, o contexto da redemocratização abriria um precedente, uma nova conjuntura crítica, para a mobilização do legado da legislação social varguista em compasso com a realização dos novos direitos sociais previstos no texto constitucional de 1988.

No entanto, as políticas de ajuste fiscal empreendidas na década de 1990 aprofundaram os problemas estruturais do mercado de trabalho, com o consequente

crescimento da informalidade e do desemprego. Como consequência do baixo crescimento da economia, o mercado de trabalho brasileiro mostrou-se restritivo ao longo de toda a década de 1990. O novo contexto de inserção econômica, privilegiando a abertura comercial, as privatizações e a desregulamentação financeira, facilitou que as empresas adotassem estratégias de redução de custos via precarização ou instabilização dos vínculos trabalhistas (CARDOSO, 1999).

Os impactos dessas estratégias sobre o mercado de trabalho foram visíveis: encolhimento do emprego industrial, inchaço do setor terciário, ampliação considerável da informalidade e do desemprego. Concomitantemente à redução do emprego formal, houve um forte movimento de desfiliação previdenciária. Tais mudanças, enfim, acabaram aprofundando as relações pouco estruturadas do mercado de trabalho brasileiro.

Em contraste com essas mudanças, o arcabouço institucional e legal que regula as relações de trabalho no Brasil não passou por grandes reformas. Desde então, várias medidas pontuais, tanto no sentido da flexibilização (avanço da remuneração variável, das contratações atípicas e das terceirizações), como no da regulação pública do trabalho, foram introduzidas, sem que se realizasse uma reforma trabalhista substantiva que contemplasse unidirecionalmente uma ou outra tendência (KREIN *et al.*, 2011).

No campo das políticas previdenciárias tampouco houve reformas privatizantes. As reformas previdenciárias empreendidas no Brasil desde os anos 1990 preservaram o componente público do sistema. Contudo, mudanças processadas no âmbito das regras de concessão dos benefícios impuseram algumas dificuldades adicionais para uma parte considerável dos segurados, especialmente para os trabalhadores com baixas remunerações e trajetórias irregulares de trabalho (MATIJASCIC *et al.*, 2007)⁶.

Apesar de algumas mudanças tópicas e pontuais, a regulação pública do trabalho no Brasil manteve-se fortemente atrelada ao seguro social contributivo, provando-se dotada de certa resiliência ante as sucessivas tentativas de reformas desoneradoras do papel do Estado na proteção social.

Assim, as condições pouco favoráveis que imperaram no mercado de trabalho brasileiro ao longo da década de 1990 conseguiram desmobilizar momentaneamente, mas não desativar, o arranjo político-normativo que determina as relações de trabalho no Brasil, provando a forte dependência de trajetória que existe entre as instituições do mundo do trabalho e sua configuração inicial.

⁶ Após a introdução da chamada Lei do Fator Previdenciário, com a Reforma da Previdência de 1998, as regras de acesso às aposentadorias tornaram-se demasiadamente severas para os trabalhadores brasileiros filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em termos do número mínimo de anos para requerer uma aposentadoria (BRASIL, 1999).

A reativação do vínculo trabalho e previdência: a valorização do salário mínimo como política social

Uma conjunção de fatores em curso nos últimos anos vem contribuindo para a política social assumir um papel de destaque no contexto brasileiro. Entre esses fatores, pelo menos dois merecem atenção: 1) a eleição de governos de centro-esquerda, que embora constrangidos por restrições fiscais, perseguiram uma agenda política mais centrada no combate às desigualdades; e 2) a ênfase na recuperação do salário mínimo e da previdência como eixos estruturantes da proteção social.

O crescimento da economia brasileira nos últimos anos foi um dos aspectos mais relevantes na melhoria do mercado de trabalho nacional. Como consequência, a partir de 2004, houve um relativo crescimento do trabalho formal, o que levou o mercado de trabalho a voltar a afiliar trabalhadores na previdência.

Entre 2003 e 2012, contrariando a tendência da década de 1990, o estoque de emprego formal no Brasil cresceu de 29,5 milhões para 47,4 milhões, um incremento absoluto de cerca de 17,9 milhões de empregos formais. Foram gerados nesse período aproximadamente 1,8 milhões de empregos formais por ano. Em termos do crescimento relativo dos vínculos celetistas, a variação acumulada entre 2003 e 2012 foi de 70,4%, resultando em uma variação média anual de 6,1% ao ano (BRASIL, 2013). A taxa de desemprego, que, em dezembro de 2002, era de 10,5% da população economicamente ativa, em abril de 2014, caiu para 4,9%.

No entanto, é importante salientar que essa melhora nos indicadores do mercado de trabalho partiu de uma **estratégia política deliberada** de recuperação do emprego registrado e de incremento da massa salarial na economia. Em termos da reativação do papel do Estado de determinar os salários e, por conseguinte, gerar efeitos redistributivos a partir da vinculação constitucional dos valores dos benefícios e auxílios que integram a previdência social ao salário mínimo, a relação com as capacidades pregressas do Estado nesse âmbito fica patente.

A Política de Valorização do Salário Mínimo⁷ foi a medida mais importante tomada pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff, sucessora do primeiro e atual presidenta. Essa política, além de ter sido extremamente importante para determinar a elevação das remunerações de base e influenciar as negociações dos pisos salariais das categorias profissionais, impactou positivamente

⁷ Recentemente, a medida mais importante tomada nesse âmbito foi a promulgação da Lei nº 12.382 de 25/02/2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização no longo prazo. A referida lei estabeleceu as diretrizes para a valorização do salário mínimo entre 2012 e 2015 e os reajustes automáticos para a preservação do seu poder aquisitivo correspondentes à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), permitindo ganhos reais acima da inflação (BRASIL, 2011c).

a distribuição de renda, contribuindo para a redução da pobreza e expansão do consumo das famílias.

A importância do salário mínimo no caso brasileiro deve-se à grande proporção de trabalhadores que recebem salários próximos desse patamar e à existência de programas de assistência e previdência cujos benefícios estão atrelados ao seu valor de referência. Os empregados formalmente contratados não podem receber menos que esse valor legal. Ademais, a maioria dos assalariados que estão na informalidade – sem registro em carteira – e parte dos trabalhadores por conta própria têm no valor do salário mínimo uma referência para sua remuneração. O salário mínimo também funciona como um balizador para as remunerações do mercado de trabalho, visto que o seu aumento em termos reais representa uma influência positiva para as negociações salariais (BALTAR; LEONE, 2012).

Segundo dados do Dieese, em 2008, 80% ou mais das categorias negociaram reajustes salariais acima da inflação, proporção que atingiu quase 95% das negociações em 2012 (DIEESE, 2013).

Para além das políticas de incremento da massa salarial, é necessário ressaltar as políticas previdenciárias, de emprego e de proteção do trabalho, bem como o papel fiscalizador dos órgãos de regulação do trabalho, que, em seu conjunto, contribuíram para fortalecer institucionalmente o mercado de trabalho brasileiro no sentido da sua estruturação nos últimos anos.

A previdência social brasileira é de caráter contributivo e de filiação compulsória, provendo benefícios de aposentadoria e pensões por invalidez e morte, além de contemplar outros auxílios (maternidade, desemprego, doença e acidentes de trabalho). Possui uma grande agência estatal responsável pelos pagamentos das aposentadorias e demais benefícios aos trabalhadores brasileiros, com exceção dos servidores públicos, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dotado de forte capacidade burocrática e ampla capilaridade territorial.

Entre os benefícios estritamente concedidos pela previdência social no âmbito do INSS, destacam-se aqueles no valor de um salário mínimo destinados à maioria dos aposentados oriundos das atividades urbanas, filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e a quase totalidade dos trabalhadores rurais,⁸ representando, atualmente, cerca de 66% do total de benefícios pagos pela Previdência Social (JACCOUD, 2009; BRASIL, 2011a).

⁸ O Brasil possui um emblemático sistema de seguridade rural que, além de contribuir para a redução substantiva da pobreza no campo e das disparidades entre as diferentes regiões do país, confere ao trabalhador rural o *status* de “segurado especial da previdência”.

Os níveis de cobertura previdenciária à população idosa no Brasil estão muito próximos da universalidade, sendo que mais de 80% dos idosos estão amparados pela previdência social (BRASIL, 2011a). Ressalte-se ainda que a assistência social no Brasil é um direito universal garantido pela Constituição de 1988, contemplando benefícios que protegem os grupos em situação de risco, com destaque para os Benefícios de Prestação Continuada (BPC)⁹.

A recente redução da pobreza e desigualdade verificada no Brasil dos últimos anos deve-se, em grande medida, às transferências da previdência e da assistência social. O movimento crescente de formalização do trabalho, somado ao aumento do salário mínimo e à melhor remuneração de todos os ocupados, produziu um forte impacto na redução da pobreza. Os efeitos da estruturação do mercado de trabalho sobre a pobreza no Brasil foram tão salientes que programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), só produziram os resultados esperados em famílias com membros que estavam conectados ao mercado de trabalho ou às proteções cujos valores têm sua referência no salário mínimo (OSÓRIO *et al.*, 2011).

Contudo, um problema ainda persistente no âmbito da previdência social brasileira é a existência de 10,7 milhões de trabalhadores por conta própria sem qualquer proteção. O governo brasileiro tem tomado medidas para enfrentar esse desafio, incentivando a inclusão previdenciária dos trabalhadores sem meios de cumprir com suas obrigações contributivas. A inclusão previdenciária mediante redução das alíquotas contributivas e simplificação tributária acelerou-se nos últimos anos por força da Lei do Super Simples ou Simples Nacional (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006); e da Lei Complementar nº128, de 19 de dezembro de 2008, que criou a figura do microempreendedor individual (MEI), cujos efeitos se fizeram notar a partir de 2009, com o incremento de 3 milhões de trabalhadores por conta própria protegidos pela previdência social (BRASIL, 2006, 2008; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

É da formalização e estabilidade do trabalhador no emprego, portanto, que dependerá o futuro da previdência social brasileira. Nos anos recentes, o crescimento dos empregos com carteira assinada vem aumentando o número de contribuintes para o RGPS, garantindo, assim, a sua sustentabilidade financeira – contrariando as previsões catastrofistas sobre o déficit insanável da previdência brasileira –, permitindo-lhe, inclusive, subsidiar a proteção de trabalhadores mais vulneráveis, sejam autônomos urbanos, sejam rurais em regime de economia

⁹ O BPC é uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoas acima de sessenta e cinco anos e a pessoas com deficiência, cuja renda mensal familiar *per capita* seja inferior a ¼ do salário mínimo. Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

familiar, os chamados segurados especiais da previdência social (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

No que se refere à fiscalização do trabalho, merecem destaque as ações empreendidas pelo chamado Sistema Público de Vigilância e Inspeção do Trabalho, composto por três órgãos: o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o Ministério Público do Trabalho; e a Justiça do Trabalho. A tendência dos anos 1990 quanto à fiscalização do trabalho no Brasil foi privilegiar um tipo de regulação que se pautava nos mecanismos de negociação direta para a solução privada e descentralizada dos conflitos trabalhistas. Nesse sentido, a orientação predominante estava na contramão do caráter legislado das relações de trabalho no Brasil, dando ênfase às decisões produzidas no chão de fábrica em detrimento das normas jurídicas, apostando-se num processo de inviabilização sistêmica dos órgãos de fiscalização.

Contudo, a partir da década passada, houve um avanço significativo na perspectiva de reafirmar os preceitos do trabalho decente da OIT sobre a fiscalização do trabalho, inclusive aumentando a autonomia do auditor fiscal do trabalho no exercício de sua função. Embora o número de auditores do MTE ainda seja insuficiente para dar conta dos problemas da fiscalização do trabalho, observa-se, nos últimos anos, um expressivo aumento no número de contratados para o desempenho dessa função, passando de 250 mil em 1999 para 746 mil em 2007 (BRASIL, 2011b). Esse incremento no número de auditores é um elemento-chave para dotar de faticidade a atividade fiscalizadora do MTE, visto que o efeito demonstração que esse incremento representa faz com que as empresas infratoras se atenham às normas trabalhistas devido aos riscos de serem autuadas (CARDOSO; LAGE, 2005).

No Brasil, as ações de qualificação profissional ganharam vulto nos últimos 20 anos. Entretanto, os programas nesse âmbito, até 2003, reproduziram os mesmos problemas ao não promoverem ações integradas de orientação e recolocação profissionais. A tônica desses programas foi alocar os trabalhadores desocupados em cursos de qualificação que pouco contribuíam para aprimorar suas competências no mercado de trabalho, havendo uma forte dissociação entre as políticas de educação e de trabalho. As ações voltadas para esse público competiam entre si e estavam espalhadas em mais de uma dezena de ministérios.

Esses problemas geraram uma mobilização em torno da criação de um sistema de emprego que unificasse os vários programas dispersos em um único Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Emblemática desse processo foi a criação, em 2003, do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), cujo objetivo era promover a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho e a articulação das ações de qualificação, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, trabalho, renda e educação. Os esforços em torno da qualificação profissional

levaram recentemente à criação do Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que busca aprimorar os serviços de qualificação no País, envolvendo mais incisivamente a rede pública de educação profissional e tecnológica.

Em que pesem esses avanços, as estruturas operacionais e de gestão da política de qualificação ainda são ineficientes no que tange à integração de iniciativas. O primeiro desafio estaria, portanto, em implementar uma política integrada de qualificação profissional de âmbito nacional e articulada entre os diferentes ministérios, especialmente para enfrentar o problema da forte taxa de rotatividade da mão de obra que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro.

Continuidades e velhos desafios

Apesar da existência de uma extensa legislação trabalhista que assegura diversos direitos, a peculiaridade do sistema de regulação do trabalho no Brasil decorre do fato de as empresas terem um considerável grau de autonomia para fazer ajustes nas relações de emprego. Na realidade, a despeito da portentosa estrutura legal de proteção do trabalho, o fato é que o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por uma forte **flexibilidade contratual**¹⁰.

É intensa a flexibilidade do mercado de trabalho analisada a partir do tempo de emprego. Um grande contingente de trabalhadores tem participação intermitente no mercado de trabalho formal, variando entre a condição de desligados e admitidos durante anos seguidos, o que compromete sobremaneira a inscrição regular dos trabalhadores no universo previdenciário. Ao se considerar apenas os vínculos formais via Relação Anual de Informações Sindicais (Rais) de 2010, o tempo médio do emprego no Brasil foi estimado em 4,4 anos (DIEESE, 2011, p. 59), o que o coloca atrás de todos os países da OCDE, exceto os Estados Unidos, paradigma do mercado de trabalho flexível.

Assim, são desligados e admitidos todos os meses uma fração significativa do total de empregados. No período 2000-2009, a despeito da recuperação do emprego formal, os desligamentos com menos de seis meses de duração superaram 40% do total dos vínculos desligados em cada ano. Cerca da metade desses desligamentos não atingiram três meses de duração e 2/3 dos vínculos desligados sequer atingiram um ano de trabalho, sendo que 76% a 79% dos desligamentos não tiveram dois anos de duração. Vale ressaltar que mais de 2/3 do total desses desligamentos reportam-se a motivos rescisórios relacionados às decisões patronais (BRASIL, 2011b).

¹⁰ O mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se estruturalmente por dois tipos de flexibilidade: a flexibilidade quantitativa, provocada por uma elevada oferta de força de trabalho pouco qualificada e a flexibilidade contratual, causada por uma insuficiência de mecanismos institucionais inibidores da demissão imotivada (DIEESE, 2011, p. 49).

Como o emprego formal total abrange somente 1/3 da população ativa, apenas 1 de cada 6 brasileiros voltados para a atividade econômica tem emprego formal há mais de dois anos (BALTAR, 2010, p. 21). O agravante do fenômeno da acentuada rotatividade no mercado de trabalho brasileiro decorre do fato de a remuneração média das admissões ser inferior à remuneração média dos desligamentos, com algumas poucas variações setoriais.

Praticamente não existe limitação à demissão no Brasil. A alta rotatividade do trabalho vigente nas empresas é um poderoso mecanismo de conter a alta dos salários, com a substituição de trabalhadores melhor remunerados por outros com salários mais baixos. Ademais, essa rotatividade é fortemente pró-cíclica, revelando que as restrições às demissões no País são principalmente de ordem econômica, devido à ampla liberdade dos empregadores em ajustar as relações de trabalho aos ciclos econômicos e à sazonalidade do nível de atividade.

Apesar da grita empresarial contra a “rigidez” da legislação do trabalho brasileira, o País segue não sendo signatário da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada¹¹. Nesse sentido, os discursos, sempre em voga no Brasil, da “flexibilização da legislação trabalhista”, da “diminuição dos custos de demissão”, da “desoneração dos encargos patronais” e da “promoção da empregabilidade” fazem pouco sentido diante dessa realidade que impede o alcance das normas do direito do trabalho e da seguridade social.

Conclusão

Este estudo demonstrou a importância da regulação pública do trabalho assalariado e da previdência social na estruturação de mercados de trabalho fortemente heterogêneos e que convivem com altos índices de informalidade, tal como o mercado de trabalho brasileiro.

Em face da ideia bastante difundida de que as vias para a institucionalização de uma política social respaldada nos estatutos de proteção do mundo do trabalho estariam definitivamente vedadas por constrangimentos fiscais e requerimentos de competitividade econômica, o Brasil vem demonstrando nos últimos anos que, apesar dos seus gritantes problemas, existe uma considerável margem para o Estado replicar formas de proteção fortemente semelhantes àquelas que vigiam

¹¹A Convenção 158 da OIT prescreve normas destinadas a limitar o poder discricionário do empregador de desconstituir, sem qualquer motivo, a relação de trabalho. Por força de seus dispositivos, tanto a despedida individual como a coletiva precisa preencher determinados requisitos procedimentais (direito de defesa, tentativa de reversão das dispensas coletivas, envolvimento das autoridades locais na tentativa de reversão total ou parcial das despedidas coletivas) para alcançar a regularidade jurídica (SIQUEIRA NETO, 1997).

durante o chamado ciclo fordista de regulação do capitalismo. Em outras palavras, há espaço para a construção do Estado social.

Pesem os problemas referentes à informalidade e à qualidade dos empregos gerados, o Brasil vem apostando na replicação de políticas sociais centradas no trabalho protegido, que pareciam esgotadas sob a hegemonia das reformas orientadas para o mercado dos anos 1990.

Sem romper com os estatutos e regulações que orientaram a construção de suas proteções sociais, o País, ao que tudo indica, parece ter redescoberto o caminho do crescimento com geração de empregos formais, via uma política acertada de valorização do salário mínimo que trouxe importantes repercussões para a redução da pobreza e das desigualdades nos últimos anos. Ademais, saliente-se a existência no Brasil de uma ampla rede de programas de previdência e assistência, constitucionalmente garantidos como direitos, que têm no salário mínimo o seu valor de referência.

Contudo, os problemas relacionados à rotatividade do mercado de trabalho ainda persistem, colocando sérios desafios para o crescimento continuado do emprego protegido.

O caso brasileiro é emblemático dos dilemas enfrentados por alguns países da periferia quanto às escolhas entre perseguir uma estratégia efetiva de construção do Estado social ou adotar medidas “eficientes” de combate à pobreza, porém terminativas. Uma vez que essas políticas esgotem seus potenciais de inclusão, torna-se necessário pensar em estratégias mais estáveis de integração dos vulneráveis nos estatutos do mundo do trabalho.

É muito difícil haver um escape para a pobreza, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades, sem que haja um compromisso mais explícito por parte do Estado quanto à criação de empregos estáveis e de qualidade, pois o que fazer com os recém-egressos da pobreza extrema, muitas vezes equivocadamente intitulados como pertencentes às “novas classes médias”? O horizonte a se atingir é simplesmente incluí-los no universo do consumo, via uma hipotética igualdade de oportunidades? Afinal, quando a inclusão pura e simples pelo consumo mostrar-se uma frágil fortaleza, para onde irão essas “novas classes médias” sem os suportes do trabalho estável e da proteção social?

Referências bibliográficas

BALTAR, P. Emprego, políticas de emprego e política econômica no Brasil. *Série Trabalho Decente no Brasil*, Documento de Trabalho n. 2. Brasília: OIT, 2010.

_____. LEONE, E. O mercado de trabalho no Brasil nos anos 2000. *Carta Social e do Trabalho*, n. 19, Cesit/Unicamp, pp.2-16, 2012.

BERTRANOU, F. *Protección social y mercado laboral*. Santiago de Chile: OIT, 2013.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *On justification: economies of worth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

BOYER, R. ; SAILLARD, Y. *Théorie de la Régulation*. L'Etat des Savoirs. Paris: La Découverte, 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2011a. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf.

_____. Ministério da Previdência Social. Evolução do emprego formal no período 2004-2012: um olhar a partir dos registros da GFIP. *Informe de Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2013. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2013/10/Informe_setembro_2013_11-10_bx.pdf.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011b. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A333FE61>.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 4.682, de 24 de Janeiro de 1923*. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL.

_____. *Decreto nº 19.770, de 19 de Março de 1931*. Regula a sindicalização das classes patronaes e operárias e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm.

_____. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de Maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>.

_____. *Lei nº 9.876, de 26 de Novembro de 1999*. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9876.htm.

_____. *Lei nº 12.387, de 25 de fevereiro de 2011*. Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo. Brasília, 2011C. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12382.

_____. *Lei Complementar nº 123, de 14 de Dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm.

- _____. *Lei Complementar nº 128, de 19 de Dezembro de 2008*. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm.
- CASTEL, R. *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris: Seuil, 2003.
- CARDOSO, A. M. *Sindicato, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil*. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010
- CARDOSO, A. M. ; Lage, T. A inspeção do trabalho no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 451-490, 2005.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. O corporativismo na construção do espaço público. In: Boschi, R. R. (Org.). *Corporativismo e desigualdade*. A construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/Iuperj, 1991.
- DIEESE. *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: Dieese, 2011. p. 01-119.
- _____. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2012. *Estudos e Pesquisas*. São Paulo: Dieese, n. 64, mar., p. 2-27, 2013.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Editora Globo, 2006.
- GUIMARÃES, N. A. O que muda quando se expande o assalariamento (e em que o debate da Sociologia pode nos ajudar a compreendê-lo)? *Dados*, v. 54, n. 4, p.533-568, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, 2012.
- JACCOUD, L. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. *Texto para Discussão*, n. 1372, jan., p. 1-27. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- KORPI, W. *The democratic class struggle*. London: Routledge, 1983.
- KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. T. Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições. *Revista ABET*, vol. X, n. 2, p. 30-35, — jul./dez. 2011.
- LANZARA, A. P. *A construção histórica do Estado Social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro*. Rio de Janeiro: Iesp-Uerj, 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política).
- LEFORT, C. *A invenção democrática*. Os limites da dominação totalitária. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.
- MATISJACIC, M.; RIBEIRO, J. O.; KAY, S. E. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, p.152-173, Cesit/Unicamp, 2007.
- NORONHA, E. G. Informal, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais –RBCS*, v. 18, n. 53, p. 111-179, out. 2003.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSÓRIO, R. G. *et al.* Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. *Texto para Discussão*, n. 1647, ago, p. 01-44. Brasília: Ipea, 2011.

RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça. A política social na prdem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

_____. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SIQUEIRA NETO, J. F. Direito do Trabalho e flexibilização no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 1, p. 33-41, 1997.

SUPIOT, A. *Critique du Droit du Travail*. Paris: PUF, 1994.

TEUBNER, G. *Law as an Autopoietic System*. Oxford: Blackwell, 1993.

WERNECK VIANNA, L. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

Arnaldo Provasi Lanzara

Professor de Ciência Política e Políticas Públicas do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense (Volta Redonda) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - INCT/PPED.

RSP

O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina

Erik Persson

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Ricardo da Silveira Porto

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Alfredo Kleper Chaves Lavor

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

O objetivo do artigo é identificar uma correlação teórico-conceitual e empírica da Lei nº 8.666/93 para com o modelo burocrático tradicionalista de gestão pública, assim como uma correspondência do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para com os pressupostos da administração pública gerencial. Para tanto, optou-se pela concepção de pesquisa descritiva, aplicada e qualitativa. A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, mediante pesquisa-ação no setor de licitações de uma universidade federal. Os resultados sugerem que as prerrogativas da Lei nº 8.666/93 convergem para os pressupostos do modelo burocrático tradicional, enquanto o RDC aproxima-se da noção da chamada burocracia flexível, no âmbito da nova gestão pública.

Palavras-chave: burocracia, reforma administrativa, licitação, contrato público, modernização administrativa, estudo de caso

[Artigo recebido em 11 de outubro de 2014. Aprovado em 6 de agosto de 2015]

El RDC como una nueva apuesta de la nueva gestión pública en licitaciones: el caso de la Universidad Federal de Santa Catarina

El objetivo de este artículo es identificar una correlación teórica, conceptual y empírica de la Ley n° 8.666/93 hacia un modelo burocrático tradicionalista de gestión pública, así como una afinidad del “Régimen Diferenciado de Licitaciones Públicas” (RDC) con los supuestos de la nueva gestión pública. Con el fin de hacer eso, elegimos el concepto de investigación descriptiva, aplicada y cualitativa. Adoptamos el estudio de caso como estrategia de investigación, a través de la investigación-acción en el departamento de licitaciones de una universidad federal. Los resultados sugieren que las prerrogativas de la Ley n° 8.666 /93 convergen con los supuestos del modelo burocrático tradicional, mientras que la RDC se acerca a la noción de la burocracia flexible, en el ámbito de la nueva gestión pública.

Palabras clave: burocracia, reforma administrativa, licitación, contrato público, modernización administrativa, estudio de caso

The RDC as a new proposal of the new public management in bidding: the case of Federal University of Santa Catarina

The aim of this article is to identify a theoretical, conceptual and empirical correlation of the Law n.º 8.666/93 towards a traditionalist bureaucratic model of public management, as well as an affinity of the “Differentiated Regime for Government Procurement” (RDC) with the assumptions of the new public management. In order to do that, we have chosen descriptive, applied and qualitative type of research. We adopted the case study as research strategy, through action research in the bidding department of a federal university. The results suggest that the premises of Law n.º 8.666/93 converge to the assumptions of traditional bureaucratic model while the RDC approaches to the notion of flexible bureaucracy, in the sphere of the new public management.

Keywords: bureaucracy, administrative reform, bidding process, public contract, administrative modernization, case study

Introdução

A administração pública brasileira é historicamente marcada por uma série de reformas que se sucederam na tentativa de aperfeiçoar as estruturas administrativas, organizacionais e institucionais do aparato estatal, visando à superação do patrimonialismo e das disfunções burocráticas do funcionalismo público.

Para Capobianco *et al.* (2013), ao serem detectadas as limitações de determinado modelo de gestão pública, no que se referem ao atendimento dos objetivos do Estado, novas propostas são apresentadas como alternativas para o melhoramento do sistema, procurando eliminar práticas cujas aplicações encontram-se esgotadas. No caso do Estado brasileiro, as reformas têm o intuito de promover mudanças institucionais significativas (BRESSER-PEREIRA, 1999) para a construção de um modelo de gestão capaz de tornar o Estado “mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 37).

Nos estudos de administração pública, comumente se admite a instituição de modelos – patrimonial, burocrático e gerencial – segundo os quais a forma de administrar as organizações do Estado concretiza-se (FLEURY, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2000; SECCHI, 2009; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014). Embora os convencionalmente chamados modelos burocrático e gerencial pareçam coexistir tanto na administração direta quanto na indireta, a atual conjuntura do aparelho organizacional do Estado brasileiro caracteriza-se por um modelo híbrido e hegemônico que continua consubstanciado na organização burocrática (COURPASSON; CLEGG, 2006), seja porque tecnicamente superior a outras formas organizacionais, seja porque a burocracia atua como aparelho ideológico de dominação para o atendimento de grupos de interesse específicos (WEBER, 1982; TRAGTENBERG, 2006). Em outras palavras, mesmo na corrente gerencialista, os pressupostos da organização burocrática são ratificados, ainda que sejam privilegiadas noções como eficiência, qualidade, produtividade, desempenho e resultados, em detrimento do formalismo e do foco demasiado em mecanismos de controle das estruturas mais rigidamente burocratizadas, como se discutirá adiante.

É possível aduzir, por isso, que a administração pública gerencial ou nova gestão pública não representa ruptura, nem superação do modelo burocrático, mas a configuração de uma “burocracia flexível”, uma burocracia ajustada às condições tecnológicas e mercadológicas da atualidade, mais eficaz e arrojada do que a tradicional burocracia dos tempos fordistas (PRESTES MOTTA, 2001; PAES DE PAULA, 2005a).

Partindo dessas considerações, o presente artigo utiliza o exercício da atividade pública em licitações em uma entidade da administração indireta, para evidenciar empiricamente como os pressupostos dos modelos burocrático e gerencial comportam-se na sistemática de dois regimes jurídicos de licitações públicas, quais sejam: o Regime Geral de Licitações, instituído pela Lei nº 8.666/93, e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criado pela Lei nº 12.462/11, com particular ênfase nesse último.

Com tal análise, objetiva-se identificar uma correlação teórico-conceitual e empírica do regime da Lei nº 8.666/93 para com a administração burocrática tradicional, assim como uma possível correspondência do RDC para com os pressupostos da administração pública gerencial. Adicionalmente, pretende-se verificar aspectos de afastamento do RDC no que tange ao modelo burocrático tradicionalista – no sentido de uma morfologia burocrática rígida, autorreferenciada, concentrada nos meios e nos ditames das normas e controles –, bem como aspectos de aproximação desse regime à noção da chamada burocracia flexível, no âmbito da nova gestão pública, considerando os objetivos para os quais foi criado. Essa análise será realizada sob três enfoques, delimitados a partir de dimensões analíticas que emergiram no processo da pesquisa: (1) aspectos procedimentais; (2) noção de administrador público; e (3) orientação e foco.

Este artigo contribui, em primeiro lugar, para uma retomada das discussões sobre o setor público, especialmente focalizando a prática administrativa no serviço público, isto é, a realidade localizada e cotidiana de uma organização pública estatal. Essa contribuição ocorre na medida em que o trabalho privilegia a temática da burocracia, sendo que a burocracia será abordada aqui predominantemente como estrutura organizativa racional-formal (WEBER, 2012). O propósito, portanto, não é identificar pontos de ruptura, mas algumas interfaces teóricas e empíricas entre os regimes de licitações e os pressupostos de uma burocracia tradicional ou de uma burocracia flexibilizada, tendo como pano de fundo a prática administrativa em licitações públicas. Tal intento representa a segunda contribuição desta pesquisa.

Acresce mencionar que o instituto da licitação cumpre papel crucial no exercício da administração pública, dado seu caráter estratégico e sua ingerência direta ou indireta sobre qualquer opção política, ação ou serviço público que o Estado propõe-se a realizar na persecução do benefício coletivo. Não obstante, é preciso levar em consideração que a licitação apresenta-se como modo usual e particularmente vulnerável para o exercício da corrupção na organização pública, sem contar sua complexidade jurídica e procedimental que assola a vida dos administradores públicos e que cotidianamente resulta em irregularidades, em geral de ordem

técnico-burocrática¹, o que torna iminente a formulação de um novo regime geral de licitações públicas.

Nesse sentido, como terceira contribuição, este estudo pretende apresentar a experiência de uma instituição de ensino superior pública na implantação de uma nova sistemática de licitação, com vistas a melhor aclarar a opacidade, e até mesmo a desconfiança, em torno do RDC, fornecendo subsídios para discussão e desenvolvimento do tema no campo da administração pública, mediante uma abordagem teórica e prática, visto que muito do que se tem dito sobre RDC é alheio a qualquer investigação empírica. Este artigo, entretanto, não tem como escopo promover uma discussão aprofundada sobre matéria jurídica ou política sobre o tema².

Cabe ressaltar que, embora diversas correntes tenham emergido como perspectivas alternativas no cenário atual da gestão pública, tais como a vertente societal (PAES DE PAULA, 2005a), a gestão social (TENÓRIO, 1998; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2012), o novo serviço público (DENHARDT, 2012), o Estado em rede (CASTELLS, 1999), entende-se aqui que, metodológica e conceitualmente, tais abordagens não permitiriam realizar uma análise adequada tendo como pano de fundo a temática das licitações. Isso porque essas abordagens privilegiam a dimensão sociopolítica, visam a viabilizar a participação popular, buscam até estruturar um projeto político, uma proposta completamente nova de gestão (PAES DE PAULA, 2005a; TENÓRIO, 1998). Não parece ser esse o objetivo precípua do RDC, cuja ênfase, isso sim, está na promoção de eficiência administrativa e nas adequações oriundas das prescrições gerenciais para a atividade pública. Por isso, a escolha foi abordar os regimes licitatórios sob as égides da burocracia (numa concepção tradicional) e do gerencialismo.

¹ Segundo relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) de 2010, as irregularidades em processos licitatórios continuam a representar os problemas mais encontrados nos municípios fiscalizados pelo órgão. A CGU registrou problemas nas licitações de 95% dos municípios fiscalizados.

² Não se pretende, no presente artigo, discutir pormenorizadamente os dispositivos jurídicos da Lei nº 8.666/93 ou do RDC, visto que há ampla literatura especializada que trata do regramento legal desses regimes de licitação com muito mais profundidade, como, por exemplo, no campo do Direito. As análises aqui empreendidas estão mais alinhadas a uma perspectiva prática e de gestão. Igualmente, não se objetiva adentrar num debate político do tema, particularmente acerca das polêmicas que envolvem a instituição e a aplicação do RDC. Cabe mencionar, no entanto, que, em 2011, o Procurador-Geral da República ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4655) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Lei nº 12.462/11, do RDC (STF, 2011). A Advocacia-Geral da União (AGU), por seu turno, encaminhou, no mesmo ano, uma nota técnica ao Congresso Nacional com argumentos a favor da constitucionalidade do regime diferenciado (AGU, 2011). Também o Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) à época, Ministro Benjamin Zymler, defendeu com veemência o uso do RDC. Nota-se que diversos grupos de interesses, eminentemente políticos, sejam de governo ou de oposição, têm medido forças no processo de institucionalização do novo regime diferenciado.

Do burocratismo ao gerencialismo

Numa breve análise, foi o patrimonialismo o fator principal que essencialmente deu causa ao desenvolvimento de um modelo de gestão pública fundamentado na teoria burocrática weberiana, a partir da primeira metade do século 20. No sistema patrimonialista de administração pública, explica Paes de Paula (2005a), as posições governamentais são convertidas em uma forma de mobilidade social e ocupacional, isto é, a organização governamental torna-se muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional direcionada à consecução do interesse público. Esse tipo de administração se expressa na cultura da apropriação, pelo interesse privado, daquilo que é público (RAMOS, 1983), em que a arbitrariedade, o favoritismo e o nepotismo são práticas triviais.

Ante o modelo patrimonialista, no qual é opaca a distinção entre bens públicos e privados (FLEURY, 1997), a administração pública burocrática trouxe em seu cerne a dominação racional-legal weberiana, com base nos princípios da hierarquia, formalismo, especialização, impessoalidade, meritocracia e profissionalismo (WEBER, 1982; WEBER, 2012). Igualmente, o modelo burocrático de gestão pública teve fundamento nas teorias administrativas vigentes no início do século 20 em países mais desenvolvidos, pautadas em preceitos do taylorismo-fayolismo (WAHRLICH, 1974).

O ideal da racionalização da gestão pública segundo padrões weberianos de organização, que no Brasil remete à reforma burocrática operada a partir da década de 1930 (BRESSER-PEREIRA, 2000), também se expressou na ampliação da divisão do trabalho, na simplificação e padronização de tarefas, na gestão de materiais e do orçamento, na revisão das estruturas administrativas e na aplicação de métodos para a definição dos procedimentos. A desconfiança prévia em relação aos administradores públicos e aos cidadãos que a eles dirigem demandas levou ao estabelecimento de controles rígidos nos processos, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento das demandas (COSTA, 2008).

Como forma organizativa do trabalho, já dizia Max Weber (1982), a burocracia apresenta significativas vantagens técnicas, haja vista tratar-se do modelo mais eficiente de organização racional até então desenvolvido. A perenidade da burocracia assenta-se na sua superioridade técnica em relação a qualquer outra forma de racionalização do trabalho, de tal modo que comparar uma estrutura burocrática plenamente desenvolvida a qualquer outra organização é o mesmo que comparar uma máquina a um modo de produção artesanal. Para a gestão pública, a qualidade essencial da organização burocrática residia na efetividade dos controles de abusos, clientelismos e favoritismos, além do combate às velhas estruturas oligárquicas do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1999; COSTA, 2008).

Em contrapartida, as chamadas disfunções burocráticas ou efeitos indesejados da burocracia têm sido sistematicamente apontados por pesquisadores que vêm criticando incisivamente o paradigma burocrático tradicionalista, em especial a partir das correntes estruturalistas, a exemplo de Merton, Blau, Simon, Thompson etc. (PRESTES MOTTA, 2001). Tais críticas envolvem questões como a autorreferência, a incapacidade de voltar-se para o cidadão e a arrogância funcional com relação ao público, a morosidade, o excessivo formalismo e grau de impessoalidade, o destacamento dos interesses coletivos e, por conseguinte, a ineficiência que se verifica em organizações altamente burocratizadas.

Diante disso, as disfunções do modelo burocrático tradicional de gestão pública começaram a avultar-se a partir do momento em que se ampliaram a participação e o intervencionismo estatal na vida política, social e econômica, no País. Os efeitos indesejados da burocracia tornaram-se mais evidentes com a complexificação dos arranjos institucionais do Estado, da multiplicidade dos atores sociais e políticos e dos interesses individuais e coletivos, da diversificação das políticas e da prestação dos serviços públicos.

No contexto brasileiro, as novas configurações políticas, econômicas e sociais apontavam a necessidade de reformar a administração burocrática implantada desde a década de 1930. Nesse sentido, a reforma administrativa de 1967, operada pelo Decreto-Lei nº 200, representou a admissão de um novo paradigma, pautado nos pressupostos gerenciais e fundamentado na descentralização administrativa. Segundo Costa (2008), consentâneo à condição política de ditadura militar pela qual passava o Brasil naquele momento histórico, o Decreto-Lei nº 200 intencionava substituir o modelo clássico de burocratização, ampliando a intervenção do Estado nas esferas econômica e social mediante a criação de entidades administrativas descentralizadas e a expansão do regime celetista no funcionalismo público.

Apesar de retratar um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, contudo, não desencadeou transformações profundas na administração burocrática então hegemônica. No entender de Costa (2008), a reforma de 1967 não logrou êxito na sua tentativa de eliminar o fosso crescente tanto nas burocracias instaladas na administração direta quanto na indireta, além de não conseguir promover a profissionalização do serviço público de forma plena.

Na verdade, não houve rompimento com o modelo precedente, e o que ocorreu, de fato, foram incrementalismos na máquina pública que permitiram a coexistência de núcleos de eficiência e competência no âmbito da administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995).

Com a Constituição Federal de 1988, houve um agravamento da crise na capacidade gerencial do Estado brasileiro, pois a nova Carta Magna promoveu um enrijecimento burocrático extremo, por meio da criação de sistemas rígidos de controle dos órgãos públicos, em termos de admissão, incentivos e processos de compras (FLEURY, 1997). Juntamente com os resquícios de um neopatrimonialismo ainda presentes no setor, o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira foram então realçados (BRESSER-PEREIRA, 1998b *apud* CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

As mudanças impulsionadas pela Constituição de 1988 acabaram afetando não somente a área de recursos humanos, mas todo o processo de gestão e o aparato legal e normativo, cristalizando uma situação de surpreendente rigidez do aparelho estatal, que reduziu a flexibilidade operacional da administração indireta e estendeu às fundações e autarquias públicas as mesmas regras burocráticas engessantes e normas de funcionamento idênticas às que regiam a administração direta e o núcleo estratégico do Estado (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998).

Em movimento oposto ao que se vivenciava no Brasil ao final dos anos 1980, a corrente do *new public management* ou nova administração pública despontava em países como Reino Unido e Estados Unidos (PAES DE PAULA, 2005a), implementada em resposta à crise fiscal, à crise no modo de intervenção do Estado, à crise do modelo burocrático tradicional e à crise política nesses países (BRESSER-PEREIRA, 2006), sem contar os desafios impostos pelo rápido aumento do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial.

Conforme salienta Paes de Paula (2005a), essa corrente também ficou conhecida como administração pública gerencial, na medida em que se caracterizava pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio orientado pela lógica empresarial. Assim, já nos anos de 1990, a administração pública gerencial emergia como modelo ideal para o gerenciamento da máquina pública (PAES DE PAULA, 2005b).

Os pressupostos da corrente gerencialista são concebidos e implantados no Brasil durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com ativa presença do então Ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser-Pereira. Sob sua liderança, a reforma do aparelho estatal iniciada em 1995 passa a orientar-se pelos valores de qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, considerando-se a figura do “cidadão-cliente” como primordial (PAES DE PAULA, 2005a; BRESSER-PEREIRA, 2000).

A reforma do Estado de 1995 é gerencial, esclarece Bresser-Pereira (2000, p. 24), “porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência

as agências públicas”. Ademais, a solução proposta incluía ainda a eliminação da forma burocratizada de gerir as atividades que não fossem consideradas como pertencentes ao núcleo estratégico do Estado (FLEURY, 1997).

Para Bresser-Pereira (2000), o pressuposto central da reforma gerencialista era de que, ao final do século 20, as técnicas de controle gerencial e democrático estavam já amadurecidas, sendo o gerencialismo a melhor forma de combater o clientelismo e o burocratismo. Em vez de submeter o administrador público ao implacável controle burocrático, era possível dar-lhe autonomia e valorizá-lo por sua capacidade de tomar decisões.

Em resumo, a reforma de 1995 visou incutir a cultura gerencial na administração pública brasileira, trazendo conceitos e lógicas das organizações de mercado. As formas de controle mudaram o foco para se concentrarem nos resultados, mais do que nos meios; foram definidas metas para os órgãos e entidades públicas; outorgou-se maior autonomia ao agente público na gestão dos recursos; além de serem valorizados aspectos de transparência e participação dos cidadãos. Foram também aplicadas ferramentas de gestão típicas do setor empresarial, como programas de qualidade total, reengenharia, administração participativa, gestão por desempenho, entre outras (BRESSER-PEREIRA, 1998a; BRESSER-PEREIRA, 2000).

Conforme se observa em trecho do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995):

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 16)

Não obstante, cabe frisar que a administração pública gerencial permanece escorada na burocracia como forma organizacional, da qual conserva alguns de seus pressupostos basilares, como a admissão de pessoal segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995). O gerencialismo representa, portanto, nada mais do que um movimento de flexibilização burocrática.

Com o fito de realizar as análises propostas nas sessões seguintes, vale reforçar que a concepção tradicional de burocracia aqui trabalhada corresponde a um nível organizacional, isto é, faz referência aos atributos morfológicos da organização burocrática e suas disfuncionalidades. Portanto, é com base nessa perspectiva de burocracia que se buscará identificar as interfaces teórico-empíricas entre os modelos burocrático e gerencial de administração pública e os regimes de licitações.

Licitações públicas: a Lei nº 8.666/93 e o RDC

A licitação é regra constitucional disposta no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e deve ser seguida para a formalização de contratos pela administração pública. Seu caráter burocrático se expressa, de antemão, ao se tratar de procedimento administrativo instrumental para o alcance da finalidade da contratação pública (OLIVEIRA, 2013). Diante da pluralidade de normas legais que constitui o campo das licitações públicas no Brasil, assume destaque a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com suas posteriores alterações, que regulamenta o preceito constitucional, instituindo os regramentos gerais para as licitações e contratos da administração pública (OLIVEIRA, 2013; MEDAUAR, 2013).

Pode-se afirmar que o regime de licitações instituído pela Lei nº 8.666/93 é resultante da Constituição de 1988, caracterizado pela excessiva centralização e ênfase nos controles dos procedimentos e normas. Além de assegurar que as compras públicas atendessem aos preceitos constitucionais, a chamada Lei Geral de Licitações foi criada para embaraçar atos de corrupção e fraudes nas licitações e contratações públicas. Cabe recordar que esse regime foi aprovado justamente num contexto sócio-histórico e político marcado por escândalos e suspeitas de superfaturamento de contratos do Governo Federal, e de inúmeras denúncias que culminaram no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

A preocupação com o combate a práticas corruptas pressionou os congressistas a aprovarem uma legislação detalhista ao extremo, uma norma jurídica que assegurasse que dali nenhum administrador público pudesse atentar contra o interesse público ou depravar atos administrativos em benefício próprio. No entanto, a complexidade jurídica e o formalismo de procedimentos acabaram por produzir uma morosidade característica e uma vulnerabilidade dos processos licitatórios a expedientes protelatórios que, além de encarecerem as compras públicas, não foram suficientes para impedir fraudes (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998). O regime geral foi sendo sistematicamente alterado

e absorveu novas leis que tornaram a regulamentação das licitações ainda mais labiríntica no País³.

Ao longo dos anos, a Lei nº 8.666/93 reuniu críticas ferrenhas acerca de suas disfuncionalidades e consequências indesejáveis para as contratações públicas, sobretudo pela limitação da autonomia de gestão e discricionariedade do administrador público na tomada de decisão, das contratações antieconômicas resultantes, da onerosidade e morosidade inerentes aos processos licitatórios burocráticos (OLIVEIRA, 2013). Destacam-se, ainda, as deficiências do regime na utilização de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho.

Há, no entanto, aqueles que visualizam alguns aspectos como sendo positivos:

A grande virtude da Lei nº 8.666/93 foi exatamente ter limitado o poder discricionário dos burocratas nos procedimentos associados à possibilidade de fraude na licitação. Esse fato já representa um mérito da lei, pois se coaduna tal princípio com os fundamentos da concorrência. A lei obriga o burocrata a licitar pelo menor preço e é proibido restringir a participação de empresas nas concorrências públicas, fato que representa a eliminação de barreiras à entrada no mercado, onde o governo muitas vezes atua como monopolista. Há outras virtudes associadas à limitação do poder discricionário dos burocratas: eles são obrigados a pagar as faturas em ordem cronológica, evitando, dessa forma, o uso do cargo para a obtenção de propinas associadas a tratamentos especiais (SILVA, 1997).

Não se pode negar, contudo, que a Lei nº 8.666/93 tem apresentado significativas dificuldades em acompanhar as modificações vivenciadas pela sociedade atual, sobretudo por suas limitações no uso de alternativas e recursos mais modernos no desempenho das licitações. Por essas e outras razões, os últimos governos têm buscado promover um amplo debate junto aos setores empresariais, estatais e da sociedade civil com vistas à revisão da Lei Geral de Licitação. No contexto da reforma na administração pública, tal esforço não trata de propor a supressão de controles e garantias que resguardem a necessária impessoalidade e transparência nas licitações, nem de eliminar completamente as prerrogativas da Lei nº 8.666/93, segundo o relatório de avanços da reforma gerencial da administração pública do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998).

³ A Lei nº 8.666/93 completou 22 anos em 2015, tendo sido modificada 222 vezes por 22 leis posteriores. Com uma média que ultrapassa dez alterações por ano, esse regime licitatório constitui um grande desafio aos servidores públicos federais, e ainda maior aos administradores públicos das demais esferas, os quais estão submetidos a regramentos locais (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2015).

O que está em questão é a revisão de procedimentos morosos e de exigências formais e técnicas de difícil cumprimento, que tem facilitado, contraditoriamente, a manipulação do processo licitatório, mediante impugnações judiciais meramente protelatórias (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998, p. 59).

Assim, o que se persegue desde os anos 1990 é a introdução de novos instrumentos nas licitações públicas, um novo aparato procedimental que homenageie os benefícios proporcionados pelas tecnologias da informação e comunicação (TICs), visando a maior rapidez, competitividade, simplificação de procedimentos ultrapassados, sistemas modernos de controles e registros, e realização de licitações eletrônicas (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998).

Considerando o custo político em alterar totalmente a Lei nº 8.666/93, os últimos governos, especialmente na esfera federal, têm optado por modificar gradualmente o regime de contratações administrativas de forma setorial, daí a criação da modalidade pregão, com a Lei nº 10.520/02, do sistema de registro de preços, com os Decretos nº 3.931/01 e nº 7.892/13, das normas relativas às licitações sustentáveis e do novo regramento para licitações de publicidade (OLIVEIRA, 2013).

Nesse contexto e no cerne dessas iniciativas, entre elogios e críticas, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) surge com a Lei nº 12.462/11, e posteriores alterações, regulamentada pelos Decretos nº 7.581/11, nº 8.080/13 e nº 8.251/14, como alternativa para viabilizar a realização dos procedimentos licitatórios necessários às contratações dos eventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. O RDC vai, paulatinamente, alargando seus limites de aplicação em razão da necessidade de simplificar e conferir maior celeridade à condução e conclusão dos processos licitatórios em todas as esferas. Assim, o regime diferenciado pode ser aplicável para licitações e contratos de ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de obras e serviços de engenharia no âmbito do sistema público de ensino, do Sistema Único de Saúde (SUS), de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo e de ações no âmbito da segurança pública (ZYMLER; DIOS, 2013; MEDAUAR, 2013; BRASIL, 2011).

A instituição desse novo regime pode ser concebida como uma iniciativa de “modernização administrativa” (MATOS, 1988), haja vista sua orientação para parâmetros de eficiência, agilidade e economicidade. Em sua essência, o RDC visa tornar mais ágeis e céleres as licitações e obter maior eficácia e eficiência nos contratos públicos (OLIVEIRA, 2013; MEDAUAR, 2013).

Em seu artigo 1º, a Lei nº 12.462/11 enumera os objetivos do RDC, quais sejam: a) ampliação da eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os

licitantes; b) promoção da troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; c) fomento à inovação tecnológica; e d) garantia de tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL, 2011). Assumem realce aspectos como eficiência, inovação tecnológica, relação custo-benefício e competitividade, além de dispositivos como contratos de eficiência e remuneração variável⁴, de inspiração eminentemente empresarial.

Como se pode perceber, tendo em vista o contexto histórico, social e político que marca o surgimento de cada um dos regimes licitatórios, assim como as prerrogativas e valores que lhes são característicos, é possível estabelecer previamente uma correlação teórica e conceitual do regime da Lei nº 8.666/93 com o modelo burocrático tradicional, no sentido aqui empregado, e do RDC com o modelo gerencial de gestão pública. Resta-nos saber como essa relação se concretiza na prática administrativa, para que o RDC possa ser concebido como uma nova aposta da administração pública gerencial no âmbito das licitações públicas. É o que buscaremos evidenciar.

Procedimentos metodológicos

Levando em conta a complexidade de se analisar a sistemática dos regimes licitatórios sob o prisma da relação burocracia-gerencialismo, e com o intuito de se investigar a questão de maneira adequada e com satisfatória profundidade, optou-se pela concepção de pesquisa descritiva quanto ao seu objetivo, de caráter aplicado concernente à sua natureza, e com abordagem qualitativa. A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, mediante pesquisa-ação. Nesse particular, assumiu-se o entendimento de Macke (2006), a qual considera a pesquisa-ação como uma variante do estudo de caso.

Para Thiollent (1988), a pesquisa-ação refere-se a uma tipologia de investigação social de embasamento empírico que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a solução de um problema coletivo. Nesse caso, os participantes são atores representativos da situação ou do problema e estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

A pesquisa-ação tem caráter aplicado, haja vista preocupar-se com a elaboração de diagnósticos, identificação e resolução de problemas. Trata-se de uma pesquisa fundada na intervenção efetiva dos participantes em processos de mudança planejada (MACKE, 2006).

⁴ O leitor poderá saber mais sobre esses temas na Lei nº 12.462/11, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm.

Os participantes foram responsáveis pelos processos de estudo e implantação do RDC em licitações de obras e serviços de engenharia na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Por isso, a unidade-caso selecionada para análise foi a UFSC, especificamente em relação às intervenções realizadas no Departamento de Licitações (DPL).

Acresce ressaltar que a unidade-caso escolhida atende adequadamente aos objetivos desta pesquisa, uma vez que permitiu a descrição, o exame e a avaliação em profundidade do fenômeno com base nas experiências vividas pelos participantes, além de reunir no estudo as visões de atores de outros setores envolvidos na intervenção. Ademais, a UFSC, como entidade da administração pública indireta, está regularmente contemplada pelos dois regimes de licitação – Lei nº 8.666/93 e RDC –, tendo experienciado a aplicação de ambos os regimes em licitações de obras e serviços de engenharia, o que ensejou uma análise comparativa entre o desempenho dos dois regimes.

Complementarmente, as técnicas de coleta de dados incluem a observação participante, a entrevista estruturada e a análise documental. Foram entrevistados a reitora da universidade, o pró-reitor de administração, um professor, dois diretores de setores de engenharia e um membro do setor de fiscalização de obras. Embora tenham um caráter complementar, essas entrevistas foram importantes para se levar em conta a avaliação de outros atores envolvidos no processo de mudança ocorrido. Foram também analisados documentos como autos de processos licitatórios, atas de certames, editais, contratos e relatórios de gestão.

Grosso modo, as etapas de pesquisa-ação referem-se a uma **fase exploratória**, quando é feito o diagnóstico do problema e da capacidade de intervenção; a uma **fase de estudos aprofundados**, quando se coletam dados relevantes; a uma **fase de ação**, em que ocorrem discussões, planejamento e execução de ações; e, finalmente, a uma **fase de avaliação**, na qual se busca resgatar o conhecimento obtido (*feedback*), verificar os resultados da intervenção ou redirecionar as ações (MACKE, 2006).

No escopo do presente trabalho, em virtude do espaço disponível, o foco será dado particularmente à fase de avaliação das ações desencadeadas na implantação do RDC na unidade *in casu*, cujo relato e análise dos resultados permitiram atender aos objetivos aqui propostos. Para tanto, a apresentação dos resultados e análises foi organizada conforme três enfoques, delineados a partir das dimensões analíticas que se mostraram mais relevantes no decorrer da coleta de dados: **(1) aspectos procedimentais**, sendo esse dividido nas categorias **celeridade**, **economicidade** e **eficiência**; **(2) noção de administrador público**; e **(3) orientação e foco**.

Tendo em vista que um estudo de caso baseia-se num caso singular, limitado e temporal, as análises e interpretações são relativas a esse fenômeno, num intervalo de tempo específico, não se tendo o propósito de fazer generalizações. Os resultados aqui apresentados evidentemente atendem aos pontos de vistas e propósitos aludidos nas sessões precedentes, sem que sejam os únicos possíveis para se analisar a relação entre regimes de licitação e modelos de gestão pública.

O caso em estudo

A UFSC é uma autarquia de regime especial vinculada ao Ministério da Educação. É uma das mais bem conceituadas e prestigiadas universidades do País, mas, assim como outras instituições de ensino superior federais (IES), sofre com estruturas organizacionais acadêmicas e administrativas excessivamente burocratizadas, elevado grau de hierarquização na tomada de decisão e rigidez na movimentação das demandas de serviços e na execução de processos (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Sem embargo, a Universidade, apesar de organização preponderantemente burocrática, não raro estaque a mudanças, convivendo ainda com resquícios de patrimonialismo, apresenta iniciativas expressivas com vistas a desenvolver processos gerenciais mais eficientes e flexíveis que favoreçam o atendimento das atividades finalísticas com qualidade e excelência administrativa e acadêmica nas atividades-meio.

Na UFSC, a prerrogativa de uso do RDC para a licitação de obras e serviços de engenharia, por exemplo, representou uma oportunidade inescapável para dar novo vigor às contratações urgentes e necessárias de obras, reformas e construções nos diversos *campi* universitários, muitas delas estagnadas em processos licitatórios intermináveis em razão do número de recursos, impugnações, reformatações e alterações de projetos e editais.

Entre 2012 e 2013, nas licitações de obras via concorrência ou tomadas de preços, modalidades da Lei nº 8.666/93, foi de 133 dias o tempo médio para a conclusão dos processos licitatórios, de sua abertura interna à publicação do resultado de julgamento da empresa vencedora, ou seja: nessas modalidades a fase de licitação levava cerca de quatro meses para ser finalizada na UFSC, sendo de 84 dias o tempo mínimo de conclusão registrado em licitações daquele período, com licitações sendo concluídas somente 245 dias após sua autuação.

Em face das urgentes demandas internas na instituição – ampliações, reformas, construções de espaço físico – resultantes, sobretudo, do contexto de expansão universitária promovido pelo programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), tinha-se, na UFSC, um problema preocupante: as

obras e serviços de engenharia não estavam sendo concluídos em tempo adequado – com riscos de sérias implicações orçamentárias, sociais e acadêmicas – e com a devida qualidade, em decorrência, mas não somente⁵, de ineficientes processos licitatórios sob as modalidades da Lei nº 8.666/93.

Nesse mesmo período, houve uma reformulação estrutural e processual no setor de licitações da instituição, em razão do ingresso de novos servidores técnico-administrativos recém-admitidos. Isso acarretou uma nova dinâmica de trabalho no departamento e, com o advento do novo regime e sua aplicabilidade nas IES, a partir de abril de 2013, teve início a fase exploratória da implantação do RDC na UFSC, quando os participantes decidiram realizar os primeiros estudos e análises de procedimentos que pudessem apontar a viabilidade da utilização do RDC na realidade da instituição, em vista do problema posto. Metodologicamente, esses estudos envolveram 1) a leitura e análise da legislação do RDC; 2) a comparação dos procedimentos ora definidos no novo regime relativamente aos procedimentos adotados pela Lei nº 8.666/93; 3) a leitura e análise dos editais de RDC em execução pelos primeiros beneficiários do regime, notadamente DNIT e Infraero; e 4) a busca, leitura e análise de editais de RDC existentes em outras IES.

A fase de estudos aprofundados iniciou-se quando os participantes buscaram, então, focar em um modelo que se aproximasse dos objetos licitados na UFSC. Nesse sentido, buscaram arrimo precipuamente nas minutas de edital do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), o qual já fazia uso do RDC, e cujo edital de obras e serviços de engenharia apresentava critérios de orçamento e complexidade técnica semelhantes aos da UFSC. Os participantes também acompanharam sessões de certames de RDC no IFSC, constatando que os procedimentos e resultados das licitações pelo novo regime já se mostravam bem-sucedidos naquela instituição.

Em decorrência dessa sequência de estudos, análises e aprendizado teórico-prático, em junho de 2013 ocorreram as primeiras ações efetivas na implantação do RDC na UFSC, que, em síntese, envolveram a elaboração e formatação das minutas de editais e contratos específicos, a realização de reuniões com os demais setores envolvidos em processos licitatórios para a apresentação e discussão do novo regime na instituição, e a capacitação teórica e técnica dos participantes no tema. Já no mês seguinte, foram autuados os primeiros processos em RDC, sendo realizadas a publicação e a abertura do RDC nº 001/2013 na UFSC em setembro daquele ano.

⁵ Nem de longe se cogita aqui sugerir que todos os problemas nas licitações da UFSC eram decorrentes exclusivamente da fase de licitação. Este estudo contempla, portanto, aquilo que diz respeito ao procedimento licitatório, não abarcando fases precedentes a esse, como, por exemplo, a confecção de projetos de engenharia, ou ulteriores, como as fases de contratação e fiscalização.

A partir das experiências vividas pelos participantes no processo de implantação do RDC na UFSC, o objetivo, a partir de agora, é identificar aspectos de aproximação e afastamento das prerrogativas das modalidades da Lei nº 8.666/93 e do RDC em relação aos modelos burocrático tradicional e gerencial, mediante avaliação dos principais resultados alcançados com o novo regime nas licitações realizadas no decorrer de 2013 na instituição.

Aspectos procedimentais

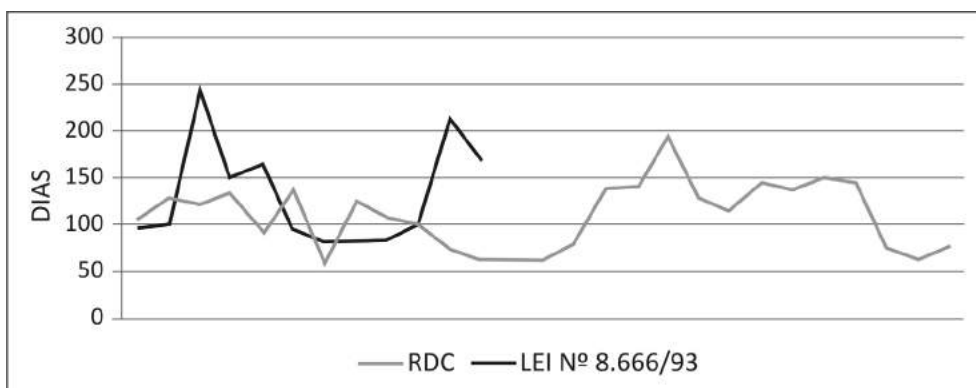
Durante o processo da pesquisa, a celeridade na condução e finalização dos processos licitatórios foi uma das categorias de maior significância no contexto da organização estudada, no que tange aos aspectos procedimentais dos regimes licitatórios em exame.

Com relação às licitações operadas sob a Lei nº 8.666/93, com base nas experiências dos participantes na área, verificou-se que as modalidades concorrência e tomada de preços eram tipicamente demoradas na UFSC. Os participantes diagnosticaram que as licitações, nas modalidades da Lei nº 8.666/93, levavam em média 133 dias para serem concluídas; considerando-se somente as concorrências para objetos de valor acima de R\$ 1,5 milhão, o tempo médio sobe para 155 dias.

Na instituição em estudo, essa situação era acarretada especialmente pela sistemática procedimental da lei, a qual prevê primeiramente a habilitação dos licitantes para, depois, passar às propostas de preços (BRASIL, 1993). Esse sistema obriga a comissão de licitação a proceder à análise da documentação de habilitação de todos os participantes, mesmo daqueles que adiante venham a apresentar valores não atrativos à administração. A depender do número de participantes, era comum levar-se uma manhã inteira só para rubricar os documentos de habilitação de todas as empresas, o que emperrava significativamente a condução do certame. Além disso, nessas modalidades, havia a realização de duas sessões em datas distintas, uma para a habilitação, outra para a abertura das propostas de preços, e ainda ocorriam prazos de recursos (cinco dias úteis) e impugnações aos recursos (mais cinco dias úteis) em cada uma dessas fases.

Já com a implantação do RDC, o ganho de tempo foi o resultado mais importante para a UFSC até o momento, como se pode perceber no Gráfico 1⁶.

⁶ Os gráficos apresentados contemplam as licitações de obras e serviços de engenharia realizadas na UFSC nos anos de 2012, 2013 e 2014.

Gráfico 1 – Tempo de conclusão nas licitações de obras na UFSC (2012/2014)

Fonte: Dados primários.

Entre 2012 e 2013, foram realizadas doze licitações nas modalidades da Lei nº 8.666/93. Com o RDC, foram realizados 32 processos licitatórios de 2013 a 2014, dos quais quatorze foram concluídos ainda no segundo semestre de 2013. Do total de licitações em RDC no período, somente cinco certames resultaram fracassados, desertos ou revogados. Houve licitações concluídas em apenas sessenta dias após a abertura interna do processo.

Do ponto de vista técnico, os participantes identificaram que outros atores têm considerado positivos os resultados que o RDC tem propiciado quanto à celeridade. Conforme se nota nos relatos abaixo, para esses atores a redução de prazos e do burocratismo é uma importante vantagem técnica do RDC em relação às modalidades da Lei nº 8.666/93.

[...] Sentimos um ganho de tempo na análise das qualificações técnicas, uma vez que passamos a analisar apenas o ganhador. (Entrevistado 1).

Tive a oportunidade de acompanhar o primeiro RDC de obras da UFSC, e os resultados me pareceram muito satisfatórios. Ganhamos em agilidade e tempo. Mesmo tendo sido o primeiro processo da instituição, a finalização do processo foi muito mais ágil do que se tivéssemos adotado o processo licitatório tradicional. (Entrevistado 3).

A principal vantagem foi a aceleração do processo de escolha da empresa que irá executar as obras, não se precisando analisar a documentação de todas as empresas participantes, e a diminuição dos períodos de recursos. (Entrevistado 4).

A celeridade processual tem sido proveniente em decorrência, principalmente, da prerrogativa da inversão de fases, em que primeiro são verificados os preços

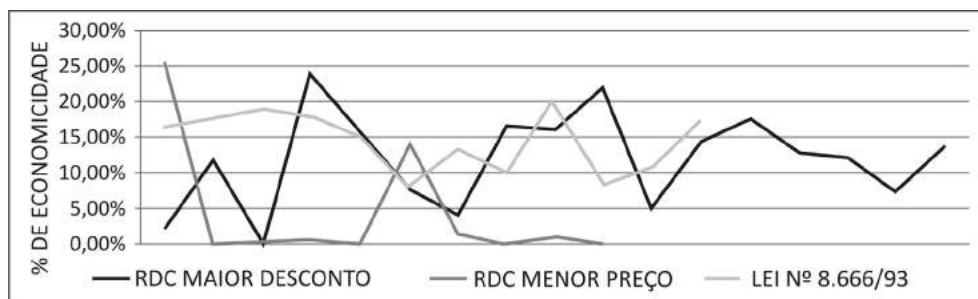
propostos pelos licitantes, e posteriormente é analisada a documentação habilitatória, somente do vencedor. O certame também se torna mais célere, na medida em que se permite finalizar a disputa em uma sessão única, além de simplificar a fase recursal em face de habilitação ou proposta em um único momento, logo depois do julgamento das propostas de preços (BRASIL, 2011; ZYMLER; DIOS, 2013).

A categoria da economicidade também mereceu destaque nas análises. No que se refere ao regime da Lei nº 8.666/93, com base na sua experiência na instituição, os participantes apontaram que esse regramento legal não oportuniza ao gestor público desenvolver a prerrogativa da negociação com os licitantes com vistas a obter melhores preços, ficando o certame restrito à oferta inicial apresentada pelas empresas. A sistemática dessa lei limita uma maior competitividade e a disputa entre os participantes e não traz qualquer estímulo ao desenvolvimento do poder de negociação. Visa simplesmente contratar abaixo do orçamento estimado.

Vale ressaltar que, em geral, a suposta economicidade inicial angariada nas licitações acaba sendo diluída a posteriori em virtude dos famosos termos aditivos. Nas modalidades do regime geral, a UFSC sempre utilizou o tipo menor preço nas suas licitações, quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração determina que seja vencedor o licitante que ofertar em sua proposta o menor preço, de acordo com as especificações do edital (BRASIL, 1993). Os participantes verificaram uma economicidade média de quinze por cento nas concorrências e tomadas de preços realizadas entre 2012 e 2013 na instituição.

O RDC, por sua vez, tratou de oferecer à administração diferentes alternativas e dispositivos para garantir a melhor proposta para suas contratações, a exemplo do sigilo do orçamento, o maior desconto, a etapa de lances (na qual os licitantes podem melhorar suas propostas iniciais ofertando lances sucessivos de preços), e a remuneração variável (BRASIL, 2011; ZYMLER; DIOS, 2013). Segundo os participantes, o regime diferenciado permite ao gestor público selecionar a opção que melhor se enquadra na realidade do órgão ou entidade. O RDC inovou, ainda, no sentido do que se entende por economicidade, que não pode ser compreendida simplesmente na esfera do valor nominal do preço, mas levando em conta o cenário como um todo, o tempo processual, a celeridade proporcionada para execução e entrega do objeto e as metas traçadas e alcançadas para cada licitação.

Na UFSC, os participantes optaram por adotar inicialmente o tipo menor preço e modo de disputa aberto, com sigilo do orçamento e etapa de lances. Como se observa no Gráfico 2, o primeiro RDC foi finalizado com uma economia de 25% em relação ao valor estimado pela administração.

Gráfico 2 – Economicidade nas licitações de obras na UFSC (2012/2014)

Fonte: Dados primários.

Contudo, no decorrer de certames subsequentes, esse tipo de disputa não obteve os mesmos resultados, gerando uma economia em torno de 4,5%, bastante inferior ao que se tinha nas modalidades da Lei nº 8.666/93. Foram identificados problemas de orçamentação interna dos projetos de engenharia, dificuldades dos licitantes em elaborar seus orçamentos, em especial no que tange à disponibilidade de profissional orçamentista e tempo hábil para a entrega dos envelopes (muitos dos licitantes locais são micro e pequenas empresas), além de grandes divergências entre os preços propostos pelos licitantes e o orçamento estimado na abertura das propostas.

A intervenção então aventada pelos participantes foi a opção pelo tipo maior desconto, com a divulgação do orçamento e etapa de lances. A economia média subiu para cerca de 12%, entretanto, ainda menor do que se tinha no regime anterior. A vantagem é que a prática do julgamento pelo maior desconto assegura à administração uma oferta linear, a qual prevalece durante toda a contratação, inclusive em eventuais termos aditivos, coibindo aquela ideia de compensação futura, comum entre muitas empresas.

Os participantes ainda aplicaram outro dispositivo do RDC, o modo de disputa fechado e sem etapa de lances, em que os licitantes apresentam suas propostas em envelopes lacrados, as quais são abertas em sessão pública e ordenadas definitivamente conforme o critério de vantajosidade, procedimento semelhante ao da Lei nº 8.666/93, com a significativa diferença da inversão de fases (BRASIL, 2011). Como nesse sistema não há etapa de lances e oportunidade de melhorar os preços inicialmente propostos, os licitantes precisam cotar seus melhores preços já na proposta fechada. Foram realizados dois RDCs em modo fechado de disputa, dos quais foi auferida uma economia média de 11% em relação ao preço estimado. Embora a economicidade não tenha melhorado com esse modo de disputa, o tempo médio de conclusão desses processos licitatórios foi de apenas 70 dias.

Ainda no que se refere à dimensão procedimental da prática licitatória nos dois regimes em discussão, a categoria da eficiência apresentou-se como uma das mais

relevantes na pesquisa. Na concepção dos participantes, a noção de eficiência no regime geral da Lei nº 8.666/93 está limitada ao cumprimento do rito burocrático. Em outras palavras, há, nesse regramento legal, uma excessiva ênfase no controle, fazendo com que os administradores sigam à risca os ditames processuais, mesmo que esses apresentem disfunções que prejudicam os interesses da instituição.

A Lei nº 8.666/93 prevê procedimentos que oneram a administração e acarretam morosidade ao processo, como, por exemplo, a obrigatoriedade de publicação em jornais impressos de grande circulação, em detrimento da divulgação em meios eletrônicos mais eficazes e de menor custo (*sites, e-mails* etc.). Esse regime não estimula o uso de TICs que possam simplificar o trabalho, reduzir o excesso de papelório e ampliar a agilidade via comunicações eletrônicas. Na instituição, as licitações nas modalidades dessa lei caracterizavam-se, ainda, pelos conflitos jurisprudenciais, a partir de entendimentos diversos sobre a mesma matéria e que ensejavam a impetração de recursos e impugnações sobre os mais variados temas.

As mudanças com o RDC, por outro lado, propiciaram à UFSC a simplificação e a flexibilização da sistemática dos certames, a exemplo da inversão das fases da licitação e da realização de sessões únicas, que permitem à instituição abrir e finalizar uma licitação num mesmo dia. A utilização de mídias eletrônicas foi ampliada para agilizar os procedimentos e a comunicação interna e externa. Cita-se a reformatação do *site* do departamento, em que são disponibilizados os autos dos processos à comunidade em geral, e o uso do *e-mail* para encaminhamento de documentos entre a administração e os licitantes. Houve, ainda, a simplificação e o aperfeiçoamento de procedimentos e documentos, objetivando promover maior consistência nos processos licitatórios e a redução da necessidade de tramitações internas.

Para outros atores envolvidos na mudança, esses aspectos qualificaram e tornaram mais eficientes as licitações de obras e serviços de engenharia na UFSC.

Sem sombra de dúvidas o RDC é um aliado da gestão institucional da UFSC, pois além da celeridade e redução do tempo nos processos licitatórios, temos também a sua eficiência, diminuindo-se consideravelmente as impugnações aos editais e ingressos de recursos posteriores à abertura das propostas e documentação, desta forma tornando o processo mais ágil. Isso também nos deixa mais confiantes e seguros, pois elimina muitos vícios encontrados em outras modalidades de licitações. (Entrevistado 2).

Em minha opinião, o RDC é mais eficaz do que as outras modalidades de licitação. A adoção do RDC não provocou maior burocratização para a UFSC e a instrução do processo é praticamente a mesma para as demais modalidades de licitação. Foi desenvolvido um *check list* que evita que o processo seja devolvido para correções, acelerando, assim, o trâmite do mesmo pelos setores da instituição. (Entrevistado 4).

A ausência de vasta heterogeneidade na jurisprudência sobre esse regime também acarretou a redução das impugnações de editais e a interposição de recursos, conferindo maior fluidez ao andamento dos processos. O próximo passo, segundo os participantes, é a implantação dos certames eletrônicos, com vistas a ampliar a competitividade e melhorar a transparência.

Noção de administrador público

Nesta categoria analítica, o intuito foi compreender alguns elementos que apontassem a visão de gestor público trazida no diploma legal dos regimes licitatórios aqui abordados, relativamente às noções de administrador público que predominam nos modelos burocrático e gerencial de administração pública.

Com base na experiência vivenciada pelos participantes na aplicação da Lei nº 8.666/93 em licitações na UFSC, constatou-se que esses se sentiam menos responsáveis pelos resultados alcançados para a administração, com relação à qualidade, eficiência e atividades-fim, e mais comprometidos com o cumprimento das regras burocráticas. Isso porque, no entender dos participantes, o regramento legal do regime geral prima pelo controle e vigilância sobre os atos do gestor público, visando coibir qualquer prática condenável.

Dessa forma, vê-se atribuída ao servidor público a figura de um potencial agente corrompível ou corruptor, partindo de uma desconfiança em relação à natureza humana, embora irregularidades cometidas pelo agente público na maior parte das vezes aconteçam devido a equívocos na interpretação da lei ou desconhecimento técnico. Diante de uma concepção burocrática e tradicionalista de gestor público preponderante na Lei nº 8.666/93, os participantes viam-se como meros operadores do processo, limitando-se a seguir os ritos e a atender às regras legais, mesmo que normas deficientes prejudicassem a qualidade no atendimento do interesse público.

Para os participantes, a autonomia e a discricionariedade são estritas em razão do leque de atos vinculados na Lei nº 8.666/93. Desse modo, a legislação minuciosa afastava dos membros das comissões de licitação qualquer poder de decisão, não lhes permitindo buscar melhores negociações ou simplificar procedimentos. Ademais, as inúmeras interpretações e julgados sobre uma mesma matéria inibiam a confiança dos gestores que atuavam nos processos licitatórios, que acabavam abstenendo-se de tomar decisões mais eficientes para o serviço público pelo receio de questionamentos, ações judiciais e penalidades que pudessem sofrer dos órgãos de fiscalização e controle.

No contexto do RDC, todavia, os participantes consideram desconstruída essa noção naturalizada de servidor público, haja vista que nesse novo regime se confere maior discricionariedade e autonomia ao gestor público na tomada de decisão e

na condução dos procedimentos licitatórios. Para os participantes, a experiência com a aplicação do RDC aponta uma dinâmica processual que incentiva o maior comprometimento do gestor público, que assume responsabilidades sobre o sucesso dos certames e a efetividade dos resultados alcançados nas disputas; ele passa a “defender” os interesses da administração, desvencilhando-se da rigidez contida na Lei nº 8.666/93.

A partir das mudanças no setor de licitações com a adoção do RDC, os participantes tiveram a prerrogativa de selecionar as modalidades, os tipos, os modos de disputa e os critérios considerados mais apropriados ao contexto da UFSC, simplificando, flexibilizando e efetuando as modificações e aperfeiçoamentos necessários no decorrer dos processos, conforme o objeto ou determinada peculiaridade, o que tem contribuído sobremaneira para a rápida consolidação do novo regime na instituição, conforme notamos no relato a seguir.

Hoje podemos afirmar que a cada dia que se passa com a utilização do RDC em licitações referentes a obras e serviços de engenharia, mais e mais se vai ganhando confiança, aprendizado e consolidando a modalidade na UFSC, consequências das superações às dúvidas inicialmente existentes. (Entrevistado 6).

Em vez de se apegarem excessivamente às regras, os membros do setor têm buscado motivar melhor seus atos administrativos, vinculando-os aos resultados visados para a administração. Os participantes também constataram que melhorou a confiança dos membros com relação à sua atuação nos processos licitatórios, em virtude da maior homogeneidade de interpretações jurídicas sobre o regime por parte dos órgãos de controle e dos próprios licitantes, o que conseqüentemente confere maior segurança jurídica às decisões tomadas, além de resguardar o administrador público.

Orientação e foco

Como se argumentou nas sessões anteriores, a administração pública burocrática tem foco no controle, pois “está voltada para o cumprimento de regras e procedimentos previstos legalmente” (FLEURY, 1997, p. 197). O modelo gerencial, por outro lado, “flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus agentes”, estando mais voltado ao alcance dos resultados almejados (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6). Assim, nessa dimensão analítica, buscou-se identificar elementos que revelassem a orientação e foco dos preceitos legais e dispositivos dos regimes da Lei nº 8.666/93 e do RDC.

À luz de suas experiências na aplicação de ambos os regimes, os participantes consideram que a Lei n.º 8.666/93 orienta-se para o processo, mediante severo cumprimento do regulamento burocrático da licitação. Nessa medida, conduz o agente público a um exagerado apego às normas e, por conseguinte, à manutenção do *status quo*, no sentido de sempre reproduzir as mesmas condutas e instrumentos utilizados e não experimentar alternativas.

Na visão dos participantes, o reduzido grau de autonomia do gestor não favorecia a mudança e a experimentação de novos dispositivos e tecnologias que aprimorassem a atividade da licitação na UFSC. Arraigada no tradicionalismo do controle, essa legislação mantém o gestor público em uma inércia operacional e ajuda a construir uma cultura de forte resistência a qualquer cogitação de mudança na forma como as coisas são feitas no âmbito dessa atividade. Essa visão também era comum em outros setores da universidade:

Inicialmente, tínhamos receios pela falta de conhecimento aprofundado das legislações do RDC, uma vez que, em virtude da sua aplicação ao longo do tempo, a fiscalização já estava familiarizada com a Lei nº 8.666/93. (Entrevistado 5).

A Lei nº 8.666/93 pouco focaliza a questão da transparência, raramente instigando o uso de canais e recursos eletrônicos para comunicação e transparência entre administração, licitantes e sociedade. Tal regramento prevê publicações principalmente por meio de jornais locais de grande circulação e no Diário Oficial da União. O regime geral também perde o foco da competitividade, oferecendo limitados dispositivos (modalidades, tipos, critérios de julgamento) que estimulem a competição entre os participantes e, sobretudo, a seleção de propostas mais vantajosas, eficientes e de melhor qualidade para o serviço público. No fim das contas, o foco é sempre contratar pelo menor preço, sem atentar-se a outras implicações.

Contrariamente, a experiência vivida pelos participantes na UFSC aponta que o RDC tem orientação a resultados, haja vista que, para além do preço, o regime diferenciado prioriza a ampliação da eficiência nas contratações e a melhor relação custo-benefício para a administração pública. Esse regime oportuniza ao gestor variadas alternativas a serem adotadas conforme as especificidades do objeto e a realidade do órgão, estimulando a inovação e a utilização de novas metodologias de licitação e tecnologias. A maior discricionariedade permite ao gestor trabalhar outros dispositivos e aperfeiçoar processos, retirando o agente público da zona de conforto e do conformismo.

Na visão de outros atores da instituição, em relação à Lei nº 8.666/93, o RDC, de fato, apresenta outra perspectiva:

No tocante às obras e serviços de engenharia na UFSC havia o tradicionalismo, ou seja, as licitações eram através de concorrências ou tomadas de preços. Com o surgimento e a opção pelo RDC, inicialmente tivemos uma grande resistência que foi se desfazendo com o passar dos tempos e com os resultados alcançados: rapidez, transparência, eficiência, segurança, diminuição de impugnações a editais e ingressos de recursos. (Entrevistado 2).

Na UFSC, além das mudanças ocorridas pela própria implementação do RDC, os participantes sentiram-se motivados a seguir com outras intervenções, especialmente no que tange à transparência. O uso dos recursos eletrônicos foi ampliado, e uma das medidas de maior destaque na experiência foi a transmissão das licitações RDC ao vivo pela internet, com acesso livre a qualquer cidadão da comunidade interna e externa, prática que se tornou definitiva no departamento.

Conclusões

Por tudo quanto foi visto a partir das discussões teóricas e do relato da experiência vivida no contexto da instituição *in casu*, é possível concluir que o diploma legal da Lei nº 8.666/93 apresenta diversos elementos que correspondem a um modelo de gestão pública eminentemente burocrático tradicionalista, no sentido aqui abordado, na medida em que esse regime se volta para o cumprimento das normas legais (FLEURY, 1997). Contrariamente, as experiências vivenciadas pelos participantes na implantação do RDC na UFSC sugerem que as prerrogativas do regime diferenciado aproximam-no da noção de uma administração pública gerencialista, pois é orientado para a autonomia e maior discricionariedade do agente público e para o alcance dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Na prática administrativa em licitações da UFSC, no âmbito da Lei nº 8.666/93, no que tange à categoria dos aspectos procedimentais, assumiram destaque elementos como o excesso de formalismo e de expedientes protelatórios, procedimentos improfícuos, a morosidade, a ênfase no controle e normas, o baixo estímulo à utilização de sistemas de informação e a complexidade jurídica. Os resultados indicaram que a sistemática dessa lei está demasiadamente concentrada nos processos e nos controles sobre os atos administrativos. Nesse diapasão, conclui-se que o regime geral de licitação estimula uma cultura de excessivo apego aos regulamentos e resistência à mudança, além de inibir o potencial competitivo no serviço público.

De outro modo, em face da experiência dos participantes na condução das mudanças com a implantação do RDC na UFSC, além dos dados complementares, constatou-se que o novo regime tem conferido mais rapidez aos processos

licitatórios, reduzindo o formalismo e os procedimentos desnecessários, permitindo a simplificação dos procedimentos das licitações, sequências processuais mais flexíveis e eficazes, a utilização crescente das TICs e consequente redução do excesso de papelório, promovendo, ainda, maior conformidade nos entendimentos acerca da matéria jurídica pelos legisladores, especialistas e órgãos de controle.

Com relação à concepção de administrador público prevalecente nos diplomas legais analisados, percebeu-se, no caso estudado, que os participantes consideram que a Lei nº 8.666/93 traz em seu bojo uma noção naturalizada do gestor público, no sentido de um agente que precisa ser rigorosamente monitorado e controlado via mecanismos legais, sob o risco de causar prejuízos à administração.

Já no âmbito do RDC, o administrador público, em vez de mero executor de burocratismos, passa a ser visto como um agente a serviço da sociedade que visa ao atendimento do interesse público por meio da melhor contratação para a administração. Na instituição analisada, a maior discricionariedade conduziu os participantes à experimentação de novas metodologias e tecnologias na atividade de licitações, e as mudanças acarretadas respaldaram sobremaneira o aspecto da transparência, especialmente pela maior divulgação dos atos e transmissão dos certames na internet para toda a comunidade universitária, interna e externa.

Nesse particular, acresce salientar que a maior parte das críticas com relação ao RDC é fruto de uma visão negativista de servidor público e de uma cultura impregnada pela inclinação à corrupção. As críticas aos dispositivos flexíveis do RDC, que, segundo alguns, facilitariam sorrateiros mecanismos de corrupção, enquanto que o atendimento às exigências exageradas da Lei nº 8.666/93 tenderia a impedir favorecimentos, irregularidades e restrição à competitividade, alimentam a ideia de que uma severa burocracia, e somente ela, é capaz de garantir o cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência no serviço público brasileiro.

Tal perspectiva, contudo, é questionada por vários juristas renomados no campo do Direito Administrativo, como, por exemplo, Di Pietro (2012):

Eu comecei a achar que a Lei nº 8.666/93 deveria ser alterada assim que ela foi promulgada. Ela é excessivamente formalista. Naquela época se falava muito na moralidade das licitações. Hoje ficou mais do que provado que o formalismo da lei não contribuiu em nada para acabar com a corrupção. Uma licitação pode ser formalmente tida como perfeita, só que não se sabe quais as trocas, as coisas que “são feitas por trás”. Talvez seja a própria Lei nº 8.666/93 que leve as autoridades a procurarem “caminhos paralelos”. São muitas exigências. Não há liberdade alguma. [...] A lei de licitações precisa ser alterada e esse novo modelo da Lei nº 12.462/11 seria um bom ponto de partida, pois trouxe inovações muito positivas, por exemplo, inversão da fase

de habilitação e julgamento, proibição de divulgação prévia do orçamento estimado, maior abertura para negociação e contratos de eficiência. Todas as tentativas para mudar a Lei nº 8.666/93 fracassaram. Então, se fosse aproveitada a lei do regime diferenciado, talvez ficasse mais fácil obter êxito (DI PIETRO, 2012, p. 24).

Evidentemente, não se pode assumir o RDC como solução plena para o contexto das licitações públicas no Brasil, tampouco que tal regime represente um efetivo rompimento com a burocracia do setor público. Todavia, levando em conta a trajetória problemática da doutrina que regulamenta o Regime Geral de Licitações, pode-se afirmar que os avanços significativos promovidos pelo RDC credenciam-no como uma base sólida, a partir da qual serão forjadas as reformas necessárias na esfera das licitações públicas em direção aos pressupostos da administração pública gerencial no Brasil.

Mediante uma abordagem teórica e prática, contextualizada a partir da experiência recente da UFSC na implantação do novo regime, este estudo procurou oferecer subsídios importantes para a compreensão dos resultados alcançados pelo RDC, com vistas a contribuir tanto para com o aprimoramento das práticas de gestão em licitações públicas quanto para o desenvolvimento da temática no campo de estudos da administração pública. Cabe, finalmente, registrar o convite aos pesquisadores afinados com o tema, seja do campo da Administração Pública ou de áreas afins, para se engajarem nesse debate de forma contínua e vigorosa.

Referências bibliográficas

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU defende constitucionalidade de modelo diferenciado de licitação para obras da Copa e das Olimpíadas no Brasil. 2011. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/160242>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. *Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011*. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de

agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm>

>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. K. (Orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998a.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, out./dez. 1999.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos Ebape*, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

CAPOBIANGO, R. P. et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. *Rege*, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

CASTELS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios*. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/07/licitacoes-fraudadas-continuam-liderando-as-irregularidades-encontradas-pela-cgu-em-municipios>>

>. Acesso em: 12 jun. 2014.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COURPASSON, D.; CLEGG, S. Dissolving the iron cages? Tocqueville, Michels, bureaucracy and the perpetuation of elite power. *Organization*, v. 13, n. 3, p. 319-343, apr. 2006.

DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. Entrevista. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 82, n. 1, p. 15-26, jan./mar. 2012.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habilitação. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, p. 3-25, jan./fev. 2014.

FLEURY, S. Reforma administrativa: discutindo os instrumentos. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 5, p. 195-204, set./out. 1997.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. *Compras públicas: estudos, conceitos e infográficos*. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015.

MACKE, J. A pesquisa-ação como estratégia de pesquisa participativa. In: Godoi, C. K.; Bandeira-de-Mello, R.; Silva, A. B. da. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

MATOS, R. de A. Para que modernizar a organização pública? *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 3, p. 22-26, jul./set. 1988.

MEDAUAR, O. *Direito administrativo moderno*. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998*. Brasília: Mare, 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>

>. Acesso em: 24 jul. 2014.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

OLIVEIRA, R. C. R. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2013.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005b.

PRESTES MOTTA, F. C. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

RAMOS, A. G. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, M. F. G. da. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política. *Estudos Econômicos da Construção*, v. 2, n. 3, 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) 4655*. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4655&processo=4655>

>. Acesso em: 20 jul. 2015.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

_____. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez & Autores Associados, 1988.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflitos em tempos de mudança. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, n. 2, p. 181-200, abr./mai. 2004.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, 27-75, abr./jun. 1974.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2012.

ZYMLER, B.; DIOS, L. C. *Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Erik Persson

É mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGA/UFSC). Atua como Administrador na Universidade Federal de Santa Catarina.
Contato: erik.ps@ufsc.br

Ricardo da Silveira Porto

É mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGAU/UFSC). Atua como Contador na Universidade Federal de Santa Catarina.
Contato: ricardo.porto@ufsc.br

Alfredo Kleper Chaves Lavor

É Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina e funcionário da Eletrosul/Eletróbrás. Atua como Assessor Técnico no Departamento de Licitações da Universidade Federal de Santa Catarina.
Contato: alfredo.lavor@ufsc.br

Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil

Márcia Miranda Soares

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Edite da Penha Cunha

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

O artigo analisa a política de assistência social no âmbito da organização federativa do Estado brasileiro. Para isso, apresenta e discute as transformações ocorridas na assistência social em sua configuração atual, da Constituição de 1988 até o período atual. A política de assistência social se assenta na afirmação de direito universal a ser efetivado pelo Estado, de forma integrada com outras políticas sociais e coordenada entre os entes governamentais, devendo contar com a participação da sociedade. O foco do trabalho para entender as mudanças e perspectivas atuais para a assistência social é o Estado federal, configurado por relações intergovernamentais mediadas por escassos recursos de interlocução e articulação federativa e pelo amplo papel indutor da União. É nesse contexto que se apresentam alguns desafios para o avanço da política: financiamento governamental; maior envolvimento dos estados; baixa capacidade gerencial dos municípios e o aumento da participação social.

Palavras-chave: assistência social, seguridade social, bem estar social, desigualdade social, políticas sociais, relações intergovernamentais

[Artigo recebido em 9 de novembro de 2013. Aprovado em 6 de junho de 2015]

Políticas de asistencia social y coordinación federativa en Brasil

El artículo analiza la política de asistencia social en el ámbito de la organización federativa del Estado brasileño y debate los cambios ocurridos en esta política desde la Constitución de 1988 hasta los días actuales. La política de asistencia social brasileña se sostiene a partir de su afirmación como derecho universal a ser efectuado por el Estado, teniendo como ejes: (i) la integración con otras políticas sociales, (ii) la coordinación de los entes gubernamentales; (iii) la previsión de participación de la sociedad. El foco del artículo es el Estado brasileño y las relaciones intergubernamentales establecidas, que son mediadas por escasos recursos de interlocución y articulación federativa y, además, que son inducidas a través de la Unión. En esto contexto, se presentan algunos desafíos para el avance de la política de asistencia social: los escasos presupuestos gubernamentales; la reducida participación de los estados; la baja capacidad de gestión de los municipios y el aumento de la participación social.

Palabras clave: asistencia social, seguridad social, bienestar social, desigualdad social, políticas sociales, relaciones intergubernamentales

The Social Assistance Policy and Federative Coordination in Brazil

The article analyzes the social assistance policy in the context of federative organization of the Brazilian state. For this purpose, it presents and discusses the changes occurred in social assistance, since the 1988 Constitution to the current period. The social assistance policy is based on the assertion of a universal right to be made by the state, integrated with other social policies and coordinated between governmental entities besides the participation of society. The focus of the work to understand the changes and current perspectives on social assistance is the federal state, structured by intergovernmental relations mediated by scarce resources of federative interlocution and articulation and the widespread inductive role of the Union. That is the background to present some challenges to advance this policy: governmental funding, greater involvement of states, low management capacity of municipalities and the increase in social participation.

Keywords: social assistance, social security, social welfare, social inequality, social policy, intergovernmental relations

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar e analisar a política de assistência social sob a perspectiva do federalismo brasileiro, com destaque para o período da nova ordem constitucional. O federalismo é uma variável institucional importante para o entendimento da conformação e da implementação de políticas sociais. Estudos como os de Peterson (1995), Obinger, Leibfried e Castles (2005) e Arretche (2000, 2009) apontam que o federalismo varia entre os países e ao longo do tempo e pode ser obstáculo ou favorecer as políticas sociais, dependendo de sua conformação.

O caso brasileiro é exemplar de uma dinâmica federativa que tem oscilado entre momentos de maior ou menor centralização, algo historicamente associado às alternâncias entre regime democrático e autoritário, mas também presente em suas experiências democráticas, como a atual. A configuração do federalismo tem consequências importantes sobre as políticas sociais, incluindo a assistência social, que também é marcada por transformações significativas em sua trajetória, principalmente quando são considerados o momento atual e o período que antecede os anos 1980. Contudo, poucos trabalhos buscaram apresentar e analisar a política de assistência social sob a ótica do federalismo. Este artigo busca contribuir e estimular essa reflexão.

A assistência social surgiu no mundo e se desenvolveu como ações voltadas para minimizar ou extinguir as condições precárias de vida de indivíduos em situação de pobreza, ou seja, às margens da dinâmica econômica dominante. Como tal, prevaleceu até o século 20 no âmbito das redes de solidariedade social constituídas por parentescos, vizinhança, grupos de trabalho e organizações religiosas.

A caracterização de quais sejam os indivíduos em situação de pobreza e a percepção sobre as causas e consequências de sua condição têm variado ao longo do tempo e do espaço. Atreladas a essas variações, têm-se diferentes formas de participação do Estado no provimento de assistência social, na configuração dessa como política pública e na sua passagem de ação filantrópica para direito social.

Até o século 20, a assistência social era dominada pela esfera privada, com pouca presença do Estado. Esse atuava em “caráter suplementar, para coordenar e oferecer tipos especiais de serviços” (MARSHALL, 1967, p.19). O aspecto suplementar e residual das políticas assistenciais foi enfatizado no contexto das transformações capitalistas industriais que provocaram a urbanização e o assalariamento do trabalho, distinguindo duas situações sociais: a do mundo do trabalho, com seus integrantes; e a dos marginais a esse mundo, pobres que demandavam ações de assistência social. É exemplar, nesse aspecto, a Nova Lei dos Pobres, de 1834, na Inglaterra, paradigma da política de assistência social dessa época, marcada

por uma concepção difusa de pobres, na qual se apresentavam crianças, idosos, incapacitados físicos e mentais para o trabalho, entre outros, assistidos por ações diversas, entre elas o internamento. Os pobres assistidos eram contrastados com outros grupos, os de indigentes vadios, considerados moralmente fracos e devendo ser reprimidos pelo Estado.

O final do século 19, marcado pela progressão de uma crise no capitalismo industrial que ampliou o desemprego e a vulnerabilidade social dos trabalhadores, trouxe mudanças na percepção dos problemas sociais, da pobreza e, conseqüentemente, da política social. Na Inglaterra, o epicentro do capitalismo industrial e do liberalismo, os problemas associados à pobreza, ao desemprego e à superexploração do trabalho nas indústrias deixam de ser vistos como produtos de circunstâncias individuais como fraqueza moral e vadiagem e passam a ser tratados como oriundos de fatores impessoais da própria dinâmica social. “A nova situação exigia uma reavaliação dos direitos do cidadão e das obrigações do Estado para com este” (MARSHALL, 1967, p. 32). O Estado devia atuar de uma forma mais abrangente e complexa no sentido de garantir o bem-estar social da população. A Lei dos Pobres estava caduca e se fazia necessário ampliar as políticas sociais e torná-las mais adequadas a públicos específicos: crianças, idosos, doentes, desempregados, incapacitados para o trabalho, delinquentes, desabrigados, entre outros.

A emergência e desenvolvimento do *Welfare State* ou Estado Social no século 20, com destaque para os países mais desenvolvidos da América do Norte, da Europa Ocidental e da Oceania, avançou e consolidou ações amplas do Estado na instituição da previdência social, no provimento de serviços de educação e de saúde, na oferta de habitação e na prestação de assistência social. Tudo isso com importantes distinções de grau e perspectiva entre os países, configurando modelos mais residuais, mais meritocráticos ou mais redistributivos de políticas sociais (TITMUSS, 1974).

No Brasil, a trajetória da assistência social guarda similaridades com a trajetória mundial. As ações assistenciais se estabeleceram dentro de comunidades locais, com importante atuação da Igreja Católica e inexpressiva participação do Estado, marcadas por práticas filantrópicas e auxílios circunstanciais e imediatistas, com o objetivo de amenizar a pobreza, colocando os pobres distantes da perspectiva de garantia de direitos e de cidadania. Ao longo da história republicana, a assistência social sofreu transformações expressivas, com destaque para o período mais recente que instaurou uma nova ordem constitucional no País: democrática, federativa e voltada para a construção de um Estado de Bem-Estar social redistributivo. Essa nova ordem foi estabelecida em 1988, reformada e aperfeiçoada ao longo dos anos 1990 e primeira década dos anos 2000.

A Constituição Federal de 1988 definiu a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado e buscou romper com a sua trajetória de ação pontual, residual, caritativa e clientelista. Rejeitou seu *status* marginal dentro da categoria “políticas sociais” ao introduzir o conceito de seguridade social como “conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Ainda segundo a Constituição, a seguridade social teria como objetivos a “universalidade da cobertura e do atendimento e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” (BRASIL, CF 1988, Art. 194).

Esses objetivos remetem diretamente à necessidade, dentro de um contexto federativo, de coordenação dos entes governamentais e de políticas redistributivas capazes de garantir a provisão igualitária de benefícios e serviços de assistência social a todos os cidadãos, em qualquer parte do território nacional.

No Estado federal brasileiro, a perspectiva de universalidade e de equidade na oferta de serviços de assistência social se apresenta como desafio em um país marcado pela autonomia política de entes governamentais tão díspares em sua capacidade de financiamento e de implementação de políticas sociais. Dessa forma, a coordenação federativa é condição para o sucesso da política de assistência social, algo que requer o protagonismo da União no estabelecimento de diretrizes gerais para a política, na negociação permanente com os estados e os municípios e na definição e distribuição dos recursos para financiamento da política.

A Carta Constitucional de 1988, reflexo de ampla mobilização social que a antecedeu, definiu uma nova organização federativa. Em reação ao centralismo autoritário precedente, a descentralização foi enfatizada e os municípios ganharam o *status* de terceiro ente federativo. As políticas sociais, destacando a de assistência social, foram estabelecidas como competência comum entre os três níveis de governo. Contudo, nos anos imediatamente seguintes à Constituição, algumas lacunas marcaram a busca por conciliar descentralização federativa e avanços sociais na nova ordem democrática brasileira (SOARES, 2012). A descentralização fiscal não foi acompanhada de mecanismos de coordenação federativa capazes de fazer avançar as políticas sociais, e o resultado foi uma “descentralização por ausências”, na qual a União recuou e os estados e os municípios assumiram de forma desigual e atabalhoada as competências sociais (BERCOVICI, 2004). Nesse contexto, a política de assistência social pouco avançou.

A partir dos anos 1990, mudanças substantivas no campo do federalismo e das políticas sociais continuaram a operar e deram impulso à assistência social. Contudo, diversamente dos anos 1980, a perspectiva foi centralizada no processo de coordenação entre os entes federados. A União recentralizou recursos fiscais,

principalmente por meio das contribuições sociais, o que possibilitou o aumento de gastos federais em políticas sociais, com destaque para a assistência social (CASTRO *et al.*, 2008). A União, por meio do Executivo nacional, assumiu a primazia na formulação da política de assistência social e a coordenação federativa para sua implementação. Por um lado, passou a induzir comportamentos subnacionais por meio de legislação nacional e transferências financeiras via fundos especiais. Por outro lado, instituiu políticas de transferência direta de recursos de natureza assistencial aos cidadãos, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹ e o Programa Bolsa Família (PBF)². O BPC é altamente centralizado, sendo formulado no âmbito nacional e “operado por uma autarquia federal – o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), sem intermediação dos estados e municípios.” (LICIO, 2012, p. 26). O Bolsa Família também tem suas decisões predominantemente tomadas no nível central, mas conta com a participação dos estados e os municípios na sua implementação, funcionando esses quase como “agentes administrativos do governo central” (ALMEIDA, 2005).

As mudanças operadas na concepção, no modelo de gestão e no financiamento da assistência social, na Constituição de 1988 e na legislação infraconstitucional, e sua evolução institucional como política pública nos anos 1990 e 2000 trouxeram resultados positivos para a sociedade, que passa a ter o direito legal de acesso a serviços e benefícios de assistência social. Contudo, vale reconhecer os desafios para a efetivação de sua gestão em um Sistema Único de Assistência Social (Suas). Parte dos desafios enfrentados está relacionada à dinâmica federativa. Não há um sistema estável de financiamento público da assistência social pela União, Estados e Municípios. Os estados, em sua maioria, têm avançado pouco no cumprimento de suas atribuições legais, o que inclui a execução de serviços regionalizados da proteção especial de média e alta complexidade, o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e a coordenação dos municípios para o aprimoramento da gestão. A capacidade gerencial dos municípios, principais executores da política, é baixa, em um país marcado por tantas desigualdades e

¹ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) visa garantir a segurança de renda, por meio de provimentos monetários, às pessoas de qualquer idade com deficiência e às pessoas idosas (com mais de 65 anos). O benefício está previsto na Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e no Estatuto do Idoso e consiste em um salário mínimo mensal repassado diretamente ao beneficiário por meio do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Para ser contemplado, é preciso que o indivíduo comprove renda familiar mensal, *per capita*, inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

² O Programa Bolsa Família (PBF) se caracteriza pela transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza, condicionada à presença das crianças na escola, à manutenção em dia das cadernetas de vacinação, entre outras condicionalidades.

com perfil predominante de municípios pouco populosos e pobres. O caráter deliberativo da política é outro ponto a avançar, no sentido de ampliar a participação dos entes subnacionais e da sociedade na formulação e implementação da política de assistência social.

Para desenvolver e analisar a política de assistência social brasileira no contexto do federalismo atual, o artigo está organizado em três seções que abordam as interações entre os entes federados, destacando a coordenação exercida pela União. Sob essa perspectiva, a análise recai sobre os atores governamentais, e não será explorada a atuação de outros atores sociais e políticos relevantes para o processo de institucionalização dessa política. A primeira seção apresenta os precedentes da política de assistência social na Federação brasileira até o processo de redemocratização e refederalização do País nos anos 1980. Na sequência, analisa a conformação e a trajetória da política na dinâmica federativa estabelecida na nova ordem constituição, nos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000. A segunda seção apresenta alguns avanços conquistados e discute os desafios que ainda persistem para o alcance de uma assistência social universal, promotora de bem-estar social, coordenada federativamente e gerida de forma participativa. O artigo termina com algumas considerações finais que sintetizam os achados e aponta novas perspectivas de estudos para o tema.

A política de assistência social na Federação brasileira: da filantropia ao Sistema Único de Assistência Social – Suas (1889-2010)

Precedentes da assistência social na República Federativa Brasileira (1989-1985)

A ação do Estado na área da assistência social na história republicana brasileira é de crescente envolvimento. Partiu-se de uma posição de alheamento na República Velha, primeiros 30 anos do último século, na qual a iniciativa de assistir aos pobres era assumida por grupos que atuavam motivados por solidariedade e compaixão. Os anos 1930 inauguraram um período de transformações econômicas e sociais que impulsionaram as políticas sociais para um novo patamar de atuação pública. O Estado assume competências importantes na área social, mas sob uma perspectiva predominantemente voltada para os trabalhadores urbanos inseridos no mercado formal de trabalho, com atuação residual sobre os grupos menos favorecidos e marginais ao processo de desenvolvimento capitalista.

O modelo de Estado social que emerge nos anos 1930 é meritocrático, particularista, clientelista e centralizado na União (MEDEIROS, 2001).

A assistência social é parte desse modelo, persistindo como ação de domínio de entidades privadas locais, que passam a contar com algum apoio da União em

uma lógica marcadamente privatista e clientelista. Nos dois períodos subsequentes, a democracia de 1946 a 1964 e, principalmente, no Regime Militar de 1964 a 1985, a assistência social caminha em uma dinâmica altamente concentradora de poder no Executivo nacional e nas entidades e organizações prestadoras de ações assistenciais, com pouca participação dos estados e municípios.

O processo de redemocratização do País nos anos 1980 traz à cena demandas claras de ruptura com o padrão vigente de assistência social. O novo modelo de Estado social desenhado na Constituição de 1988, incluso nesse a assistência social, deveria ser erigido sobre os princípios da universalidade, do redistributivismo (combate às desigualdades sociais), da descentralização federativa e da participação social.

O Quadro 1 apresenta uma síntese das principais características da assistência social ao longo de sua trajetória na Federação brasileira.

Quadro 1 – A assistência social no Brasil republicano (1889 a 2010)

Períodos	Provedor principal	Financiamento	Competência Federativa
Primeira República (1889-1930)	Instituições assistenciais, filantrópicas e religiosas.	Predominantemente privado, com auxílios eventuais de órgãos públicos para instituições de internação como as Santas Casas.	União apoia financeiramente as entidades privadas, há pouca atuação dos governos subnacionais e ausência de coordenação federativa.
Era Vargas (1930-1945)	Instituições sociais e filantrópicas.	Predominantemente privado, com participação financeira do Estado por meio de subsídios públicos e isenções fiscais às entidades sociais filantrópicas.	União centraliza a normatização da assistência com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e organiza a sua intervenção por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA).
República Nova (1946-1964)	Instituições sociais e filantrópicas.	Predominantemente privado, com apoio da União por meio de subsídios, isenções fiscais e convênios celebrados com entidades filantrópicas.	Manutenção do padrão anterior, menos centralizado, mas ainda descoordenado e sem afirmar a responsabilidade pública.
Ditadura Militar (1964-1985)	Instituições sociais e filantrópicas.	Maior participação do Estado via criação de benefícios individuais da União e convênio com instituições públicas e privadas.	União expande a oferta de ações assistenciais, diretamente e via convênios com estados, municípios e entidades privadas. Centralização e baixa articulação com as ações assistências subnacionais.

Períodos	Provedor principal	Financiamento	Competência Federativa
Nova República (1985-2010)	Estado, em parceria com a sociedade civil.	Estatal e privado, com ampliação significativa de aporte de recursos públicos para benefícios e programas de transferência de renda, além de serviços socioassistenciais ³ .	União formula as normas gerais da política e coordena a implementação das ações assistenciais pelos municípios, com baixa cooperação dos estados.

Fonte: Elaboração própria.

A assistência social na nova ordem constitucional

A transição do regime autoritário para a democracia trouxe para o País reivindicações de autonomia subnacional e de maior justiça social. Esses anseios se estruturaram na ordem constitucional de 1988 por meio de um novo pacto federativo e pela expansão dos direitos sociais. O novo pacto promoveu um amplo processo de descentralização territorial. Estados e municípios reconquistaram a autonomia política para instituir seus governos de forma independente do poder central. Os municípios ganharam o *status* constitucional de terceiro ente federativo. A descentralização fiscal aumentou a participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas. Na busca por mais igualdade social, a constituição cidadã ampliou consideravelmente os direitos sociais.

No que concerne à assistência social, a evolução de formas assistenciais privadas, alicerçadas na sociedade civil, para formas institucionais e públicas de seguridade social, conforme Cunha (2013), contou com a articulação de representantes da *policy community* da assistência social⁴ junto a parlamentares constituintes, o que assegurou a inscrição da assistência social na Constituição de 1988 como direito do cidadão, garantido a quem dela necessitar. A contribuição deixaria de ser um impedimento à universalização e à equidade no acesso aos serviços assistenciais (CF/1988, art. 203).

³ Os serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial no Suas são organizados em: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

⁴ A *policy community* da assistência social constituía-se, no processo constituinte, de membros da academia, que ofereceram subsídios conceituais para as mudanças que se pretendia; de organizações de classe, principalmente as de assistentes sociais, que mobilizaram os profissionais da área; de organizações não governamentais prestadoras de serviços, que trouxeram ao debate as questões relacionadas ao cotidiano de suas ações; e de associações representantes dos segmentos tradicionalmente atendidos pela assistência social, que buscavam a melhoria nos patamares de atendimento.

Estabeleceu-se para as políticas sociais o rompimento da lógica dual que prevaleceu nos períodos anteriores:

o setor privado para os ricos, os planos de saúde para um grupo seletivo de assalariados e classes médias, os serviços públicos para pagantes da previdência e, para os pobres, a caridade feita, em geral, por entidades municipais privadas sem fins lucrativos ou filantrópicas com apoio estatal (FALEIROS, 2000, p. 48).

Os princípios da universalidade, da equidade, da descentralização e da participação social foram estabelecidos como norteadores das políticas sociais. A integração dessas políticas também se tornou uma diretriz consubstanciada no estabelecimento do sistema de seguridade social: “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF/1988, art. 194).

Em um país marcado por enormes desigualdades sociais, as políticas sociais foram estabelecidas como competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As normas para cooperação entre os entes federados na promoção das políticas foram remetidas à legislação infraconstitucional, a ser elaborada com a superveniência da legislação federal e o caráter suplementar da legislação subnacional (CF/1988, art. 24 e 25).

Apartir dos anos 1990, o Estado brasileiro se defronta com a tarefa de implementar a Constituição de 1988, e novas regulamentações e definições foram necessárias para fazer avançar as políticas sociais, como um todo, e a política de assistência social, em específico. O novo contexto federativo, marcado por autonomia política e descentralização de recursos financeiros aos estados e municípios, trazia desafios adicionais. Como se articulariam e atuariam União, Estados e Municípios na formulação e implementação das políticas de assistência social? Quem financiaria a expansão dessas políticas? Em que consistiria a descentralização político-administrativa preconizada no texto constitucional? E como garantir a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (CF/1988, art. 204)?

A partir de iniciativas e articulações da *policy community* da assistência social, ocorreu a aprovação da Lei nº 8.742, de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). A política de assistência social ganhou contornos mais nítidos com a Loas. A lei definiu a gestão da política em um sistema único nacional, descentralizado e participativo, integrado pelos entes federativos, pelas respectivas instâncias deliberativas de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social. Para viabilizar esse sistema, estabeleceu o planejamento e o financiamento como responsabilidade comum dos entes federados. O financiamento da política ocorreria com os recursos da União, dos

Estados, dos Municípios, com destaque para as contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal. Os recursos dos entes deveriam ser alocados nos fundos especiais estabelecidos em cada instância de governo: Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); Fundos Estaduais de Assistência Social (Feas) e Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Cada fundo seria formado a partir de recursos próprios e, para os entes subnacionais, por repasses intergovernamentais do FNAS, e no caso dos municípios, também do Feas. Na sistemática de transferências de recursos fundo a fundo, condicionaram-se os repasses da União aos entes subnacionais à elaboração do Plano de Assistência Social e ao efetivo funcionamento do Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social. Os conselhos de assistência social foram definidos como as instâncias participativas e deliberativas do sistema, conjuntamente com as conferências de assistência social, fórum ampliado de participação.

A Loas instituiu um novo ordenamento institucional para as relações intergovernamentais na área da assistência social. A União assumiu o papel de principal formuladora, financiadora e coordenadora da política, induzindo estados e municípios, via regulamentação e repasse de recursos financeiros, a adotarem o novo modelo de gestão. Dessa forma, tem-se uma formulação centralizada da política, dado que o Governo Federal define as diretrizes gerais e controla a distribuição de recursos financeiros mediante a adesão aos seus programas, o que restringe a autonomia dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2000, p. 2007). Contudo, não há dúvida quanto ao papel de destaque que os municípios assumem na execução da política de assistência social, o que significa uma descentralização administrativa que, em certa medida, lhes possibilita também intervir na definição da política. Tudo isso aponta para uma dinâmica federativa centralizada para a política de assistência social. Mas se trata de uma centralização democrática, com o protagonismo do Poder Executivo nacional, que requer a aprovação de suas iniciativas no Legislativo nacional, que induz e não impõe regras e que abre canais para a participação dos entes subnacionais e da sociedade civil nas tomadas de decisão.

A assistência social no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002)

O processo de formulação da política de assistência social avança nos anos 1990 com regulamentações complementares para disciplinar os procedimentos operacionais em cada nível de governo.

O primeiro mandato do Governo FHC extinguiu as estruturas burocráticas federais responsáveis pela assistência social e criou a Secretaria de Assistência Social (SAS), em 1995. Esse órgão, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), impulsionou a aprovação da primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 204, de 1997. Essa norma visava disciplinar o processo

de descentralização político-administrativo nas três esferas de governo. Nomeou as competências dos entes federados, definiu os níveis de gestão, a operacionalização e a sistemática de financiamento das ações socioassistenciais, assim como os critérios de partilha e prestação de contas dos recursos. Também criou a Comissão Intergestores Tripartite – CIT (nacional)⁵ e as Comissões Intergestores Bipartite – CIB (estadual)⁶, com caráter consultivo e a atribuição de discutir e pactuar aspectos relacionados à gestão da política.

Em 1998, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (Resolução CNAS nº 207, de 1998), que foi republicada em 1999. A NOB 1999 definiu os critérios e os mecanismos para a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos de assistência social estaduais e municipais e o papel e as atribuições dos conselhos quanto ao controle dos fundos e à execução dos planos de assistência social. Definiu, também, as atribuições das comissões intergestores como instâncias de negociação e pactuação, que passaram a ter caráter deliberativo na gestão da política.

Em 1995, paralelamente a esse processo de institucionalização da política de assistência social, o Governo Federal criou o Programa Comunidade Solidária, presidido pela primeira dama e vinculado à Presidência da República. O programa, cujo propósito era o combate a situações de extrema pobreza, estava alinhado ao modelo de reforma administrativa da época e enfatizou a participação do terceiro setor no provimento de serviços sociais (SILVA, 1999). Essa perspectiva privada na oferta dos serviços de assistência social constituiu-se em um revés na afirmação da responsabilidade do poder público pela prestação de assistência social a todos os necessitados. Assim, apesar dos avanços na institucionalização da política de assistência social,

[...] ao longo dos anos noventa, a prestação dos serviços assistenciais sofreria poucas mudanças em seu modo de operação. As entidades privadas sem fins lucrativos, financiadas por transferências governamentais e isenções fiscais, permanecem como principais provedoras dos serviços, atuando em um contexto de baixa regulação e coordenação estatal (VAITSMAN *et al.*, 2009, p. 734).

⁵ A CIT é composta por representantes da União, indicados pelo órgão gestor federal da política de assistência social; representantes dos estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas); e representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

⁶ As CIB são compostas por representantes do estado, indicados pelo órgão gestor estadual da assistência social, e por representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas).

A década de 2000 inaugurou uma nova vertente de políticas federais no campo da assistência social: as políticas de transferência de renda. No âmbito federal, os programas de transferência de renda tiveram início em 2001, com a criação do Bolsa Escola, e do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde, conhecido como Bolsa Alimentação. Em 2002 nasceu o Auxílio-Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia. (CARDOSO; JACCOUD, 2005, p. 221).

No final do Governo Fernando Henrique Cardoso, verificam-se três frentes desarticuladas de atuação do Governo Federal na área de assistência social: os programas de transferência de renda espalhados por diferentes ministérios, as ações do Programa Comunidade Solidária e as tentativas de implementação da Loas no MPAS. A necessidade da unificação dos programas de transferência de renda é colocada a partir de um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no País, elaborado na transição do Governo FHC para o Governo Lula (YAZBEK, 2012). Inicia-se, então, ao final desse governo, um movimento de unificação das transferências, que só será concluído no governo seguinte.

A assistência social no Governo Lula (2003-2010)

O Governo Lula conformou uma nova institucionalização para as políticas de assistência social, avançou na coordenação federativa e ampliou os programas de transferência direta de renda. Em 2003, foi criado o Programa Bolsa Família, unificando os programas de transferência de renda do governo anterior.

Em 2004, a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), “que unificou a política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social, foi um passo significativo na direção de articular um conjunto de iniciativas na perspectiva do enfrentamento à pobreza no país” (YAZBEK, 2012, p. 308). O MDS, desde então, passa a ser um ator relevante na formulação da política de assistência social, tendo destaque as transferências diretas de renda, mas também a nova agenda política de implantação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), inspirado na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS).

O Suas foi deliberado, em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social e instituído pela nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). O objetivo é avançar na consolidação de um sistema nacional de assistência social, articulando e integrando ações dos diferentes entes da federação e das entidades privadas, o que envolve maior coordenação federativa.

A aprovação da PNAS/2004 abriu uma nova fase de institucionalização da assistência social ao definir os conceitos e os parâmetros para a organização do Suas, segundo diretrizes de territorialização do planejamento, de responsabilização estatal pela garantia da proteção social, de centralidade das ações na família e de

profissionalização dos recursos humanos. Definiu com maior precisão a divisão de competências administrativas entre os entes federados e entre o setor público e privado ao estabelecer a concepção de rede socioassistencial. A oferta de proteção social básica estaria a cargo dos poderes executivos municipais, responsáveis pela implantação de unidades públicas estatais de assistência social, os Centros de Referência da Assistência Social (Cras)⁷. A proteção especial de média complexidade seria tarefa dos poderes executivos municipais e estaduais, por meio dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas)⁸. A proteção especial de alta complexidade⁹ seria estruturada por municípios de médio e grande porte, bem como pela esfera estadual, em parceria com as entidades sem fins lucrativos.

A Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/Suas), instrumento de regulação dos conteúdos e definições da PNAS/2004 que orientam o funcionamento do Suas, estabeleceu as bases para a operacionalização da gestão descentralizada do sistema, instituindo os níveis de gestão municipal – inicial, básica e plena – e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual, celebrado entre o gestor federal e o gestor estadual e do Distrito Federal para o estabelecimento de objetivos e metas para os níveis estaduais.

Outra novidade foi o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado em 2006, visando ao incentivo financeiro aos municípios que cumprem certas metas de aprimoramento da gestão do Programa Bolsa Família, relacionadas à atualização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)¹⁰ e ao acompanhamento das condicionalidades. O mesmo índice foi estendido aos estados, em 2010, para que esses fornecessem apoio técnico operacional a seus municípios no aperfeiçoamento

⁷ O “Cras é a unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica às famílias, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social” (PNAS, 2004, p. 35).

⁸ O Creas é a unidade pública estatal de abrangência municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência. Suas ações objetivam o atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.

⁹ As ações de proteção especial de alta complexidade “garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário”. São exemplos de “equipamentos” de proteção especial de alta complexidade os abrigos, os albergues e as casas de passagem.

¹⁰ O CadÚnico, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007, identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. É utilizado para identificar os beneficiários dos programas sociais do Governo Federal (BRASIL, 2007). A obrigatoriedade de cadastro dos possíveis beneficiários e a seleção dos mesmos a partir do CadÚnico possibilita melhor integração, focalização, monitoramento e controle dos programas sociais.

do programa. O índice busca fortalecer a gestão pública municipal e estadual na implementação do Bolsa Família.

A necessidade de profissionalização da política de assistência social, com vistas a garantir a qualidade dos serviços aos usuários do Suas, levou, em 2007, à aprovação pelo CNAS da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB/RH). A norma surgiu a partir da constatação de que os trabalhadores envolvidos na prestação de serviços socioassistenciais são essenciais para o avanço e consolidação do Suas. Essa norma reconhece a importância da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no Suas para garantir aos usuários serviços públicos de qualidade.

Em 2009, estabeleceram-se as bases de padronização nacional dos serviços do Suas por meio da Tipificação de Serviços Socioassistenciais¹¹, que se constitui em uma padronização dos serviços (nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado), organizados por níveis de complexidades das proteções.

Avanços e desafios da política de assistência social na Federação brasileira

Avanços na política de assistência social

No geral, pode-se afirmar que foram positivas as mudanças operadas na assistência social no contexto da Federação brasileira desde os anos 1980. A situação anterior era de governos nacional e subnacionais atuando de forma desarticulada e como subsidiários da ação privada na oferta de assistência social. A União centralizava e definia unilateralmente as diretrizes e ações da política, de forma autoritária e clientelista. Estados e municípios tinham participação marginal na promoção da assistência social, reproduziam os padrões autoritários e clientelistas do plano nacional e atuavam de forma fragmentada e descoordenada federativamente e junto às entidades privadas. Na atualidade, há uma configuração diversa da política de assistência social, com destaque para as relações intergovernamentais. A União assumiu a tarefa de formular a política e coordenar sua implementação, com a participação dos entes subnacionais e da sociedade civil organizada. Sob essa perspectiva, podem-se assinalar como avanços na política pública:

¹¹ A Tipificação foi instituída por meio da Resolução nº 109, de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, tendo sido previamente pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

1) O financiamento governamental avançou ao consolidar o repasse dos benefícios monetários da assistência social diretamente aos cidadãos ou às famílias, bem como o custeio dos serviços socioassistenciais por meio das transferências fundo a fundo.

A transferência direta de renda do Governo Federal aos cidadãos elimina intermediários, diminui custos e aumenta a transparência na definição e aplicação dos recursos. Dessa forma, o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família têm sido efetivos na diminuição da pobreza e das desigualdades sociais no País. Vale assinalar que, enquanto o BPC é operado exclusivamente pela União, os municípios e, em menor escala, os estados participam do PBF e recebem incentivos financeiros para cooperarem com a União em sua implementação.

A modalidade de transferência fundo a fundo, diferente dos convênios, possibilita maior regularidade de recursos orçamentários para a assistência social e repasses automáticos e permanentes da União para os níveis estadual e local, diminuindo o espaço das barganhas políticas. Também proporciona maior transparência e efetividade aos gastos ao definir condições e critérios para os repasses da União aos entes subnacionais e privados. Como condições para receber os recursos, estados e municípios devem garantir aportes de recursos próprios orçamentários para a área, fazer o planejamento da política em seu âmbito e assegurar o funcionamento dos conselhos de assistência social. A transferência dos recursos do FNAS para os fundos subnacionais adota como critérios pisos de proteção social definidos por nível de complexidade dos serviços prestados, exigindo o cofinanciamento dos entes subnacionais.

2) Planejamento governamental: o CNAS, através da Resolução nº 182, de 1999, estabeleceu que os planos de assistência social devem definir todos os programas, projetos, benefícios e serviços de assistência social, por um período de quatro anos, tendo vigência no segundo ano da gestão governamental em que forem elaborados e terminando no primeiro ano da gestão subsequente. Esse período é o mesmo do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), e o intuito é a articulação entre o planejamento orçamentário do ente federado e da política de assistência social no médio prazo.

A perspectiva de ações socioassistenciais definidas para um período de médio prazo, com objetivos e metas, significou um avanço para uma política marcada pela fragmentação, descontinuidade e ineficiência. E isso vale para União, Estados e Municípios, dado que o planejamento é condicionante para recebimento de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social e possibilita maior previsibilidade, continuidade e coordenação das ações.

3) Perspectiva sistêmica na prestação de serviços: a conformação de uma rede socioassistencial que busca coordenar as ações dos entes federados e das entidades socioassistenciais privadas na oferta de serviços representou um avanço significativo. Analisando a disponibilização nos municípios de estruturas permanentes de assistência social, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009), do IBGE, apontou que quase todos os municípios (99,9%) declararam possuir, em 2009, estrutura organizacional para tratar da política de assistência social. A oferta de serviços socioassistenciais alcançou ampla disseminação, demonstrada pelos altos percentuais de municípios que disseram oferecer serviços de proteção social básica (97,9%) e de proteção social especial (87,6%).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais possibilita a estruturação de uma rede de serviços compartilhada por unidades estatais e entidades privadas, a elaboração de indicadores de qualidade para o Suas, em relação ao padrão mínimo estabelecido, e a explicitação para a população sobre o que pode ser exigido em termos de atendimento na política (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

Como nos alerta Arretche (2010), ainda que os entes subnacionais tenham relativa autonomia decisória no planejamento regional e local, no dimensionamento dos serviços a serem ofertados e na definição do montante de recursos orçamentários próprios alocados nos seus orçamentos, “a regulação federal parece ser uma condição para ‘amarrar’ subunidades independentes em torno de um dado objetivo nacional” (ARRETCHÉ, 2010, p. 611). Isso é relevante na assistência social, cujos serviços edificaram-se sob uma rede privada filantrópica, distante da responsabilização direta do Estado pela oferta dos serviços socioassistenciais.

4) Coordenação federativa: a coordenação federativa na área de assistência social foi assumida pela União nos anos 1990 e essa tem atuado de forma abrangente, induzindo comportamentos subnacionais via regulamentações e transferências de recursos. Cabe também destacar a criação das comissões intergestores – CIB e CIT –, importantes canais de interlocução e negociação federativa, sob a inspiração da CIB e CIT existentes no âmbito da política de saúde. As comissões intergestores constituem fóruns permanentes de gestão colegiada que deliberam sobre os aspectos operacionais da implementação do Suas, possibilitando a participação dos executivos estaduais e municipais na definição da política nacional de assistência social. Esses fóruns são importantes principalmente para os municípios, que ganharam o *status* federativo na Constituição Federal de 1988 e desempenham importante papel na execução das políticas sociais. Contudo, ficaram alijados de

representação no plano político nacional, diferente dos estados, que têm no Senado a casa de representação de seus interesses.

Esses canais podem atuar positivamente em duas direções, minimizando a centralidade da União na formulação da política de assistência social e o que Abrucio (2005) denominou de “federalismo compartimentalizado”, em que prevalece uma ação estanque de cada esfera governamental na gestão das políticas públicas, com poucos incentivos para a parceria e o entrelaçamento entre as unidades federativas.

5) Canais de participação e deliberação: os conselhos e conferências de políticas públicas são canais importantes de participação e deliberação da sociedade civil na política de assistência social, e suas expansões e fortalecimento guardam relação com o processo de normatização da política no Governo Federal. É exemplar o estudo realizado por Côrtes sobre a experiência dos conselhos de políticas públicas na Região Metropolitana de Porto Alegre, entre 1990 e 2002. A autora observou que “a maioria dos conselhos de assistência social – 67,7%, 21 em 31 – constituiu-se entre 1995 e 1996, quando foram estabelecidas as normas de descentralização que condicionavam o repasse de recursos à sua criação” (CÔRTEZ, 2005, p.162). A participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle da política é fundamental para o alcance dos resultados almejados, constituindo-se como um importante avanço a expansão dos conselhos e conferências de assistência social nos três níveis de governo. É exemplar a criação do Suas a partir de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), precedida de ampla mobilização social por meio de conferências municipais e estaduais.

Desafios à política de assistência social

Destacados alguns avanços, cabe indagar sobre os desafios apresentados à política de assistência social. O objetivo é refletir sobre aspectos que podem consolidar as conquistas e promover as mudanças no sentido de uma política universal, equitativa, descentralizada e participativa. Nessa perspectiva, as relações intergovernamentais são cruciais e alguns pontos merecem consideração:

1) Financiamento governamental: apesar dos avanços, algumas questões relacionadas ao financiamento da assistência social geram incertezas quanto ao futuro da política. A principal diz respeito à indefinição de recursos a serem comprometidos com a política. Diferente da saúde e da educação, a assistência não tem assegurados constitucionalmente percentuais mínimos das receitas nacionais, estaduais ou municipais para seu financiamento. Isso coloca a gestão da assistência social à mercê da decisão de cada nível de governo quanto ao montante de recursos próprios para o seu financiamento e intensifica os esforços do Governo Federal na instituição de mecanismos que comprometam os entes

subnacionais no cofinanciamento, em especial os governos estaduais que têm demonstrado um envolvimento relativamente menor no financiamento do Suas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). É verdade que a vinculação excessiva de receitas governamentais não é desejável porque enrijece a gestão pública, tornando-a menos capaz de responder às demandas e especificidades regionais e locais. Mas, em um contexto em que a vinculação já é excessiva, ficar fora da “repartição constitucional das receitas” significa maior vulnerabilidade da política de assistência social a cortes orçamentários, em decorrência de mudanças econômicas ou políticas.

Outro desafio no financiamento da assistência social é a instituição dos critérios de transferência de recursos federais para o custeio dos serviços nos níveis subnacionais por meio de pisos. A adoção dos pisos vincula recursos a determinados serviços e, com isso, diminui a autonomia municipal para definir uma rede de serviços mais condizente com a realidade local. É defensável a busca por um conjunto de serviços essenciais prestados em todo o território nacional, o que envolve também a garantia de um piso financeiro a todos os municípios. Contudo, o significado desse padrão mínimo, a forma de viabilizá-lo e o nível de autonomia subnacional devem ser objeto de contínuo debate e pactuação nos fóruns de deliberação.

2) Dualidade no Suas: enquanto a gestão dos serviços socioassistenciais ocorre de modo mais descentralizado e compartilhado entre a União, Estados e Municípios, programas de transferência direta de renda como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, que concentram os recursos públicos direcionados à política de assistência social, permanecem centralizados no Governo Federal. O PBF tem a formulação centralizada (ALMEIDA, 2005; BICHIR, 2011; LICIO, 2012), sendo que estados e municípios atuam apenas na execução. Aos estados cabe a participação na gestão do PBF, com a função de apoiar os municípios com suporte tecnológico e capacitação. Os municípios atuam em especial na alimentação do cadastro e no acompanhamento das famílias quanto ao cumprimento das condicionalidades do programa (CadÚnico). O BPC é mais centralizado que o Bolsa Família, uma vez que não há participação dos estados e municípios na sua formulação e execução. O cadastro e a concessão desse benefício são realizados pelo Governo Federal, via INSS, sem a intermediação dos estados e municípios.

Como analisado pelo Ipea (2011), embora o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Suas, aprovado pela Resolução nº 07/2009 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), “busque fortalecer o Suas como um sistema que organiza, no território nacional, os serviços e os benefícios da assistência social, há distintas autonomias na gestão dos dois

instrumentos em discussão que precisam ser coordenadas para efetivação de uma gestão mais integrada” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011, p. 58). Tal situação ainda configura uma lacuna na oferta e operação dos benefícios monetários e serviços socioassistenciais que têm como objetivo a unicidade sistêmica.

3) Maior envolvimento dos estados: na divisão federativa de responsabilidades e esforços para a consolidação do Suas, é evidente o papel preponderante do Governo Federal na regulação e coordenação das relações intergovernamentais e o progressivo comprometimento dos municípios com a implementação do Suas. “Desde 2005, quando surge o sistema, houve grande adesão dos municípios, por meio do processo de habilitação a um dos níveis de gestão do Suas” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011, p. 61). O mesmo não é verificado em relação aos estados, cuja atuação tem sido marcada pela ausência e irregularidade.

Tal ausência se materializa no apoio técnico insuficiente aos municípios, na omissão de muitos estados na oferta de serviços regionalizados e ainda na irregularidade do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. Em alguns estados, não há cofinanciamento para estes serviços; em outros, quando há, não ocorre via transferências diretas e regulares (fundo a fundo) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011, p. 80).

A indefinição no papel do estado se torna uma questão de maior relevância quando se observa que a atuação desse faz diferença nos resultados alcançados pelos municípios. Conforme argumentam Palotti e Costa (2011), partindo de estudo sobre a habilitação ao Suas e a implementação dos Cras em municípios do Estado de Minas Gerais, quando ocorre a cooperação do governo estadual, por meio de apoio técnico, financeiro ou estrutural aos municípios, observam-se maiores avanços na implementação da política de assistência social.

4) Melhoria na gestão municipal: embora a esfera municipal constitua-se como o principal ente executor dos serviços, os municípios têm apresentado padrões heterogêneos e muitas vezes inadequados na gestão da política de assistência social. Há problemas na aplicação dos recursos, muitos não conseguem executar as ações planejadas e os recursos disponibilizados não são gastos em ações necessárias de assistência social (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

Há também dificuldades apresentadas na relação entre o poder público e as instituições privadas, seja pela manutenção da tradicional orientação clientelística e filantrópica que rege essas relações e a prestação de serviços aos cidadãos, seja porque falta capacidade aos municípios para coordenar as instituições parceiras na direção das normas federais. A carência de profissionais qualificados é outro entrave à política no âmbito local, e isso é verdade para as entidades públicas estatais e

não estatais. A NOB-RH buscou regulamentar a gestão do trabalho no âmbito do Suas, enfatizando a qualificação, a “desprecarização” dos vínculos profissionais e a educação permanente dos trabalhadores. No entanto, há dificuldade na implementação dos percentuais mínimos estabelecidos de pessoal concursado nas equipes que executam os serviços de proteção social básica e especial nos Cras e Creas, denominadas “equipes de referência”. E parte das dificuldades reside na impossibilidade de aplicação dos recursos financeiros federais para pagamento de concursados.

5) Gestão participativa e deliberativa: apesar dos avanços, a inovação da participação da sociedade civil na formulação e implementação da política nacional de assistência social carece de aperfeiçoamento. Os conselhos e conferências de assistência social constituem-se como inovações institucionais que contribuem para a democratização do planejamento público, incluindo a deliberação do orçamento da política para a assistência social, ampliam e aprimoram o espaço democrático entre a sociedade e o Estado e conferem maior transparência e controle às ações públicas da área. No entanto, é preciso consolidar esses espaços deliberativos, delimitando melhor seus campos de atuação, o que evitaria, por exemplo, a concorrência com os espaços de coordenação federativa (CIB e CIT) na deliberação acerca do financiamento da política de assistência social. Também é preciso avançar a gestão deliberativa no planejamento e implementação das políticas, no monitoramento e na avaliação dos resultados alcançados.

Considerações finais

A assistência social, pós-constituição de 1988, avançou significativamente no sentido de sua consolidação como política pública. Ganhou maior densidade legal, institucional e ampliou a cobertura das ações socioassistenciais para a população em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011). No entanto, a construção do Suas é um processo em curso, resultado de normatizações e pactuações entre os entes governamentais e outros atores da política, assim como da implementação das decisões. Nesse processo, são necessários contínuos esforços de coordenação e cooperação federativa para a efetivação de uma gestão mais integrada do Suas como um sistema que organiza, em todo o território, os serviços e benefícios socioassistenciais.

A coordenação federativa em curso na política de assistência social, marcada pela concentração de autoridade no Executivo nacional, é exemplar de um movimento mais geral de recentralização de competências e recursos financeiros na União, vigente principalmente a partir de 1994. Segundo Arretche (2009), tal recentralização pode ser explicada por características institucionais do federalismo

brasileiro desenhadas na Constituição de 1988. A Constituição confere alta capacidade de iniciar legislação ao governo central e baixo poder de veto aos governos subnacionais, o que resulta em alto grau de sucesso do governo central em aprovar legislação de seu interesse, mesmo quando essa legislação tem impacto direto nos entes subnacionais, limitando sua autonomia.

Sob o prisma da assistência social, a recentralização possibilitou ampla legislação nacional e recursos financeiros à União para induzir comportamentos subnacionais, com destaque para os municípios, o que resultou em uma política mais coordenada federativamente. Dessa forma, a partir de meados dos anos 1990, observam-se avanços na assistência social, com perspectiva de ruptura de padrões históricos de descontinuidade, fragmentação, duplicidade, privatismo e clientelismo. Mas ainda é desafiadora a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, o que envolve a superação de alguns desafios atuais, entre eles um maior envolvimento e participação dos entes subnacionais, com destaque para os estados, e da sociedade civil na formulação e implementação da política. Mais desafiadora ainda é a integração da assistência social com as políticas de previdência e saúde, tal qual preconizado na concepção constitucional de seguridade social.

Os desafios apresentados para a política de assistência social brasileira remetem à necessidade de mais pesquisas e trabalhos na área. Na atualidade, são numerosos os trabalhos acadêmicos sobre a assistência social brasileira, sendo que a maioria deles apresenta as mudanças mais recentes operadas na política, se dedica aos benefícios e programas federais (BPC, Bolsa Família etc.) ou são estudos de experiências ocorridas nos municípios. Escassos são os trabalhos que buscam entender a política de assistência social a partir da atuação e relações que os entes federados estabelecem entre si e com as instituições privadas. Há trabalhos sobre experiências subnacionais, mas com pouca discussão sobre as relações intergovernamentais. Dessa forma, conclui-se que há amplo espaço para pesquisas e estudos que exponham mais e melhor o federalismo como uma variável central para a compreensão da política de assistência social, sobretudo em seu modelo atual de sistema único nacional.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETICHE, Marta. *Estado Federativo e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- _____. *A centralização no Estado Federativo brasileiro*. Tese (Livre-docência). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2007.
- _____. Continuidades e descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- _____. (2010), Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988. In: BERCOVICI, G. *Dilemas do Estado Federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BICHIR, Renata M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese (Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Distrito Federal. Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso em 06 jun. 15.
- CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 181-260.
- CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C.; SIMÕES, H. B. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. *Texto para Discussão nº 1324*. Brasília: Ipea, 2008.
- CÔRTEZ, Soraya M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, Curitiba, Editora UFPR, n, 25, p. 143-174, 2005.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Efetividade deliberativa de conselhos de assistência social. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, Módulo 3. Brasília: UnB, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic 2009)*. *Assistência Social*, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2009/munic_as2009.pdf. Acesso em 06 jun. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Assistência Social. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 19, 2011.

_____. Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social. *Texto para Discussão n. 1724*. Brasília: Ipea, 2012.

LICIO, E. C. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. Tese (Doutorado). Instituto de Ciências Humanas – IH. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MARSHALL, T. H. *Política social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDEIROS, Marcelo A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. *Texto para Discussão nº 852*. Brasília: Ipea, 2001.

PALOTTI, Pedro L. M.; COSTA, Bruno L. D. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, 2011.

PETERSON, Paul E. *The price of federalism*. Washington D. C: The Brookings Institution, 1995.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Eds.). *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva *et al.* Comunidade Solidária: contradições e debilidades. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 60, 1999.

TITMUS, Richard. M. *Social policy: an introduction*. London: Edited by Brian Abel-Smith and Kay Titmuss, 1974.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, n. 110, p. 288-322, 2012.

Márcia Miranda Soares

Possui doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Atualmente é professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: marciamsoares@uol.com.br

Edite da Penha Cunha

Doutoranda e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É pesquisadora do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus) da UFMG além de atuar na coordenação de programas e projetos de extensão universitária.

Contato: edite@ufmg.br

Implantação da segurança na gestão da informação na administração pública: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Angelo Eduardo Nunan

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM)

Mário José de Moraes Costa Filho

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM)

Adriana Almeida Lima

Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

A partir de uma visão moderna da gestão contemporânea, os órgãos da administração pública têm assumido uma nova postura na busca pela prestação de serviços de excelência à sociedade. Nesse contexto, a informação passou a exercer um papel preponderante e estratégico na tomada de decisões. Isso promoveu a necessidade de protegê-la de forma estruturada e adequada. Considerando a aplicação prática da pesquisa científica, este trabalho tem por objetivo analisar a implantação da segurança na gestão da informação no âmbito da administração pública e divulgar como o conhecimento pode ser aplicado em benefício do setor. A pesquisa apresenta um estudo de caso sobre a implantação da segurança da informação no âmbito do TCE-AM. Dentre os resultados alcançados, destaca-se a elevação do nível de proteção dos ativos, aumento da resiliência dos serviços e processos de trabalho e o fortalecimento dos controles internos e da imagem organizacional.

Palavras-chave: gestão pública, segurança da informação, gestão estratégica

[Artigo recebido em 19 de abril de 2014. Aprovado em 18 de maio de 2015]

Seguridad de la información como un factor en la gestión de información estratégica en la administración pública

Desde un punto de vista moderno de la gestión contemporánea, organismos de la administración pública han adoptado un nuevo enfoque en la búsqueda de brindar servicios de excelencia a la sociedad. En este contexto, la información comenzó a ejercer un papel importante y estratégico en la toma de decisiones. Esto promovió la necesidad de protegerla de una manera estructurada y adecuada. Considerando la aplicación práctica de la investigación científica, el presente trabajo tiene como objetivo examinar la implantación de seguridad en el manejo de la información dentro de la administración pública y revelar cómo se puede aplicar el conocimiento para el beneficio del sector. La investigación presenta un estudio de caso sobre el despliegue de seguridad de la información en el TCE-AM. Entre los logros, existe un alto nivel de protección de activos, el aumento de la capacidad de recuperación de los servicios y procesos de trabajo y el fortalecimiento de los controles internos y la imagen de la organización.

Palabras clave: gestión pública, seguridad de la información, dirección estratégica

Information security as strategic factor in the information management in public administration

From a modern vision of contemporary management, the public administration have taken a new approach in the quest to provide excellent services to society. In this context, information began to play an important and strategic role in decision-making. This endorsed the need to protect it in an appropriate structure. Considering the practical application of scientific research, this paper aims to examine the security deployment in the information management within the public administration and disclose how knowledge can be applied for the benefit of the sector. The research presents a case study on information security deployment in the TCE-AM. Among the results, there was a high level of protection to actives, increase of the resilience of services and work processes and the strengthening of internal controls and organizational image.

Keywords: public administration, security of information, strategic management

Introdução

As constantes mudanças políticas e tecnológicas vivenciadas em tempos de globalização impuseram ao setor público a necessidade de assumir uma nova postura de comportamento na sua gestão e uma abordagem contemporânea e moderna para alcançar as suas metas finalísticas. Isso conduziu muitas organizações públicas a repensarem sobre os fatores estratégicos essenciais e determinantes para alcançar a excelência na prestação de seus serviços e garantir a sua credibilidade junto à sociedade.

Nesse ambiente, caracterizado pela necessidade de partilha e elicitación de conhecimento, de identificação de oportunidades, de capacidade para inovações e de melhoria contínua da qualidade, a informação passou a exercer um papel preponderante.

Assim, a informação consolidou-se como um dos ativos mais importantes para as organizações, agregando valor diferencial às tomadas de decisões e norteando as ações mais ajustadas e aderentes ao alcance dos resultados esperados pela administração.

Ao longo do seu ciclo de vida, a informação é produzida, processada, transmitida, armazenada, apresentada ou descartada por diversos recursos e ativos físicos, tecnológicos e humanos.

Com a dependência cada vez maior da informação, por parte das organizações, esse ativo passou a demandar um conjunto de políticas, mecanismos e controles de segurança sobre todo o seu ciclo de vida, de forma a permitir que a mesma possa ser empregada de maneira oportuna, precisa e segura pelo gestor e por toda a organização na consecução e garantia de seus processos de trabalho e de seu poder de decisão.

Este trabalho tem por objetivo analisar a prática da segurança na gestão da informação no âmbito do setor público e divulgar como o conhecimento pode ser aplicado em benefício dos sistemas sociais em geral, em especial na administração pública, de forma a garantir a manutenção de seus processos de trabalho, melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade e a qualidade da tomada de decisões.

O tema é desenvolvido a partir da apresentação do referencial teórico sobre segurança da informação. Apresenta-se uma breve descrição da metodologia aplicada e em seguida faz-se uma análise acerca do atual cenário relativo à adoção de práticas de segurança da informação no âmbito do setor público e da sua importância na administração pública. Por fim, é apresentado um estudo de caso sobre a implantação de controles de segurança da informação e os resultados parciais alcançados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

Referencial teórico

Segurança da informação

Para compreender melhor a segurança é preciso entender os aspectos que envolvem a informação e a sua importância para a sobrevivência e sucesso das organizações.

Conforme destaca Sianes (2005), a informação é uma série de dados organizados de um modo significativo, analisados e processados, que pressupõe soluções ou novos insumos para o processo de tomada de decisão, estando associado à utilidade que ela apresenta em determinado contexto.

Essa informação, contudo, pode ter significado, forma e valor diferente, dependendo do seu estado e momento de uso, ou seja, é preciso considerar o seu ciclo de vida para protegê-la em diversas fases de sua existência.

Segundo Sêmola (2003), o ciclo de vida da informação é composto e identificado por momentos distintos durante a sua vida útil. Esse ciclo é definido em quatro momentos: **(i) manuseio**: momento em que a informação é criada e manipulada, seja sob a forma física ou eletrônica; **(ii) armazenamento**: momento em que há o armazenamento propriamente dito da informação, seja em papel, arquivo físico, banco de dados ou qualquer outro tipo de mídia; **(iii) transporte**: momento em que a informação é transportada, seja em papel, mídia ou por meio remoto em uma rede de computadores; **(iv) descarte**: momento em que a informação é descartada, seja na forma física ou eletrônica.

Entender o ciclo de vida da informação é de suma importância para a sua segurança, pois durante esse ciclo existem condições que, de alguma forma, a colocam em uma situação vulnerável, podendo comprometer ativos e processos de trabalho da organização. Conforme Sêmola (2003), as condições que afetam a informação são: **(i) ameaças**: agentes ou condições que podem causar incidentes que comprometam as informações e seus ativos por meio da exploração de vulnerabilidades e que tragam prejuízos à confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação; **(ii) vulnerabilidades**: fragilidades existentes ou associadas a ativos que processam informações e que, se explorados, podem comprometer a segurança da informação; **(iii) riscos**: probabilidades de ameaças explorarem vulnerabilidades, provocando perdas ou danos aos ativos e às informações.

Para neutralizar ou mitigar essa tríade (ameaça-vulnerabilidade-risco) é preciso estabelecer formas estruturadas de proteção que garantam a segurança da informação durante todo o seu ciclo de vida e nas diversas camadas ou aspectos em que a mesma é processada ou tratada.

Assim, Ramos (2006) define segurança da informação como a proteção aos ativos da informação, ou seja, aqueles que produzem, processam, transmitem ou armazenam informações. Essa proteção é alcançada a partir de um conjunto de instrumentos que englobam políticas, processos, procedimentos, estruturas organizacionais, *softwares* e *hardware*, em conjunto com outros processos da gestão da informação. Isso visa garantir os fundamentos básicos que norteiam o processo de proteção, que são estabelecidos como: **(i) confidencialidade:** refere-se a garantir que apenas as pessoas as quais devam ter conhecimento legitimamente sobre um assunto terão acesso ao mesmo; **(ii) integridade:** refere-se a proteger as informações contra alterações em seu estado original, sejam intencionais ou acidentais; **(iii) disponibilidade:** refere-se a garantir que a informação possa ser acessada por aqueles que dela necessitam, no momento em que precisam.

O comprometimento desses princípios envolve, de acordo com Sêmola (2003), outros conceitos importantes: **(i) incidente de segurança:** evento decorrente da exploração de uma vulnerabilidade. O incidente pode ser considerado como uma ação indesejada ou inesperada com alto potencial de comprometimento dos princípios da segurança da informação: confidencialidade, integridade e disponibilidade; **(ii) impacto:** é a mensuração quantitativa ou qualitativa acerca dos prejuízos que advém de um incidente de segurança. Dessa forma, qualquer incidente que afete a informação, necessariamente, afetará também a pelo menos um desses princípios.

Assim, por exemplo, caso os dados de um processo sigiloso sejam acessados por agentes não autorizados, seja em sua forma física ou digital, a confidencialidade será afetada, podendo comprometer a credibilidade de todo o sistema administrativo operacional e os preceitos da segurança, como fator de estratégia na administração. Em outro exemplo, caso um sistema de apoio à decisão apresente problemas ou falhas que inviabilizem o seu uso em um momento oportuno e decisivo para o gestor, o princípio da disponibilidade será afetado e poderá comprometer a tomada da melhor decisão para a administração. Por fim, se algum dado armazenado em uma mídia ou transmitido de forma digital é corrompido ou alterado de forma ilegítima, o princípio da integridade será afetado.

Conforme o grau de impacto do incidente, a organização poderá ter prejuízos financeiros ou de imagem, além do comprometimento dos seus processos de trabalho.

Diante da complexidade e demanda de investimentos em segurança, é necessário adotar estratégias que priorizem essas atividades segundo o seu grau de criticidade, valor e importância para a organização.

Para otimizar a aplicação desses recursos em função dos ativos a serem protegidos, Ramos (2006) propõe estratégias de proteção para o balanceamento

entre a necessidade de proteção e as vulnerabilidades e ameaças sobre esses ativos, quais sejam:

(i) privilégio mínimo (*least privilege*): refere-se a uma não exposição a risco desnecessário. Segundo esse enfoque, o acesso do usuário deve ser restrito às suas reais necessidades para o desempenho de suas funções;

(ii) defesa em profundidade (*defense in depth*): refere-se à aplicação de defesas distintas, de controles complementares como redundância, para que, no caso de falha ou violação de um, haja outro controle. Assim, o sistema como um todo não se torna vulnerável, por estar restrito a somente um único controle. Afinal, em segurança nada é infalível;

(iii) elo mais fraco (*weakest link*): refere-se ao princípio de que o elo mais fraco de uma corrente define a resistência do sistema, pois o invasor precisará apenas de uma falha para alcançar o seu objetivo;

(iv) ponto de estrangulamento (*choke point*): refere-se a adotar medidas de segurança estratégicas em um mesmo ponto de controle em que passem todos os usuários;

(v) segurança pela obscuridade (*security through obscurity*): refere-se à estratégia de que quanto menos informações um agente tiver a respeito do ambiente alvo, maior será a sua dificuldade em invadi-lo, porém, é preciso combinar outros controles para que seja eficaz;

(vi) simplicidade (*simplicity*): refere-se à estratégia de avaliar a complexidade do sistema a ser protegido, pois quanto mais complexo um sistema, maior será a dificuldade em torná-lo seguro.

Para gerir e garantir a segurança desses dados, de forma processual, sistemática e criteriosa, considerando todas essas premissas, adota-se um sistema de gestão de segurança da informação (SGSI), em que são implantados e geridos os requisitos e boas práticas de segurança recomendados em normas de padronização nacionais e internacionais.

Sistema de gestão de segurança da informação (SGSI)

A norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), ABNT NBR-ISO/IEC 27001:2006 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2006) tem por propósito prover um modelo de sistema de gestão da segurança da informação (SGSI) independentemente do tipo, tamanho ou natureza da organização. Esse sistema é definido pela mesma norma como um sistema de gestão global baseado em uma abordagem de riscos do negócio com o objetivo de implantar e gerir a segurança da informação. Esse sistema inclui a estrutura organizacional, as políticas

de segurança, os planejamentos, a definição de responsabilidades, a adoção e gestão de processos, procedimentos, recursos e ativos da organização (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2006, p.3).

De acordo com a norma ABNT NBR-ISO/IEC 27001:2006 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2006), o SGSI é um sistema baseado em processos estruturados no modelo PDCA (*plan-do-check-act*): **(i) plan (planejar)**: fase de planejamento e estabelecimento do SGSI. Nessa fase são estabelecidos o escopo, os limites do sistema, os objetivos, as políticas, os processos e procedimentos que serão tratados pelo SGSI; **(ii) do (fazer)**: fase de implementação e operação do SGSI; **(iii) check (checar)**: fase em que ocorre a avaliação do SGSI. Avalia-se a conformidade com o que foi planejado; **(iv) act (atuar)**: fase em que são realizados os ajustes demandados pelo processo de auditoria interna. Essa fase visa à melhoria contínua do sistema. O PDCA é um processo cíclico.

Para implantar o SGSI, a organização precisa estar alinhada às recomendações da norma ABNT NBR-ISO/IEC 27002:2005 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2005), que estabelece o código de prática para a gestão da segurança da informação.

A norma possui 133 controles de segurança distribuídos sob a perspectiva de 11 domínios, descritos a seguir: **(i) política de segurança**: conjunto de diretrizes, normas, procedimentos e instruções que se destinam a definir a proteção adequada aos ativos, de forma alinhada aos objetivos da organização. De acordo com Beal (2005, p.43), “a elaboração de uma política de segurança da informação representa um passo fundamental no estabelecimento de um sistema de gestão de segurança de informação eficaz”; **(ii) organização da segurança**: esse domínio prevê a definição de controles voltados para o estabelecimento da estrutura de gerenciamento e coordenação da implantação e manutenção da segurança da informação; **(iii) classificação de bens e controles**: define controles para gestão dos ativos, ou seja, a sua identificação, inventário e gestão; **(iv) segurança em recursos humanos**: define controles para disciplinar os processos de admissão e desligamento de pessoal, delimitação de perfil de acesso à informação, treinamentos e processo disciplinar; **(v) segurança física e do meio ambiente**: define controles para definição de perímetros, controle de acessos físicos e proteção de equipamentos e estrutura organizacional; **(vi) gestão das operações e comunicações**: define controles para garantir a operação segura dos recursos de tecnologia da informação; **(vii) controle de acesso**: define controles para disciplinar o acesso à informação; **(viii) aquisição, desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação**: define controles para garantir a conformidade dos sistemas de informações com as boas práticas de segurança e requisitos do negócio; **(ix) gestão de incidentes de segurança**: define controles para garantir a comunicação rápida e

tratamento de incidentes de segurança; **(x) gestão da continuidade dos negócios:** define controles para melhorar a resiliência da organização diante de paralisações de processos de trabalho; e, por fim, **(xi) conformidade:** define controles para garantir a conformidade com os requisitos legais, tributários, estatutários, regulamentares, contratuais e de segurança.

Alinhada à gestão da segurança da informação, a norma ABNT ISO/IEC 27005:2008 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2008) apresenta as diretrizes para o gerenciamento dos riscos de segurança da informação. A análise de riscos é uma atividade essencial dentro do processo de gestão de riscos de segurança da informação e tem por objetivo reduzir os riscos a um nível aceitável para a organização.

Segundo Sêmola (2003), a análise de riscos é fundamental no estabelecimento da situação de segurança da informação da organização. A ABNT ISO/IEC 27005:2008 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2008) recomenda que essa atividade deva considerar: **(i)** a política de segurança da informação estabelecida; **(ii)** o planejamento estratégico da organização; **(iii)** a estrutura organizacional e seus processos de trabalho; **(iv)** os ativos da organização; **(v)** os requisitos legais e contratuais; **(vi)** a localização geográfica e o ambiente sociocultural em que está inserida a organização; e **(vii)** a interação e comunicação com o ambiente externo.

O alinhamento entre os conceitos de segurança da informação, estratégias e as recomendações contidas nas principais normas técnicas adotadas no mercado converge para uma sinergia fundamental na gestão da segurança da informação.

Metodologia

Este trabalho caracterizou-se como uma pesquisa descritiva e exploratória. Utiliza-se a pesquisa bibliográfica e um estudo de caso em um órgão de controle da administração pública estadual do Estado do Amazonas. A técnica de observação utilizada no estudo de caso foi a de participante natural, uma vez que os pesquisadores trabalham no órgão e participam diretamente do processo de implantação estudado.

De acordo com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – Anpad (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2010), divulgar como o conhecimento pode ser aplicado em benefício dos sistemas sociais, em geral, é avaliado positivamente, considerando o interesse da pesquisa científica e a sua aplicação prática para os gestores de organizações em geral.

A coleta dos dados ocorreu em duas fases: **(i)** pesquisa bibliográfica que teve por objetivo apresentar o referencial teórico sobre segurança da informação e identificar o atual cenário de implantação da segurança da informação na administração pública; **(ii)** análise das ações e documentações procedidas na implantação da segurança da informação no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

A implantação da segurança da informação, apresentada no estudo de caso, foi realizada com base no sistema de gestão de segurança da informação (SGSI), sustentado no modelo PDCA (*plan-do-check-act*), que mantém o processo de gestão da segurança da informação de forma estruturada e cíclica. Esses modelos são amplamente adotados pelo mercado e preconizados na Norma ABNT NBR-ISO/IEC 27001:2006 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2006), versão normativa em vigor à época da implantação do projeto.

Implantação da segurança como estratégia na gestão da informação na administração pública

Sacconi (1998) define estratégia como o conhecimento necessário para a realização de desígnios hábeis que determinam uma posição privilegiada para a organização. Araújo e Easton (1996) avaliam a estratégia como um posicionamento consistente derivado da combinação de diversos elementos nas relações internas e externas da organização. Dentre os diversos elementos, Kodama (1994) destaca a importância dos dados e informações para o estabelecimento de estratégias.

Nesse contexto, a estratégia pode ser posicionada e definida como a realização de um plano hábil que depende de um conjunto de dados, que, ao ser transformado em informação útil, é usado pelo gestor, segundo o seu conhecimento, a sua habilidade e perspicácia administrativa em uma análise ponderada entre as relações internas e externas à organização na tomada de decisões.

Ao compreender o próprio conceito de estratégia, é possível observar de imediato que a informação exerce um papel determinante na tomada de decisões do gestor. Por inferência, garantir os princípios básicos que norteiam o seu processo de proteção é um fator estratégico importante na gestão da informação que é usada pela organização, pois dispô-la de forma correta e no momento oportuno permite a tomada de decisões de forma ágil e efetiva, favorecendo que a organização potencialize o sucesso no alcance de suas metas e de uma posição de destaque ou de excelência em seu campo de atuação.

Gimenez (GIMENEZ; PELISSON; KRUGER; HAYASHI, 1999, p.69) afirma que a gestão estratégica das informações é fundamental para as organizações, pois “possibilita tomadas de decisão que sustentam outros processos de gestão e outros processos

estratégicos”. Segundo Laureano e Moraes (2005), é necessário valorizar o uso de sistemas de segurança como estratégia para a gestão da informação e dos dados organizacionais.

Cenário atual de implantação da segurança da informação no setor público

De uma forma geral, sob o ponto de vista científico, a segurança da informação é uma área do conhecimento que ainda apresenta muitas lacunas, inclusive de estudos específicos sob a ótica do setor público (NOBRE; RAMOS; NASCIMENTO, 2010).

Nobre, Ramos e Nascimento (2010) realizaram um estudo com 80 gestores públicos estaduais do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e Distrito Federal (Pnage) em todo o Brasil, com exceção do estado de Goiás, e evidenciaram, em um dos indicadores avaliados, que a intenção comportamental de utilização de práticas avançadas de segurança da informação por parte dos gestores foi de 54,4%, desde que os mesmos tivessem o acesso às normas de segurança. Isso demonstra um nível de aceitabilidade razoável.

Entretanto, a mesma pesquisa apresenta resultados preocupantes em que demonstra que a segurança da informação ainda não é uma prática amplamente difundida, considerando o escopo da pesquisa. Entre os resultados, verificou-se que 43,1% dos gestores realizam cópias de segurança (*backup*) com intervalos de mais de um mês, e 21,5% nunca realizaram tal procedimento. O fato é que, no setor público, o estabelecimento de práticas de segurança da informação ainda apresenta baixo nível de maturidade.

Atento à importância da segurança da informação no âmbito das organizações públicas e das consequências decorrentes de sua ausência ou deficiência, o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a realizar, desde o ano de 2007, levantamentos na área de governança de tecnologia da informação em que, entre outros indicadores, afere o percentual de implantação de práticas de segurança da informação em órgãos da administração pública federal (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

Essa avaliação se apresenta como de suma importância, principalmente no sentido de se visualizar o cenário atual e de se proceder a orientações para que as organizações exerçam um papel proativo, de forma a melhorar a eficiência e seu poder de decisão, a qualidade do serviço prestado e a sua credibilidade junto à sociedade, evitando, ainda, o desperdício de recursos públicos em ações corretivas ou no emprego inadequado de ferramentas, técnicas ou de soluções de segurança, na tentativa de garantir a integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação.

Conforme consta do sumário executivo do TCU, “a área de segurança da informação continua a chamar a atenção pelos altos índices de não conformidades” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p.07). O resultado da pesquisa destaca que as organizações públicas avaliadas não tratam seus riscos, principalmente por não

os conhecerem, o que inviabiliza estimar suas consequências, caso esses riscos se materializem. Certamente, isso pode afetar todo o processo de gestão da informação da organização e seu processo estratégico e decisório.

Para ressaltar a importância estratégica da segurança da informação para as organizações públicas, o TCU, após o primeiro levantamento realizado em 2007, emitiu uma recomendação registrada no item 9.1.3 do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário, com a seguinte redação:

9.1.3 orientem sobre a importância do gerenciamento da segurança da informação, promovendo, inclusive mediante normatização, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso; [...]. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 18).

Após a recomendação, o TCU divulgou o comparativo entre os resultados dos levantamentos do ano de 2007 e 2010, em que apresenta um quadro preocupante em relação à implantação da segurança nos 315 órgãos avaliados. A Tabela 1 demonstra a evolução dos indicadores de segurança da informação em órgãos da administração pública federal.

Análise dos indicadores demonstrados na Tabela 1 sinaliza que não houve avanço significativo na adoção de práticas de segurança da informação na administração pública federal. A redução verificada em alguns itens corresponde, segundo o TCU, a uma melhor compreensão dos órgãos sobre os itens questionados e um maior rigor na avaliação realizada em 2010. Entretanto, conforme destaca o próprio TCU, “a Administração, de forma geral, continua a desconhecer e a não proteger suas informações críticas adequadamente” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p.20).

Tabela 1 – Evolução dos indicadores de segurança da informação em órgãos avaliados pelo TCU

INDICADOR	ANO	
	2007	2010
Possui área de segurança da informação	38%	42%
Há política de segurança da informação	37%	37%
Faz análise de riscos	26%	16%
Há gestão de incidentes de segurança da informação	26%	24%
Classifica a informação	22%	12%
Há gestão de capacidade	16%	7%
Há gestão de mudanças	12%	19%
Tem plano de continuidade do negócio	13%	3%

Fonte: TCU (2010).

Seguindo essa mesma abordagem, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) realizou uma pesquisa pioneira, no ano de 2013, acerca da governança em tecnologia da informação no Estado do Amazonas, que foi conduzida pela Diretoria de Controle Externo de Tecnologia da Informação (Diati).

A análise do indicador descrito na Tabela 2 demonstra que o cenário, no âmbito da administração pública estadual no Estado do Amazonas, não é diferente da esfera administrativa federal. Os resultados são tecnicamente idênticos, demonstrando que o nível de maturidade da administração pública em geral, no que tange à adoção de práticas de segurança da informação, ainda é baixo e precisa ser aperfeiçoado.

Tabela 2 – Indicador geral acerca da gestão da segurança da informação em órgãos da administração pública estadual avaliados pelo TCE-AM

Indicador: Possui gestão na área de segurança da informação?			ANO
			2013
Administração pública estadual	Órgãos consultados	Órgãos respondentes	Resultado (SIM)
Administração direta	79	61	27 (44,26%)
Administração indireta	35	30	16 (53,3%)
Total	114	91	43 (47,25%)

Fonte: TCE-AM (2013).

Na mesma pesquisa, foram avaliados os órgãos que realizaram treinamento em segurança da informação. O resultado foi de apenas sete órgãos, o que equivale a 16,27% entre aqueles que declararam realizar a gestão da segurança da informação. Esse indicador pode traduzir um importante fator de risco, tendo em vista que a falta de capacitação dos servidores públicos na área de segurança pode resultar no tratamento inadequado dos riscos organizacionais, podendo comprometer, assim, os processos de trabalho, serviços e a qualidade da tomada de decisões por parte da alta administração.

Apesar dos resultados serem preocupantes, é possível perceber que já existe uma mobilização por parte dos órgãos de controle no sentido de avaliar, orientar e conduzir mudanças necessárias ao atual cenário do setor público em relação à gestão das informações organizacionais, demonstrando claramente a sua importância para a administração pública.

Estudo de caso da implantação da segurança da informação no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

O presente estudo de caso foi realizado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, a partir dos resultados das pesquisas estabelecidas pelo

TCU, das normativas da ABNT e das boas práticas de segurança já estabelecidas no setor privado. A partir desse referencial, consolidou-se a compreensão sobre a importância da implantação de práticas estruturadas de segurança para a gestão das informações organizacionais, bem como da necessidade de se estabelecer ações junto aos órgãos jurisdicionados do estado.

A primeira ação foi desenvolver a política de segurança da organização. De acordo com a NBR ISO/IEC 27001 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2006), a política de segurança da informação (PSI) é o documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação. A sua formalização é considerada o primeiro passo para a implantação de um sistema de gestão da segurança da informação. A PSI tem o propósito de regular como deve ser gerenciada e protegida a informação e os recursos e usuários que com ela interagem durante todo o seu ciclo de vida, fornecendo orientação e apoio às ações de gestão de segurança.

O ponto de partida foi a realização de uma análise de ambiente, de forma a possibilitar a compreensão sistêmica do estado atual da organização em relação à segurança da informação. Para isso, foram aplicadas técnicas de entrevista junto aos gestores das áreas mais críticas envolvidas na gestão da informação, como, por exemplo, a área de tecnologia da informação, recursos humanos e segurança patrimonial. Essa fase considerou as premissas e abordagens descritas na Seção 2.

As entrevistas foram compostas de um conjunto de perguntas direcionadas de forma estratégica e indireta para os gestores e para mais dois servidores públicos de nível operacional de cada setor pertencente às áreas supracitadas. A técnica empregada seguiu um padrão semiestruturado, o que permitiu o acompanhamento das respostas, e, quando oportuno, eram efetuadas novas perguntas relacionadas, que não faziam parte da bateria inicial de questionamentos. Isso permitiu, conforme recomendam Hair e outros (2005), a descoberta de informações adicionais.

Basicamente, o questionário teve por finalidade obter as respostas para as seguintes questões básicas: **(i)** o que deve ser protegido; **(ii)** quais ameaças mais prováveis e quais deverão ser neutralizadas ou mitigadas; **(iii)** quais as principais vulnerabilidades; **(iv)** qual a probabilidade de ocorrência de um incidente de segurança (risco); **(v)** qual a importância de cada recurso; **(vi)** qual o grau de proteção desejado; **(vii)** quais os mecanismos de proteção existentes; **(viii)** quanto tempo, recursos humanos e financeiros são necessários para atingir os objetivos de segurança desejados; **(ix)** quais as expectativas dos usuários em relação à segurança das informações; **(x)** quais as consequências para a instituição se os recursos e sistemas forem paralisados parcial ou totalmente e as informações forem violadas ou roubadas.

Com base no cruzamento e avaliação das respostas e em uma análise de riscos preliminar estabelecida para o escopo definido pela equipe, foi possível identificar um baixo nível de maturidade em relação à adoção de práticas estruturadas de segurança da informação, o que motivou e norteou a implantação da segurança da informação no âmbito da organização.

A partir desse ponto foi realizado um estudo bibliográfico criterioso sobre a legislação vigente e normas de segurança da ABNT com o objetivo de produzir a política de segurança da informação da organização em consonância com as boas práticas e de forma alinhada aos objetivos da organização e prioridades identificadas na análise de riscos preliminar.

Após a avaliação de uma comissão de legislação e assessoria jurídica, a PSI proposta foi aprovada pela alta direção. Foram estabelecidos nesse documento os padrões, os controles, as responsabilidades e os critérios para o manuseio, armazenamento, transporte e descarte das informações, dentro do nível de segurança estabelecido para a organização. As dimensões tratadas pela PSI abrangeram os pontos de controle das normas de padronizações NBR ISO/IEC 27001 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2006) e NBR ISO/IEC 27002 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2005). A PSI da organização estabeleceu os seguintes objetivos:

- prover a orientação e apoio para a segurança da informação e ativos da organização, em conformidade com os requisitos do negócio, com a análise de riscos e com as leis, normas e regulamentações vigentes, de forma a assegurar a confidencialidade, integridade, disponibilidade, autenticidade e legalidade da informação;
- regular a classificação da informação e de áreas físicas que mereçam tratamento especial quanto ao sigilo e criticidade, com adoção de níveis adequados de proteção, sigilo e controle de acesso físico e lógico;
- assegurar a garantia ao direito individual e coletivo das pessoas, à inviolabilidade da sua intimidade e ao sigilo da correspondência e das comunicações, nos termos previstos na Constituição Federal;
- assegurar o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional, nos termos previstos na Constituição Federal;
- sistematizar e regular o uso adequado de mecanismos de segurança que inibam e previnam o acesso físico e lógico não autorizado, danos e interferências em instalações e informações;
- criar, desenvolver e manter, no âmbito da organização, a conscientização e a mentalidade de segurança da informação, bem como a importância das informações processadas e dos seus riscos e vulnerabilidades;

- alertar e conscientizar as organizações parceiras, prestadoras de serviços e jurisdicionados sobre a importância das informações processadas e sobre os seus riscos e vulnerabilidades;
- estabelecer responsabilidades do usuário sobre a informação da qual é detentor, sobre suas senhas e uso dos sistemas de computação e serviços de rede de computadores, extensivas aos prestadores de serviços, observados os termos contratuais;
- manter a segurança na divulgação e troca de informações por meios convencionais e eletrônicos, internamente à organização e com entidades externas, estabelecendo medidas preventivas, orientações e treinamentos, incluindo-se os aspectos relativos às ameaças da engenharia social;
- sistematizar processos e medidas que protejam os processos críticos e minimizem os impactos em casos de falhas ou desastres significativos, assegurando a sua retomada em tempo hábil.

O gerenciamento da segurança tem por objetivo manter os ativos da informação em nível de risco controlado. Para implantar a PSI e gerenciar a segurança no âmbito da organização, foi aprovada a formação de um comitê gestor de segurança da informação (CGSI), constituído por um presidente, que faz parte da alta direção; um coordenador, que faz parte do corpo técnico, com conhecimentos na área de segurança da informação; e por cinco membros, representantes das principais áreas definidas pelo comitê: **(i)** segurança em recursos humanos e sensibilização; **(ii)** segurança física e do meio ambiente; **(iii)** segurança tecnológica em infraestrutura de redes de computadores; **(iv)** segurança tecnológica em sistemas de banco de dados; e **(v)** segurança tecnológica em desenvolvimento de *software*.

O CGSI se compõe, ainda, como membros representativos, dos chefes de todas as unidades organizacionais, com o objetivo de fornecer o retorno das ações de segurança implantadas e propiciar um amplo debate sobre o tema em reuniões ordinárias.

A estratégia de implantação do projeto adotou a proposta de Sêmola (2003), em que a gestão da segurança da informação segue uma abordagem baseada em camadas. Dessa forma, o CGSI definiu três camadas: física, humana e tecnológica.

Camada física: são tratados todos os aspectos da segurança patrimonial e de ambientes de compartimentalização de ativos críticos que produzem, processam e armazenam informações sensíveis, como, por exemplo, as salas de telecomunicações e datacenter. As ações visam atender a teoria do perímetro, em que são estabelecidas segmentações de ambientes físicos com recursos, ferramentas e barreiras de proteção em níveis de controle de acesso classificados em três níveis de criticidade. Nessa camada, são tratados também controles de inteligência e contrainteligência, necessários à proteção do ambiente físico, no que tange ao aspecto de vazamento de informações por meio de recursos multimídia não autorizados.

Camada humana: nessa camada são estabelecidos e gerenciados controles diretamente voltados para os colaboradores da organização e prestadores de serviço. O objetivo é divulgar a PSI da organização e estabelecer uma cultura de boas práticas com ações e eventos de conscientização, educação e treinamento em segurança da informação. Nessa camada, são gerenciadas também as credenciais de acesso físico aos ambientes de proteção e acesso lógico aos recursos de tecnologia da informação (TI). Para ratificar o compromisso dos usuários com a PSI, foi estabelecida a assinatura de dois termos de compromisso: Termo de Uso dos Sistemas de Informações e Termo de Responsabilidade e Sigilo da Informação.

Camada tecnológica: nessa camada, são estabelecidos e gerenciados controles sobre todos os recursos de TI. Com a dependência cada vez maior desses ativos, essa camada passou a ser a mais crítica e a mais sensível para os processos de trabalho da organização e níveis de decisão. As ações nessa camada envolvem as três principais atividades da área de TI: infraestrutura de rede/ambiente computacional, sistemas de banco de dados e desenvolvimento e gerenciamento de *software*.

As atividades do CGSI nas diversas áreas têm como pré-requisito básico a realização de análise de riscos dos ativos. Isso se faz necessário para que todos os ativos considerados relevantes sejam identificados, mapeados e analisados. O escopo pode contemplar partes específicas ou um cenário complexo da organização.

Para simplificar essa atividade, de forma a gerar ações rápidas, é produzido um documento denominado Análise de Riscos Simplificada (ARS), com os pontos de checagem recomendados pela NBR ISO/IEC 27005 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2008) e em consonância com os requisitos e práticas das normas NBR ISO/IEC 27001 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2006) e NBR ISO/IEC 27002 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2005). As ARSs são realizadas para ativos individualmente e posteriormente são consolidadas em um mapeamento de maior dimensão em que são analisadas as dependências entre os ativos e tratados os riscos de forma holística.

Considerando a complexidade na gestão da segurança, a implantação dos controles norteados na PSI é realizada de forma gradual, de acordo com a disponibilidade técnica, recursos humanos, tecnológicos e financeiros. As ações são priorizadas em virtude de seu grau de relevância, criticidade, impacto e em função da disponibilidade dos recursos envolvidos. A Tabela 3 apresenta o percentual de progresso da implantação de cada ponto geral de controle de segurança, correspondente às sessões da norma NBR ISO/IEC 27002 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2005) e a situação da segurança da informação antes da aprovação da PSI e efetiva organização e ação do CGSI.

Cabe ressaltar que esses valores refletem apenas o percentual de ações necessárias que foram avaliadas e/ou executadas, sejam elas a validação de

controles já implantados, a implantação de novos controles ou a melhoria daqueles já existentes em cada ponto geral de controle, que integram um conjunto de pontos específicos de controles secundários.

Pode-se observar, na Tabela 3, que ainda existem muitos desafios a serem vencidos, entretanto, a organização tem avançado significativamente nessa área e se insere em uma posição diferenciada em relação à grande parte das organizações públicas avaliadas pelo TCU, visto o baixo percentual de órgãos que efetivamente implantaram controles de segurança da informação.

A Tabela 3 apresenta o percentual de ações realizadas pelo CGSI e a situação da segurança antes da aprovação da PSI. Os processos existentes que apresentaram inconformidades importantes em relação aos pontos de controle especificados na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2005) foram definidos na Tabela 3 como “deficiente”. Após a implantação da segurança da informação, esses processos passaram a ser tratados e/ou aperfeiçoados.

Tabela 3 – Implantação da segurança da informação no TCE-AM

Pontos gerais de controle (Sessões da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005)	Implantação da segurança da informação		
	Situação antes da aprovação da PSI (Abril/2011)	Situação após a aprovação da PSI	
		(Abril/2014)	Progresso
Política de segurança da informação	Inexistente	Implantado	99%
Organização da segurança da informação	Inexistente	Implantado	99%
Processo de admissão e desligamento de pessoal	Deficiente	Implantado	80%
Controle de acesso a sistemas e serviços de rede	Deficiente	Implantado	80%
Conscientização, educação e treinamento em S.I	Inexistente	Implantado	70%
Segurança física e do meio ambiente	Deficiente	Implantado	50%
Segurança de mídias e do meio ambiente	Deficiente	Implantado	50%
Gerenciamento das operações, com. e suporte	Deficiente	Implantado	50%
Gestão e segurança dos ativos tecnológicos	Deficiente	Implantado	40%
Segurança arquivos sist. e proc. desenv. e suporte	Deficiente	Implantado	40%
Gestão da continuidade dos negócios	Inexistente	Implantado	40%
Gestão de incidentes de segurança da informação	Inexistente	Implantado	40%
Gestão e análise de riscos	Inexistente	Implantado	40%
Classificação da informação	Inexistente	Implantado	30%
Segurança na tramitação da informação	Inexistente	Implantado	30%
Gestão de contratos	Deficiente	Implantado	30%
Auditoria interna em segurança da informação	Inexistente	Inexistente	0%

Fonte: Elaboração própria.

Resultados parciais da implantação da segurança da informação no TCE-AM

Apesar da gestão da segurança da informação estar em fase de implantação, já se podem perceber os resultados parciais com as ações implantadas até o momento. A análise foi baseada sob o aspecto qualitativo. Dentre elas destacam-se:

Valorização da imagem da organização: a aprovação da Política de Segurança da Informação aumentou a visibilidade e credibilidade junto à sociedade e aos outros órgãos públicos de controle, no que tange à segurança. A adoção da PSI organizacional foi destacada em um portal nacional dos tribunais de contas estaduais e em um programa de entrevista de grande popularidade na TV aberta do Estado do Amazonas. Além disso, o órgão recebeu o contato e registrou visitas técnicas de outros órgãos públicos interessados na adoção e implantação da PSI.

Mudança de comportamento do usuário: já se percebe uma mudança significativa na postura e nas ações proativas de segurança do usuário. As orientações e monitoramento do CGSI, divulgados em palestras e difundidos por mensagens na intranet da organização, além da assinatura dos termos de compromisso do usuário com a PSI da organização reafirmaram a sua conduta responsável no uso dos sistemas e sigilo da informação.

Implantação ou melhoria de controles de segurança: as ações de análise de riscos e a implantação de controles têm permitido aumentar o nível de segurança nas camadas física, humana e tecnológica, garantindo processos de trabalho mais seguros e eficientes. O CGSI, por exemplo, executa periodicamente a análise de riscos, testes de penetração e ações corretivas em recursos da rede local, sistemas corporativos e portais eletrônicos, de forma a mitigar as principais ameaças de ataques cibernéticos.

Prevenção contra paralisações ou interrupções de serviço: a implantação de controles de contingência, *backup* e ações preventivas de segurança tem promovido a redução no tempo de paralisações de serviços essenciais, como, por exemplo, a contratação de *links* de *internet* com rotas de saída/entrada contingenciadas, aquisição de sistemas de suprimento de energia adicionais, implantação de planos de manutenção preventiva para equipamentos críticos, implantação de planos de recuperação etc.

Considerações finais

A globalização aumentou o grau de incertezas e riscos para todas as organizações. Nesse contexto, a informação correta, de qualidade e em momento oportuno passou a ser essencial no processo decisório e sobrevivência das instituições.

Para garantir maior eficiência nesse processo, as empresas tornaram-se mais dependentes da informação e dos recursos que a manipulam. Esses ativos se transformaram em elementos praticamente inseparáveis das atividades estratégicas, gerenciais e produtivas da organização, passando a constituir um dos principais pontos de investimentos e modernização das organizações contemporâneas. Contudo, o ambiente corporativo e a gestão da informação se tornaram altamente complexos e as instituições passaram a ficar expostas a uma gama maior de riscos.

Dessa forma, as práticas de segurança da informação passaram a ocupar uma posição estratégica na gestão da informação e na garantia da continuidade dos processos de trabalho e serviços mantidos e fornecidos em diversos ativos capazes de produzir, processar e manter a informação, de forma a garantir a sua disponibilidade em momento oportuno para que o gestor possa tomar a decisão adequada.

Entretanto, as pesquisas demonstram que, no âmbito da administração pública, o setor ainda apresenta um baixo nível de maturidade em relação à implantação da segurança da informação. A partir dessa análise, consolidou-se a compreensão sobre a importância estratégica de se estabelecer práticas estruturadas de segurança para a gestão da informação organizacional no âmbito do órgão público amazonense e a sua implantação efetiva.

Este trabalho destaca a importância da segurança na gestão da informação e apresenta um estudo de caso que reflete as ações do órgão amazonense na área de segurança da informação. Verifica-se, em pequeno prazo, que os resultados parciais são positivos e convergem para a diminuição de custos, fortalecimento dos controles internos, valorização da imagem organizacional e para o cumprimento das metas estratégicas em uma melhor relação custo-benefício.

Além disso, esses resultados permitiram fortalecer uma visão moderna que almeja uma melhor qualidade no atendimento à sociedade, não só por parte do órgão, mas também por seus jurisdicionados. Dessa forma, seguindo a mesma abordagem do TCU, o TCE-AM realizou uma pesquisa regional pioneira, acerca da governança de TI, para avaliar o estado atual da administração pública estadual amazonense.

Sob o aspecto concernente à gestão da segurança da informação, os resultados demonstram a mesma deficiência detectada na administração pública federal, o que aponta para a necessidade de atuação do órgão em ações de auditoria nessa área, visando à melhoria ou à implantação de boas práticas de segurança da informação junto aos demais órgãos jurisdicionados.

Por fim, o estudo revela a importância da implantação da segurança na gestão da informação no setor público, representando, dessa forma, uma vertente importante de mobilização que deve ser conduzida e difundida para o aprimoramento da gestão pública.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *ABNT NBR ISO/IEC27002. Tecnologia da informação - Técnicas de segurança - Código de prática para a gestão da segurança da informação*. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *ABNT NBR ISO/IEC27001. Tecnologia da Informação - Técnicas de Segurança - Sistemas de Gestão de Segurança da Informação – Requisitos*. Rio de Janeiro: ABNT, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *ABNT NBRISO/IEC27005. Tecnologia da Informação - Técnicas de segurança - Gestão de riscos de segurança da informação*. Rio de Janeiro: ABNT, 2008.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD). *Boas Práticas da Publicação Científica: um manual para autores, revisores, editores e integrantes de Corpos Editoriais*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/boas_praticas.pdf. Acessado em 25 de março de 2013.

ARAÚJO, Luis; EASTON, Geoff. *Strategy: where is the pattern?* Sage Publication, California, v. 3, n. 3, p. 361-383, 1996.

BEAL, Adriana. *Segurança da informação: princípios e melhores práticas para a proteção dos ativos de informação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2005.

GIMENEZ, Fernando A. P.; PELISSON, C.; KRÜGER, E. G. S.; HAYASHI, Paulo. *Estratégia em pequenas empresas: uma aplicação do modelo de Miles e Snow*. *Revista de Administração contemporânea*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 53-74, 1999.

HAIR, Joseph F.; BABIN, Berry; MONEY, Arthur; SAMOUEL, Philip. *Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

KODAMA, Fumio. *Emerging patterns of innovation: sources of Japan's technological edge*. Boston: Harvard Business School Press, 1994.

LAUREANO, Marcos A. P.; MORAES, Paulo. E. S. *Segurança como estratégia de gestão da informação*. *Revista Economia & Tecnologia*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 38-44, 2005. ISSN 1415-451X.

NOBRE, Anna C. S; RAMOS, A. S. M; NASCIMENTO, T. C. *Fatores que influenciam a aceitação de práticas avançadas de gestão de segurança da informação: um estudo com gestores públicos estaduais no Brasil*. Rio de Janeiro: XXXIV Anpad, 2010.

RAMOS, Anderson. *Security Officer: guia oficial para formação de gestores em segurança da informação*. Porto Alegre: Zouk, 2006.

SACCONI, Luis A. *Dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Atual, 2010.

SÊMOLA, Marcos. *Gestão da segurança da informação: visão executiva da segurança da informação aplicada ao Security Officer*. São Paulo: Campus, 2003.

SIANES, Marta. *Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva*. São Paulo: Saraiva, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (TCE-AM). *Levantamento da governança de tecnologia da informação na administração pública no Estado do*

Amazonas. Manaus: Diretoria de Controle Externo de Tecnologia da Informação – DIATI/Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Levantamento da governança de tecnologia da informação na administração pública federal*. Sumário Executivo. Brasília: TCU, 2010.

Angelo Eduardo Nunan

Diretor de Controle Externo de Tecnologia da Informação e Coordenador do Comitê Gestor de Segurança da Informação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Amazonas e especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Amazonas.
Contato: eduardonunan@gmail.com

Mário José de Moraes Costa Filho

Auditor de Contas Públicas Estadual do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Bacharel em Direito e em Processamento de Dados pela Universidade Federal do Amazonas.
Contato: mario.filho@tce.am.gov.br

Adriana Almeida Lima

Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do estado do Amazonas (UEA), advogada e professora da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).
Contato: a.almeida.lima@uol.com.br

RSP

RSP Revisitada

A estatística e a administração: notas de aula do curso de organização do trabalho

Nelson Spinola Teixeira

Antigo Secretário da Viação e Obras Públicas no Estado da Baía

Escrito em 1940, período em que a Revista do Serviço Público tinha a maior parte de seu conteúdo dedicado a comunicações internas – em uma seção denominada vida administrativa –, ao direito administrativo, o artigo de Nelson Spinola Teixeira trata do uso da estatística no estudo científico de maneira geral e sua aplicação na administração. O autor busca estabelecer uma distinção entre o que ele chama de técnica do método experimental e a técnica do método estatístico. Em seguida, o texto busca diferenciar o que são fenômenos individuais, coletivos e de multidão. Após tecer diversas considerações de caráter epistemológico, o autor finaliza indicando que aplicação esses conceitos científicos podem ter para a administração. Ao final do texto, ao criticar a ideia de que um “fato global, o fato total, fato geral seja apenas uma soma dos fatos individuais” e afirmar que “ambos, entretanto, têm natureza diversa”, o autor enuncia um dos argumentos evocados atualmente em discussões sobre o uso da perspectiva multinível em estudos organizacionais. A estatística constitui um método de estudo que, dia a dia, aumenta seu campo de aplicação.

Esta expansão do campo de aplicação da estatística é motivada em parte pela tendência atual de estudo da natureza segundo os termos de suas quantidades. Precisamos conhecer as coisas sob a forma das medidas de suas grandezas.

Ora, o processo de se medir os fatos de natureza coletiva e, principalmente, os fatos que não comportam um estudo experimental, se fundamenta no método estatístico, que se poderia definir como sendo o método de observação científica, em contraposição ao método de experimentação.

Quando — para o estudo científico de um determinado fenômeno, fato ou acontecimento — tivermos o poder de controlar todas as forças ou influências que agem sobre esse mesmo fenômeno, fato ou acontecimento de tal maneira a podermos repetir esse fenômeno, empregamos, para o seu estudo o método experimental, utilizado em quasi toda a física e quasi toda a química.

Quando, entretanto, as causas atuantes são tais de modo a não termos controle sobre as mesmas, o fenômeno só poderá ser observado e nunca reeditado.

A todos os fenômenos, cuja realização podemos reeditar ou provocar, aplica-se o método experimental e aos fenômenos para cujas causas atuantes não possuímos elementos de controle, temos de aplicar o método estatístico, ou seja o método de observação.

Em que consistem as diferenças essenciais da técnica do método experimental e da técnica do método estatístico?

Podemos salientar uma diferença substancial, entre uma e outra técnica de estudo.

Antes de examinar essa diferença convém que sejam esclarecidas as diversas naturezas de causas que agem sobre os fenômenos e o que se deve definir como sendo o estudo de um fato, um fenômeno ou um acontecimento.

Sobre qualquer fato ou acontecimento agem tres fundamentais complexos diferentes de causas — causas permanentes e constantes; causas variáveis, mas com uma certa lei nessa variabilidade, isto é, causas cíclicas; e causas de todo irregulares e acidentais.

A ação dessas diferentes naturezas de causas pode se dar conjuntamente ou separadamente.

O estudo de um fenômeno não é mais do que a análise dos efeitos resultantes das causas permanentes. Estudar o fenômeno é saber, ou melhor, procurar saber os resultados das causas que agem permanentemente sobre o mesmo. O experimentalista age da seguinte forma: podendo controlar os complexos de causas que têm ação sobre o fenômeno, procura criar o ambiente ideal, mais ou menos perfeito, no qual sejam afastadas todas essas causas acidentais, todas essas causas

variáveis e, examinando o fenômeno nestas condições favoráveis, leva a efeito o seu trabalho de pesquisa e observação. A técnica do seu método procura agir sobre as causas para isolar as suas diferentes influências a fim de melhor estudá-las.

Isso que é simples de enunciar, exige muitas vezes uma experiência de longos anos, pois um bom experimentalista não se forma rapidamente. Através de experimentações feitas metodicamente, conseguimos isolar os efeitos correspondentes a cada causa, obtendo o modo e a intensidade de como influe a temperatura, a densidade, ou a natureza dos reagentes em uma experimentação química, por exemplo.

O método experimental lança mão de uma técnica do controle e isolamento das causas, através das quais são estudados os efeitos dessas mesmas causas.

Quando se trata entretanto de fenômeno que não podemos reeditar, como os que ocorrem na natureza, o seu estudo não poderá ser feito com o emprêgo dessa técnica de controle das causas que estabelece ambientes propícios, senão ideais para o estudo do fenômeno. Tem-se que estudar o fenômeno tal como se apresenta, não sendo possível reeditá-lo, ou provocar a sua realização. Vejamos o exemplo do crescimento humano. Como cresce uma criança, dos quatro meses aos dois anos de idade? Não podemos reeditar o crescimento de uma criança.

Do mesmo modo que não podemos reeditar a aprendizagem humana. Uma pessoa que inicia seus estudos e aprende determinadas coisas, não poderá, nunca, repetir de novo essa aprendizagem, para efeito de análise ou estudo desta mesma aprendizagem.

Os fenômenos biológicos, via de regra, não podem ser reeditados.

O mesmo ocorre com fenômenos naturais — o curso dos astros — o curso das águas, o clima, etc.

Como devemos proceder em face desses fenômenos, para conseguir o isolamento das causas perturbadoras, a fim de conhecer seus efeitos?

Nos fenômenos não reeditáveis, como isolar o efeito das causas acidentais para conseguir o efeito puro, das causas permanentes?

Temos de empregar um método que possua uma técnica de estudo diferente daquela técnica do método experimental. Essa técnica é a do método estatístico, mediante a qual fazemos não a observação do fenômeno dentro de condições, previamente estabelecidas, mas ao contrário fazemos repetidas observações. Repetindo certo número de observações, somando todos os resultados dessas operações e calculando a média, esta média da observação do fato é um resultado correspondente ao efeito das causas permanentes, pois as causas perturbadoras e acidentais se anulam com um grande número de observações.

Aqui temos a lei central de Estatística: “A lei dos grandes números”.

Nesse detalhe resume-se todo o fundamento da técnica do método estatístico.

É o método de estudo baseado na observação repetida dos fenômenos, tal como êles se apresentam.

Vejamos um caso concreto e singelo: — o crescimento de uma criança. Como encontrar o crescimento normal de uma criança, no Rio de Janeiro? O seu crescimento típico, um crescimento que seja a lei do crescimento da criança no Rio de Janeiro? Simplesmente fazendo um grande número de observações. Serão duas, tres, cinco mil crianças, nas quais observamos o crescimento. Com êsse número elevado de crianças, — ou mesmo de todas as crianças do Rio de Janeiro, — teremos todos os crescimentos. Somando, então, todos êsses crescimentos, e dividindo-os pelo número total de observações, acharemos um crescimento médio, que será a lei do crescimento da criança no Rio de Janeiro, isto é, o seu crescimento normal, ou seja o crescimento resultante da ação das causas permanentes e constantes.

Encontramos neste exemplo os dois complexos de causas — causas constantes ao crescimento de todas as crianças, e causas acidentais, que variam de criança para criança, ligadas à natureza de seus pais, ao seu estado de saúde, à sua alimentação, etc. São causas acidentais, peculiares a cada criança, e diferentes de criança para criança.

Assim, ao procurarmos a lei do crescimento da criança, procurávamos o efeito das causas constantes e permanentes, e essa lei de crescimento da criança é obtida pela repetição das observações.

O conhecimento do mundo só pode ser feito através dêsses dois métodos: o método experimental das ciências experimentais e o método estatístico de estudo das demais ciências; o método de estudo dos fenômenos que podem ser reeditados pelo homem e o método de estudo dos fenômenos que não podem ser realizados pelo homem.

Com êste ponto de vista alargamos imensamente o campo da aplicação do método estatístico.

Em verdade, tudo aquilo que, para ser estudado, estiver sujeito a repetições ou sucessivas observações, está subordinado ao estudo pelo método estatístico. Essas questões de estatística ganham, hoje, tal amplitude que é comum afirmar-se que tudo quanto, em economia, não fôr conhecido em termos estatísticos, não representa um conhecimento científico.

Esclarecida essa diferenciação, convem examinarmos as categorias de fenômenos que existem na natureza.

Todos os fatos e todos os conhecimentos do mundo podem ser classificados dentro das seguintes categorias: a categoria dos fenômenos individuais; dos fenômenos coletivos; e dos fenômenos de multidão.

Que são fenômenos *individuais, coletivos e de multidão* ?

Os fenômenos cujos efeitos resultantes das causas permanentes se evidenciam com pequeno número de observações são chamados fenômenos individuais. O fenômeno coletivo é o fenômeno no qual os efeitos resultantes das causas permanentes só se evidenciam com um grande número de observações. Em outros termos, poderíamos dizer que o fenômeno individual é aquele onde há uma predominância das causas permanentes, de tal modo que a evidenciação da ação a causas permanentes se dá com um pequeno número de observações.

No fenômeno coletivo a ação de causas acidentais de certo modo possui influência idêntica à ação das causas permanentes. O efeito do complexo de causas permanentes e constantes que existe ao lado das causas acidentais e perturbadoras só se evidencia com grande número de observações, que anula os efeitos resultantes das causas perturbadoras.

Os fenômenos individuais são, geralmente, os fenômenos do campo experimental.

Os fenômenos coletivos ou de multidão são mais comuns entre os que são estudados pelo método estatístico, baseado no grande número de observações.

Os fenômenos de multidão são aqueles sobre os quais só agem causas acidentais. Já expliquei que estudar um fenômeno é apurar os efeitos das suas causas permanentes. Como estudar êsses fenômenos nos quais só agem causas acidentais?

A mortalidade, por exemplo, é o caso típico de um fenômeno de multidão; do mesmo modo a temperatura, a pressão dos gases.

A morte individual é, sem dúvida, um efeito resultante de causas acidentais. Ninguém pode, estudando êsse fenômeno, determinar o dia em que um determinado indivíduo vai morrer. O ato individual de morrer é inteiramente imprevisível com antecedência.

Não existem complexos de causas permanentes que nos levem a estudar a mortalidade de modo a determinar com precisão qual seja o ciclo vital individual de uma determinada pessoa.

Mas si estudarmos uma multidão de duas mil ou mesmo de vinte mil pessoas, poderemos obter nesta multidão uma lei absolutamente regular da mortalidade. Isso pode parecer fantástico, mas é tanto mais verdadeiro quanto conhecemos a prosperidade das companhias de seguros, que orientam os seus lucros baseados nessa lei. Ha, assim, uma lei para o grupo, para o todo e cujo conhecimento podemos obter independente do conhecimento da lei de partícula, isto é, do elemento ou do indivíduo componente dêsse todo ou dêsse grupo.

No caso do crescimento da criança o problema é diverso. No crescimento da criança, temos as causas permanentes e as causas acidentais; e quando inferimos a média de todas as crianças, obtemos o crescimento típico, normal, relativo a um indivíduo, a uma criança. No fenômeno da mortalidade, temos de enunciar a lei para o grupo ou para a multidão, que não tem qualquer significação para o indivíduo. Independente do conhecimento da lei individual, podemos conhecer a lei do grupo desses indivíduos.

Hoje em dia, a ciência está chegando à conclusão de que um grande número de fenômenos anteriormente estudados sobre outros pontos de vista, constituem fenômenos de multidão para os quais as leis têm o caráter de leis estatísticas relativas ao modo de ser do grupo, tal como a lei da mortalidade, que, sendo real para uma multidão de pessoas, não tem nenhum significado para cada uma das pessoas individualmente consideradas.

Todo o mundo físico é constituído de fenômenos de multidão. Não nos é possível conhecer a lei individual do procedimento de um de terminado eletron, foton e ion; podemos unicamente estabelecer as leis estatísticas dos grupos de fotons, de ions e de eletrons. A lei do elemento e da partícula escapa ao conhecimento humano.

Que aplicação poderiam ter para a administração estes conceitos científicos ?

A administração pública, si bem examinarmos, deve ser estudada como sendo um fenômeno de multidão. Não nos interessa conhecer os casos pessoais ou individuais. Precisamos ter as regularidades estatísticas obtidas pelo estudo sistemático dos processos e dos resultados da administração.

O conhecimento dessas regras independe do conhecimento dos procedimentos individuais, devendo o problema ser examinado em seus aspectos globais, cujas regras podem ser conhecidas, independentemente do estudo do caso individual.

E' comum os administradores pensarem que administrar significa solucionar casos pessoais, supondo que o fato global, o fato total, fato geral, seja apenas uma soma dos fatos individuais.

Ambos, entretanto, têm natureza diversa.

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: PERFIL, TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO

O livro discute os principais resultados obtidos pela pesquisa Burocracia de médio escalão no Governo Federal, que almejou caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários do Governo Federal em diferentes setores. Esta coletânea traz importantes reflexões sobre o Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito a sua burocracia. Assim, esperamos que o livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas. Esta publicação também está disponível para *download* na versão em inglês.



SISTEMA DE ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO: PERFIL, IDENTIDADE E DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O Caderno tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), voltada para o levantamento e sistematização de informações de Escolas de Governo, com vistas a delinear perfis e oferecer suporte a programas estratégicos de integração e fortalecimento dessas instituições. A publicação descreve, em sete capítulos, a sequência dos estudos realizados e apresenta dados inéditos e inovadores.



REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA ENAP: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO COLETIVA DO CONHECIMENTO

O caderno apresenta o desenvolvimento do Repositório Institucional da Enap, e possui a seguinte organização: (i) introdução, onde se contextualiza o repositório; (ii) a concepção e o planejamento do repositório, onde há uma destaque para o *benchmarking* e o processo de construção coletiva para se obter o melhor modelo de organização e disponibilização da produção intelectual da Enap; (iii) a implementação do repositório, destacando as políticas adotadas, a arquitetura da informação, o conjunto de metadados, a política de direitos autorais, etc.; (iv) a disseminação e gestão do repositório, tratando de temas como a capacitação das equipes, o povoamento do repositório, estratégias de divulgação e o monitoramento, avaliação e evolução do repositório; e finalmente (v) as lições aprendidas, onde se menciona quais os desafios enfrentados e estratégias para construir um sistema de gestão da informação utilizando a inteligência coletiva da Enap.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site
www.enap.gov.br

CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição:

CPF/CNPJ:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 66 – 2015
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos Enap

- 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17
- 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27
- 28 29 30 31 32 33* 34 36 37 38
- 39 40 41 42

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:

- Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
- Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):

- Acesse sua conta.
- Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
- Digite o valor total das publicações solicitadas.
- No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
- No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
- Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.

3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):

- Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
- Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
- Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e teclue Ok.
- Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
- Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401

5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br – publicacoes@ena.gov.br