

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

GÉSSICA LANE DUTRA FILGUEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DO CONHECIMENTO:
A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO
NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA.**

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO/ 2020**

GÉSSICA LANE DURA FILGUEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DO CONHECIMENTO:
A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO
NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do curso de Administração Pública e obtenção do título de bacharel em Administração Pública pela Escola de Direito e de Administração Pública – EDAP.

Orientador: Prof. Me. Felipe Portela Bezerra.

**BRASÍLIA
NOVEMBRO/ 2020**

GÉSSICA LANE DURA FILGUEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DO CONHECIMENTO:
A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO
NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do curso de Administração Pública e obtenção do título de bacharel em Administração Pública pela Escola de Direito e de Administração Pública – EDAP.

Orientador: Prof. Me. Felipe Portela Bezerra.

Brasília, 25 de novembro de 2020.

Prof. Me. Felipe Portela Bezerra
Escola de Direito e Administração Pública
do IDP (EDAP)
Professor Orientador

Prof. Alex Cavalcante Alves
Escola de Direito e Administração Pública
do IDP (EDAP)
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr.^a Marcela Machado
Universidade de Brasília (UnB)
Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor meu Deus, agradeço a Graça e inspiração concedida para que eu concluísse esse trabalho de maneira satisfatória. Pela força e sabedoria durante os momentos difíceis e, também, por me presentear com pessoas maravilhosas que me apoiaram durante a caminhada da vida, inclusive na escrita do TCC.

Ao meu orientador, agradeço por ter me dado o privilégio de ser sua orientanda. Agradeço por acreditar em mim como aluna, pesquisadora e profissional, as vezes quando nem eu acreditava mais. Agradeço, ainda, pelos meses de orientação, por me guiar pelos caminhos mais assertivos e por me exigir e esperar os melhores resultados.

Agradeço aos meus familiares e amigos que, durante o período de elaboração do TCC e pandemia, foram essenciais para que eu mantivesse o foco, a força de vontade e a disposição necessária para continuar e concluir mais essa etapa. Por terem me apoiado, incentivado e amado nos momentos mais difíceis.

Agradeço aos demais professores que tive, pois me proporcionaram ótimas experiências acadêmicas e um ensino de qualidade. Todos me influenciaram de maneira significativa para que, durante a escrita, eu conseguisse olhar além das fronteiras do tema estabelecido ao TCC. Ao IDP, agradeço a excelência acadêmica e profissional entregue. Hoje me sinto mais confiante devido a jornada que trilhei nessa Instituição.

RESUMO

A questão previdenciária brasileira sempre esteve nas pautas de discussão e na agenda dos diversos atores. Várias alterações relacionadas à Previdência Social foram realizadas no texto constitucional desde sua promulgação, em 1988. Contudo, o sistema continuou a apresentar problemas e déficits orçamentários. Em 2016, o debate acerca da necessidade de reforma do sistema ganhou, novamente, força e passou a ocupar importante espaço nas pautas políticas e sociais. A reforma era apontada como fundamental para assegurar o equilíbrio das contas públicas e a segurança das gerações futuras. No final do ano de 2019 foi aprovada a Reforma da Previdência, através da EC nº 103/2019, e no início do ano subsequente foi implementada, em caráter emergencial, a MP nº 922/2020 para atender à crescente demanda dos benefícios. Contudo, será que os problemas institucionais do INSS surgiram somente a partir da reforma mais atual do sistema? Esse trabalho teve por objetivo estudar a política pública previdenciária com base no estudo das categorias teóricas da Administração Pública, das Políticas Públicas, da Gestão do Conhecimento e do contexto histórico da formação previdenciária brasileira. A análise dessas áreas de estudo possibilitou conhecer os desafios enfrentados e as ferramentas disponíveis para tratar o problema, e então, apontar se as medidas tomadas na implementação da Reforma de 2019 foram as mais eficazes para solucioná-lo. A metodologia aplicada foi a análise do estudo de caso da Reforma da Previdência e dos problemas enfrentados pelo INSS para implementar a política pública. No decorrer da análise foi possível observar que a reforma se preocupou, prioritariamente, com o caráter econômico e atuarial da Previdência Social brasileira, porém, deixou de lado os problemas institucionais enfrentados pela autarquia para prestar o serviço ao cidadão. Diante do cenário, foi preciso implementar medidas que não refletem o cuidado com o planejamento do órgão, a utilização dos guias de avaliação e a adequada utilização da Gestão do Conhecimento elaborada pelo órgão. Assim, essa pesquisa reforçou a necessidade e importância da utilização do Guia prático de Análise Ex ante e Guia prático de Análise Ex post para formular e implementar políticas públicas eficazes, inclusive para a política previdenciária. Expôs, também, que as medidas tomadas pelo Governo Federal solucionam os problemas institucionais apenas no curto prazo, mas a longo prazo revelam despreparo e falta de planejamento adequado às demandas do setor.

Palavras-chave: Reforma da Previdência; Política Previdenciária brasileira; Gestão do Conhecimento; Avaliação Ex ante; Avaliação Ex post.

ABSTRACT

The issue of Brazilian social security has always been a point of discussion and in the stakeholder's agenda-setting. Since the constitution took effect in 1988, there were several modifications to social security. However, the system would still present issues and budget deficits. In 2016, the need for a system overhaul came back strong, and gained more visibility in political and social discussions. The overhaul was essential to insure the balance of the public accounts and the safety of future generations. At the end of 2019 the Social Security overhaul was approved by the Constitutional Amendment, EC 103/2019, and in the beginning of the following year, an emergency provisional presidential decree, MP 922/2020, to responding to the increase demand for benefits. However, is it possible that the Social Security institutional issues started only after the most recent system overhaul? The purpose of the research was to study the social security public policy based on the study of the theoretical categories of the Public Administration, Policy Sciences, Knowledge Management and the historical content of the Brazilian Social Security origin. The analysis of these areas of study allowed us to understand the challenges and the available tools to address the problem, and consequently, if the measures implemented in the overhaul of 2019 were the most effective solution. The applied methodology was an analysis of the social security overhaul and the issues faced by the INSS (Brazilian acronym) to implement the public policy. In this study, it was observed that the overhaul's main concern was the Brazilian Social Security economic and actuarial factors, however, it did not consider the institutional problems faced by the agency to provide service to the citizen. Based in the scenario, it was necessary to implement measures that do not reflect the care with the agency's planning, the use of evaluation guides and the appropriate use of Knowledge Management prepared by the agency. This research emphasized the importance of utilizing the "guia prático de análise ex ante" and "guia prático de análise ex post" to formulate and implement effective public policies, including social security policy. It also exposed that the measures taken by the Federal Government for institutional issues offer only a short term solution, however in the long run they reveal unpreparedness and lack of planning for the demands of the sector.

Keywords: Social Security Overhaul; Brazilian Social Security Policy; Knowledge Management; Ex Ante Analysis; Ex Post Analysis.

LISTA DE ABREVIATURAS

Administração de Empresas – AE
Administração por Objetivos – APO
Administração Pública – AP
Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos – USAID
American Society for Public Administration – ASPA
Associação Brasileira de Técnicos em Administração – ABTA
Benefício de Prestação Continuada – BPC
Burocrata de Nível de Rua – BNR
Caixa de Aposentadoria e Pensões – CAPs
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL
Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União – CMAS
Comitê Interministerial de Governança – CIG
Congresso Nacional – CN
Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP
Conselho Nacional do Trabalho – CNT
Constituição Federal – CF
Coordenação de Comissões Permanentes – CCP
Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP
École Nationale d'Administration – ENA
Emenda Constitucional – EC
Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV
Escola Brasileira de Administração Pública – Ebp
Escola de Administração de São Paulo – Eaesp
Escola Nacional de Administração Pública – ENAP
Estados Unidos da América – EUA
Fernando Henrique Cardoso – FHC
Fundação Getúlio Vargas – FGV
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS
Gestão do Conhecimento – GC
Índice de Equilíbrio Financeiro do RGPS Urbano - IEF-RGPS
Instituições de Ensino Superior – IES
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Instituto de Organização Racional do Trabalho – Idort
Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – Ipea
Instituto de Serviços Sociais no Brasil – ISSB
Instituto Nacional de Previdência Social – INPS
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
Instituto de Aposentadoria e Pensões – IAPs
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI
Inteligência Artificial – IA

Lei de Acesso à Informação – LAI
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF
Lei Orçamentária Anual – LOA
Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS
Medida Provisória – MP
Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE
Ministério da Educação e Cultura – MEC
Ministério da Educação e Saúde Pública – MESP
Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS
Nova Gestão Pública – NGP
Novo Regime Fiscal – NRF
Organização das Nações Unidas – ONU
Organizational Knowledge Assessment – OKA
Plano de Pronta Ação – PPA
Plano Nacional de Desenvolvimento – PND
Plano Plurianual – PPA
Produto interno bruto – PIB
Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG
Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas – PBA-1
Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP
Programa de Integração Social – PIS
Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde – PREV-SAÚDE
Projeto de Lei – PL
Proposta de Emenda Constitucional – PEC
Regime Geral de Previdência Social – RGPS
Regime Próprio de Previdência Social – RPPS
Revista de Administração Pública – RAP
Secretaria de Previdência – SPREV
Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP
Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS
Sistema Nacional de Saúde – SNS
Sistema Único de Saúde – SUS
Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC
Taxa de Cobertura Previdenciária – TCP
Universidade federal de Minas Gerais – UFMG

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Elementos construtivos do Sistema de Gestão do Conhecimento.

Figura 2 – A previdência brasileira entre 1923 a 1945.

Figura 3 – 1945 a 1985: quarenta anos de previdência.

Figura 4 – A Previdência Social após a Constituição Federal de 1988.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – As tipologias da etapa de Avaliação.

Tabela 2 – Processos essenciais da Gestão do Conhecimento.

Tabela 3 – Medidas adotadas para tratar as irregularidades assistencialistas durante a Ditadura Militar.

Tabela 4 – As principais alterações no sistema previdenciário após a Reforma da Previdência.

Tabela 5 – Valores das ações do Programa 2214 – Nova Previdência.

Tabela 6 – A Gestão do Conhecimento no Instituto Nacional do Seguro Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
METODOLOGIA	3
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	5
1.1 A Administração Pública do Segundo Reinado ao Estado Novo.....	5
1.2 Os impactos do Regime Militar no campo de Administração Pública.....	8
1.3 A Administração Pública e a redemocratização nos anos de 1980	11
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.1 O campo científico de Políticas Públicas no Brasil.....	13
2.2 O Ciclo de Políticas Públicas.....	15
2.2.1 Da identificação do problema à tomada de decisão	16
2.2.2 A etapa da Implementação	21
2.2.3 A quinta etapa do ciclo de Políticas Públicas: a avaliação.....	25
3 GESTÃO DO CONHECIMENTO: A CONSTITUIÇÃO E O CONCEITO DO CAMPO DE ESTUDO	29
3.1 A Gestão do Conhecimento nas políticas públicas.....	35
3.1.1 Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante	36
3.1.2 Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post	39
4 CONTEXTO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	42
4.1 A previdência brasileira de 1923 a 1945	43
4.2 Os avanços da Previdência Social entre 1945 e os anos de Ditadura Militar.....	47
4.3 A Previdência Social a partir da Constituinte de 1988.....	56
5 A ANÁLISE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA E A POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA	62
5.1 A Reforma Previdenciária de 2019: antecedentes e consolidação	62
5.2 Implementação da Reforma da Previdência e prestação do serviço público.....	71
5.2.1 Contextualização do Decreto nº 99.350, Decreto nº 9.746 e Planejamento Estratégico do INSS.....	72
5.2.2 Medida Provisória nº 922/2020 e Portaria nº 450/2020 – A implementação da Reforma Previdenciária no INSS.....	78
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
7 BIBLIOGRAFIA	90

INTRODUÇÃO

Desde o seu surgimento, a Previdência Social passou a ser um relevante assunto da sociedade brasileira. Suas mudanças ao longo dos anos, através das reivindicações sociais, alterações na legislação, as modificações para benefícios e beneficiários, além das adaptações institucionais, impactaram a prestação da política previdenciária. Próxima de completar um século, é implementada, atualmente, de maneira universalizada pelo Governo Federal, através do INSS.

Contudo, essa política sempre sofreu várias críticas e retaliações devido ao seu caráter redistributivo de renda, seus impactos financeiros e as dúvidas acerca da sustentabilidades do sistema. Mesmo após a redemocratização e a previsão de novas regras, a Previdência Social continuava a ocupar a agenda dos políticos, economistas, empresários, beneficiários e outros atores envolvidos.

A partir de 2016, a necessidade por mais uma reforma na Previdência Social começou a ser debatida e entrou, mais uma vez, nas agendas políticas. As crises econômicas, vividas nos anos anteriores, evidenciaram o desequilíbrio econômico e o comprometimento dos gastos públicos para o pagamento dos benefícios. Apesar da percepção do problema e de sua gravidade, o Governo Federal somente aprovou a Reforma da Previdência no final de 2019, através da EC nº 103/2019.

No início do ano de 2020 o Presidente da República implementou a MP nº 922/2020, que previa, dentre outras coisas, a contratação de servidores temporários para dar continuidade aos serviços do INSS. Entretanto, será que o único problema enfrentado pelo INSS era referente ao déficit de mão de obra, ou havia, também, dificuldades operacionais, estruturais, orçamentárias e de gestão? Por qual motivo a contratação de pessoal precisou ocorrer através da MP nº 922/2020?

Assim, essa pesquisa, realizada a partir do estudo de caso da Reforma da Previdência, visa responder o seguinte problema: seria possível, a partir da identificação dos problemas existentes, implementar a Reforma da Previdência em um sistema adequado e preparado para, além de atender, entregar os melhores resultados aos colaboradores e usuários? A fim de respondê-lo, buscamos analisar quatro áreas de estudo que serão tratadas ao longo do referencial teórico.

A primeira trata da Administração Pública; a segunda aborda a área de Políticas Públicas; a terceira seção desenvolve-se a partir da Gestão do Conhecimento; e a quarta seção contempla um estudo da formação histórica da Previdência Social no Brasil. A seção de

análise discorre acerca do estudo de caso da Reforma da Previdência e, também, da influência das demais áreas teóricas na implementação da política previdenciária e nos impactos institucionais.

O estudo da Administração Pública servirá de base para entender como o desenvolvimento do campo de estudo motivou as transformações estruturais do Estado, o regime político, a atuação do governo e os impactos no cenário vivido atualmente. Será através dessa área teórica, também, que na análise serão pontuados os reflexos da formação do Estado brasileiro na política previdenciária, além de indicar como a relação entre as áreas desenvolvidas nessa obra agregam valor e potencializam o desenvolvimento da Administração Pública brasileira.

Já o estudo de Políticas Públicas está nesta obra para que seja observada a importância de cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas e, também, a necessidade por uma metodologia que supra a lacuna entre teoria e prática. A análise dessa área de estudo permite identificar os gargalos durante a implementação da política previdenciária e a importância da realização de avaliação Ex ante e Ex post.

Acerca da Gestão do Conhecimento, o referencial teórico pontuará que apesar da aplicação ainda incipiente no âmbito da Administração Pública, a correta gestão dos dados e informações impulsionam seu desenvolvimento, do contrário, a imprudência pode resultar em atrasos e aumento de gastos. A pesquisa demonstrará que a Gestão do Conhecimento é uma importante ferramenta para o progresso da Administração Pública e, também, para a elaboração da metodologia necessária para a área de políticas públicas.

Será através do histórico previdenciário que serão identificados os desafios enfrentados desde o início da previsão dos benefícios. A seção abordará as principais leis, momentos e alterações ao longo dos anos, e será através dela que identificaremos as principais heranças para o sistema atual, que acarretaram a necessidade de reformas e os problemas institucionais enfrentados pelo INSS.

Por fim, a hipótese levantada para o problema é que os órgãos envolvidos na elaboração da Reforma da Previdência deveriam ter utilizado o material publicado pelo Ipea em 2018, Guia prático de análise ex ante (BRASIL, 2018-A) e o Guia prático de análise ex post (BRASIL, 2018-B), para identificar e tratar os problemas previdenciários antes, durante e após a implementação da reforma. Portanto, essa pesquisa exploratória e descritiva tem por objetivo geral identificar se o INSS possui capacidade técnica e operacional para implementar a política previdenciária após a Reforma da Previdência.

METODOLOGIA

A metodologia aplicada a este trabalho foi a análise de estudo de caso, com objetivo exploratório e descritivo. O caso abordado expõe como a avaliação impactou a implementação da Reforma da Previdência de 2019 institucionalmente, e forçou o governo a tomar medidas emergenciais para atender as demandas da sociedade.

A modalidade de estudo de caso escolhido foi a instrumental, tendo em vista que esse estudo visa reforçar a necessidade da Gestão do Conhecimento nas práticas de políticas públicas no Brasil, a partir da análise temporal da realidade anterior e posterior à Reforma da Previdência.

A pesquisa é exploratória tendo em vista o conceito do professor Antônio Carlos, que define objetivo exploratório como aquele que busca “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. (...) têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” (GIL, 2002, p. 41). Assim, a aplicação desse conceito ao presente estudo dar-se-á por meio da apresentação da construção histórica de cada área e seus conceitos, para que a familiaridade a tais pontos traga entendimento da raiz do problema, de seu desenvolvimento e das possíveis soluções.

Já acerca da pesquisa descritiva, o autor conceitua esse objetivo como a “descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. (...) são pesquisas descritivas aquelas que visam descobrir a existência de associações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42). Portanto, a relação estudada será entre as áreas da Administração Pública, das Políticas Públicas e da Gestão do Conhecimento, e, então, a relação com o estudo de caso analisado.

A partir do estabelecimento de objetivos exploratórios e descritivos, a estrutura deste trabalho foi fundamentada através de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica possui o intuito de conhecer os conceitos e a construção das categorias teóricas estudadas – Administração Pública, Políticas Públicas e Gestão do Conhecimento – para atender a finalidade de traçar a relação dessas com o histórico da Reforma da Previdência, principalmente a partir da EC nº 103/2019 e, por fim, analisar a aplicação dos guias práticos de análise e a elaboração e execução da MP nº 922/2020.

A pesquisa documental permitirá a análise de documentos “que não receberam nenhum tratamento analítico” (GIL, 2002, p. 46). Portanto, essa parte da análise será desenvolvida com base em diversos arquivos públicos, tais como a legislação que ampara a Reforma da Previdência, a previsão legal da atuação do INSS e a medida emergencial para

contratação de temporários. Serão utilizados, ainda, relatórios obtidos através da Lei de Acesso à Informação (LAI) e outras fontes oficiais, como legislações diversas, sites oficiais, Portal de Transparência, dentre outros.

Assim, com base no contexto histórico da Administração Pública e das Políticas Públicas no Brasil, na aplicação da Gestão do Conhecimento e na identificação dos problemas operacionais, déficit de pessoal, carência de infraestrutura, orçamentários e de gestão que atingem o INSS, esse estudo busca responder ao seu problema central: seria possível, a partir da identificação de cada um desses problemas, implementar a Reforma da Previdência em um sistema adequado e preparado para, além de atender, entregar os melhores resultados aos colaboradores e usuários?

A hipótese levantada como solução para esse problema é: a aplicação dos instrumentos de avaliação, Guia prático de análise ex ante (BRASIL, 2018-A) e Guia prático de análise ex post (BRASIL, 2018-B), possibilitaria a adequada utilização do conhecimento disponível para identificar e tratar os problemas previdenciários antes, durante e após a Reforma da Previdência.

Esses guias são importantes instrumentos elaborados pelo Governo Federal, a partir da compilação do conhecimento adquirido ao longo dos anos na área de políticas públicas, com base nas características brasileiras. O material orienta os gestores públicos na avaliação anterior e posterior à execução das políticas públicas, a fim de torná-las mais eficazes. Portanto, aplicar-se-á, também, a política previdenciária após a Reforma da Previdência.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar se o INSS possui capacidade técnica e operacional para implementar a política previdenciária após Reforma da Previdência. Como objetivos específicos, a pesquisa busca apontar (i) se a Reforma da Previdência atende a todos os problemas previdenciários; (ii) se os manuais de avaliação são ferramentas suficientes para elaboração de política previdenciária eficaz;

São objetivos específicos, ainda, (iii) identificar se o INSS cumpre com seu papel institucional a partir da Reforma da Previdência; (iv) apontar os principais problemas da política previdenciária vigente, tais como atendimento, orçamento, sistema operacional, profissionalização dos colaboradores, dentre outros; e (v) se a MP nº 922/2020 foi a decisão mais eficaz para tratar o déficit de mão de obra do INSS.

Para sustentar a pesquisa será apresentado (i) o referencial teórico a partir de conceituados autores e pesquisadores como Fernando Coelho, Maria das Graças Rua, Fábio Batista, dentre outros; (ii) a narrativa do estudo de caso e as informações obtidas através da Lei de Acesso à Informação, Portal da Transparência e outras fontes oficiais, a fim de realizar

a análise qualitativa dos dados obtidos; e por fim (iii) apresentar a conclusão alcançada a partir da pesquisa elaborada e, então, identificar se a hipótese apresentada de fato atende ao problema.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Administração Pública brasileira passou por diversas transformações ao longo do último século. Da forma de governo ao sistema econômico-social, foram inúmeros os impactos causados na estrutura gerencial do país. A atual realidade das organizações governamentais é fruto do contexto histórico da nação e dos diversos conflitos de interesse, que serão abordados ao longo dessa obra.

Carvalho Filho define administração pública em sentido objetivo como sendo a atividade exercida pelo Estado, e em sentido subjetivo faz referência àqueles que executam a atividade. Em síntese, a administração pública é a atividade exercida pelos representantes do governo, não somente àquela ligada ao Poder Público, mas à coletividade, à sociedade em geral (CARVALHO FILHO, 2015).

Dessa forma, é preciso entender como essa área se desenvolveu até possuir as características atuais. Essa primeira seção do estudo tratará o desenvolvimento do ensino de administração pública e os diversos desafios enfrentados por estudiosos e profissionais da área – para firmar os princípios acadêmicos da administração pública como base para a atuação do Estado.

1.1 A Administração Pública do Segundo Reinado ao Estado Novo

A obra de Fernando de Souza Coelho (2019) traz um apanhado da evolução do campo de Administração Pública desde 1854. A primeira menção à necessidade de uma Escola de Administração Pública é datada ainda no período do Segundo Reinado (1840 – 1889). Diante a maioria de Dom Pedro II é explanada a necessidade de formar egressos para executar as funções administrativas nas dependências do Império.

Contudo, essa primeira escola tinha uma formação muito voltada para a área jurídica. Em 1882, o deputado Rui Barbosa expressou a necessidade de um curso mais direcionado para a área de ciências sociais, mas apenas o nome fazia essa referência – “curso de ciências sociais”. O curso compreendia a administração do Estado em aspectos legais. Coelho (2019)

apresenta que esse viés legal aplicado às práticas do governo era uma herança romana de Portugal, que não acreditava haver possibilidade de bons resultados na separação do estudo das duas matérias.

No início do século XX, a Administração Pública atendia aos profissionais da área comercial e a servidores públicos. Coelho (2019) discorre que ao invés da abordagem legalista, prevalecia a ideia mecanicista, que iguala a administração pública à administração privada – traços decorrentes da escola clássica de administração. No entanto essa influência ateu-se apenas a prática do campo da administração pública, uma vez que os impactos científicos se restringiram ao campo das engenharias. Assim, os estudos na área de administração, no Brasil, continuavam na linha jurídica, enquanto a Europa e EUA discutiam as divergências entre administração e política.

É no governo de Getúlio Vargas e sua oposição ao liberalismo econômico, característica da República Velha, que o Brasil se encaminha para o Estado Novo. Assim, as transformações socioeconômicas alavancaram a expansão do aparelho do Estado (ministérios, autarquias e sociedades de economia mista) para atender as novas demandas da sociedade. É nesse cenário que a ciência da administração começa a ganhar espaço, relevância como atividade profissional e campo de estudo (COELHO, 2019).

Fernando Coelho (2019) trata das medidas tomadas pelo governo após a ascensão de Getúlio Vargas, como a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort), em 1931, e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, para serem os propagadores dos princípios da administração da escola clássica no país. O Idort atuava na esfera industrial, enquanto o DASP na área governamental. Esse tinha status de super ministério e atuava no treinamento e desenvolvimento dos funcionários, principalmente na área de recursos humanos.

O DASP foi responsável pela reforma administrativa entre os anos de 1938 e 1945; redefiniu o conceito vigente a época de que “governar é administrar”, propondo que o enfoque jurídico é apenas uma fração e não a solução administrativa; criou o cargo de técnico de administração, e diante dos avanços da iniciativa pública e privada constatou a deficiência de mão de obra qualificada, visto a lacuna no ensino superior da área, como apresentado por Coelho:

Consoante a máquina administrativa do Estado crescia e a grande empresa – integrada verticalmente – se instalava no país, constatava-se uma escassez de pessoal qualificado para ocupar os cargos de alta e média gerência no serviço civil e na iniciativa privada. Essa carência de profissionais com conhecimentos especializados e domínio ferramental em administração refletia, de certo modo, uma

lacuna do ensino superior nacional, até então centrado na formação de advogados, engenheiros e médicos (COELHO, 2019, p. 28).

Enquanto a Administração Pública ganhava espaço na esfera profissional e na estruturação do Estado, o campo científico enfrentava diversos desafios para sua consolidação. Fernando Coelho (2019) discorre acerca da primeira reforma do ensino, que ocorreu em 1931 com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP). O MESP fez modificações no currículo existente, mas a natureza jurídica ainda era muito forte, o que tornava o curso pouco convidativo para quem objetivava estudar administração pública.

Em 1937, uma nova reforma deu origem a Faculdade Nacional de Política e Economia, contudo a criação foi somente no papel, pois a medida não chegou a ser implementada nem na Faculdade Federal. Essa ação trouxe mais enfraquecimento e descrédito para o curso. Essa, porém, não era uma tendência apenas do Brasil. Países europeus, como Alemanha, França e Inglaterra, também passavam por dificuldades para firmar o curso no campo científico, possuindo, às vezes, apenas uma disciplina de referência nas instituições (COELHO, 2019).

Em contrapartida, nos EUA a evolução do campo científico de administração pública era intensa. Os estudiosos norte-americanos defendiam que profissionais qualificados eram a resposta para governantes despreparados (COELHO, 2019). Com o avanço e desenvolvimento dos estudos na área, foi fundada, em 1939, a *American Society for Public Administration* (ASPA). Semelhantemente, a França inaugurou, em 1945, a *École Nationale d'Administration* (ENA). Ambas eram para o ensino exclusivo de Administração Pública.

O professor Fernando de Souza Coelho aponta que mesmo com a criação da profissão de técnico de administração, a partir da reforma administrativa e a capacitação de pessoal propostas pelo DASP, “as tentativas de se estruturar o ensino de AP em uma formação acadêmica não vingaram” (COELHO, 2019, p. 35). Foi no ano de 1944, com a criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que o ensino superior brasileiro ganhou força no campo da Administração Pública.

Coelho (2019) discorre que com o apoio da ONU e de universidades americanas foi instaurada no Rio de Janeiro, em 1952, a Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap), que formaria bacharéis em Administração Pública, conciliando a base teórica das ciências humanas e a perspectiva funcional da gerência pública. Em 1954 foi fundada a Escola de Administração de São Paulo (Eaesp), voltada para a administração de empresas.

A FGV, a Ebap e a Eaesp caracterizaram um novo momento do ensino no Brasil. O objetivo da Ebap era alcançar um novo nível de formação, em categoria superior à que era

ministrada pelo DASP, além de preparar profissionais qualificados para impulsionar a reforma e modernização das organizações públicas (COELHO, 2019).

Fernando de Souza Coelho (2019) apresenta que o ensino de administração pública se difundiu muito entre os anos de 1952 e 1965, propagando-se pelas instituições de ensino superior do país. Em 1958, a Ebp e a UFMG eram as únicas instituições de ensino que possuíam um programa de bacharelado próprio para Administração Pública. Contudo, em 1959 houve uma expansão das universidades detentoras dessa cadeira.

O apoio prestado à FGV pela ONU, decorrente do financiamento da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID), foi designado ao Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas (PBA-1). O acordo foi firmado entre os EUA e o MEC e, tinha por objetivo (i) o aperfeiçoamento dos bacharelados da FGV e da UFMG, e (ii) a criação do curso de AP nas universidades federais da Bahia e do Rio Grande do Sul. A UFMG foi a única instituição a negar o benefício (COELHO, 2019).

1.2 Os impactos do Regime Militar no campo de Administração Pública

A década de 60 do século XX foi marcada por grande desenvolvimento, inclusive a expansão das necessidades da Administração Pública, direta e indireta. Ocorria uma demanda mais acentuada por profissionais capacitados. Diante desse cenário, o ensino superior na área administrativa, impulsionado pelo PBA-1, ganhou destaque. Coelho (2019) trata que as três instituições de ensino beneficiadas pelo programa se tornaram centros de disseminação desse conhecimento, sendo teórico ou prático. Esses polos colaboraram para que pelo menos outras dez instituições fundassem um bacharelado em administração pública pelo país.

A regulamentação do curso de AP só foi realizada dez anos após a criação da Ebp, pelo Decreto nº 1.108, de 30 de maio de 1962. Mesmo com essa vitória, a carreira de técnico de administração continuava desregulamentada. No final do ano de 1960 foi criada a Associação Brasileira de Técnicos em Administração (ABTA). Essa associação tinha o intuito de criar um projeto de lei para sanar essa questão. Porém, somente cinco anos depois, com a lei nº 4.769/1965, que a profissão foi regulamentada (COELHO, 2019).

Em julho de 1966 foi definido o primeiro currículo mínimo para o curso de Administração Pública através do Parecer nº 307, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Após vinte e cinco anos da criação da carreira e doze anos da concepção do curso de AP essas eram as primeiras vitórias concretas, que sofreriam grandes impactos durante os anos 70 (COELHO, 2019).

O ensino de AP continuou a se desenvolver nos anos finais da década 60, muitas instituições de ensino passaram a oferecer o curso, houve expansão das bibliotecas e publicações científicas, financiadas pela USAID e, principalmente, pela Fundação Ford, cujas doações eram destinadas para a promoção da Revista de Administração Pública (RAP), “revista acadêmica trilingue, publicada pela FGV, que publica artigos acerca de Administração e Políticas Públicas no Brasil” (FGV, 2020).

Em 1 de abril 1964 foi instaurado no Brasil o regime militar, e uma das principais medidas desse período foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), objetivava-se com isso a retomada da reforma administrativa. Coelho (2019) trata que as Instituições de ensino especializadas em AP desempenhavam um importante papel no processo de desenvolvimento das políticas (formulação, implementação e avaliação), além de estratégias administrativas. No meio desse cenário ocorre o reconhecimento do curso pelo MEC, que passa a ser divulgado como administração para o desenvolvimento, e da carreira de técnico de administração.

É nesse mesmo cenário de expansão da Administração Pública que ganha espaço, também, o campo científico de Políticas Públicas no Brasil, com referência nas correntes norte-americanas. A introdução do estudo de políticas públicas no Brasil, durante a década de 1960, ocorreu quase que paulatinamente a incorporação desta nos Estados Unidos. Porém, o contexto de formação do Estado brasileiro e a ascensão de governos autoritários não facilitou o desenvolvimento dos estudos da área. (FARAH, 2011).

A tomada do poder pelo regime militar gerou uma redução nos investimentos que vinham sendo feitos pela Fundação Ford para pesquisa, publicação de artigos científicos através da RAP, e investimentos na área de formação em administração pública no Brasil. Diversas variáveis contribuíram, por tanto, para a falta de apoio efetivo e para o firmamento do campo de pesquisa e ensino de Administração Pública e Políticas Públicas no Brasil (COELHO, 2019).

Coelho (2019) pontua algumas dessas variáveis como (i) a expansão dos cursos, agora com orientação voltada para o desenvolvimento e as diversas adaptações do currículo para atender a necessidade do PAEG; (ii) o decréscimo de investimentos advindos dos Estados Unidos para a AP; (iii) a redução de recursos governamentais nas universidades norte-americanas, direcionado pela concepção de que a resposta para o desenvolvimento econômico-social não era o aperfeiçoamento das organizações públicas, mas sim efetivas políticas públicas em prol do desenvolvimento econômico; e (iv) o fim do PBA-1, em 1965.

Com isso, entrou em declínio os investimentos tanto para os estudos de administração pública quanto para políticas públicas. As temáticas passaram a ocupar uma posição secundária na produção do período. Mesmo esses sendo temas centrais para o campo de estudo de instituições de pesquisa e de ensino (FARAH, 2011).

Há de ressaltar, também, o novo arranjo da educação de administração nos anos finais da década de 60. Após a assinatura do Parecer nº 307/1966, que instaurava currículo mínimo para o curso de AP, a medida foi revista e as duas áreas da administração, pública e privada, foram unificadas em 1972. O ensino da AP e AE era ministrado com matérias gerais e comuns nos dois cursos, sendo assim, deixava de lado a especificidade do curso, e dava origem a um curso único e generalista (COELHO, 2019).

Com a visão para o desenvolvimento econômico, a administração pública passou a ganhar menos prestígio e atenção. As instituições de ensino, em sua maioria, deixaram a especialização em AP para ensinar apenas Administração de Empresas, que aos poucos substituiu as disciplinas da Administração de Pública. A obra do professor Coelho (2019) apresenta que das 177 instituições de ensino, em 1973, somente 3 tinham ensino pleno em AP e apenas 5% das demais enfatizavam a área. Durante a década de 70 a ciência administrativa restringiu-se a AE.

Fernando de Souza Coelho (2019) aponta algumas causas para a retração do bacharelado em AP: (i) a ascensão do Estado intervencionista, caracterizado pela ampliação da administração indireta (empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista); (ii) o milagre econômico e a própria dinâmica do período para o desenvolvimento de empresas e o conseqüente ensino de AE no país;

E (iii) a carreira de técnico de administração, que mesmo sendo reconhecida pela Lei nº 4.789/65, não teve a área da administração especificada, sendo possível a atuação tanto dos bacharéis em AP como em AE. Há, ainda, o fato da carreira ocupar os cargos mais básicos das organizações públicas, enquanto os cargos de média e alta atribuição pertenciam a indicações políticas, e, também, as baixas remunerações.

Mesmo com a redução dos investimentos nas universidades norte americanas, as instituições de ensino não estagnaram na década de 70. Os estudos voltados a AP continuaram, e eram voltados para a gestão de políticas públicas. Assim, nos anos de 1970, entre o enfraquecimento da separação entre política-administração e o fortalecimento da gestão de políticas públicas, o campo da administração pública continuava a apresentar progressos na área acadêmica e profissional nos EUA (COELHO, 2019).

O campo da *policy sciences* se fortalecia nos EUA e deu origem a discussão acerca de como poderia tornar mais eficaz a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas. A partir da comprovação de que o governo não poderia destinar recursos sem dados quantitativos que exibisse o desempenho de programas públicos e permitisse avaliar o impacto desses, surgiu a *policy analysis*, que buscava diminuir as vagas informações acerca de determinada questão, tratando sobre problemas, soluções, recursos e resultados (PROCOPIUCK, 2013).

Entre 1980 e 1990, os estudiosos buscaram definições teórico-conceituais que explicassem o processo de elaboração, relacionando o campo prático com as pesquisas acadêmicas resposta foi arranjar suporte junto à ciência política e à administração pública. Dessa forma, houve na ciência de políticas públicas uma troca de conhecimento entre os campos, que gerou a expansão do campo de formação na área pública (FARAH, 2011). O desenvolvimento da área de políticas públicas mostrou a sua interdisciplinaridade e a relação sociopolítico com as questões para as quais busca uma solução.

Enquanto isso, no Brasil, o regime militar estagnou a especificidade da administração pública como área de ensino e pesquisa no país. Mesmo com o campo científico da AP definindo, as escolas transferiram sua atenção para os estudos da pós graduação e mestrado. O programa de mestrado da Ebap, dividido em 4 áreas, estudava planejamento governamental, organização governamental, métodos quantitativos e políticas públicas (COELHO, 2019). Esses programas de mestrado, espalhados pelas IES na área de AP, evoluíam em tamanho e qualidade nos anos 80, e seriam as respostas para os problemas deixados pelo regime militar.

Ainda sob o comando do Regime Militar é criado na esfera da administração direta o Ministério da Desburocratização, em 1979, que tinha como conceito ressaltar que o contribuinte não era um súdito do Estado, mas um cliente com direito a uma boa prestação de serviços públicos. Tal conceito será de extrema relevância anos mais à frente em uma nova reforma administrativa (TORRES, 2004).

1.3 A Administração Pública e a redemocratização nos anos de 1980

Fernando Coelho (2019) explica que foi diante do cenário de crise que se encontrava o país, durante os anos 80, que o termo administração pública volta a ser discutido. Pautas como a extinção do DASP em 1986; a reforma constituinte de 1988; o fracasso da reforma administrativa no governo Collor (1990 – 1992); as discussões sobre reforma do aparelho de

Estado, baseada na redefinição de Estado Moderno; e a reforma administrativa, nos moldes do modelo gerencial, deram origem a crescente necessidade de elaboração de políticas públicas para atender o cliente-cidadão, com demandas sobre ajuste fiscal, reforma administrativa e descentralização, durante o governo FHC (TORRES, 2004).

Marcelo Torres (2004) discorre sobre o contexto histórico da reforma administrativa de 1995, que foi baseada nos fundamentos do *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública (NGP). A NGP vinha sendo discutida em várias partes do mundo, nos EUA pelo presidente Ronald Reagan e na Inglaterra pela primeira-ministra Margaret Thatcher. Tais discussões eram sobre a substituição do modelo burocrático, rígido e caro, pelo modelo gerencial, voltado para o cliente-cidadão.

Torres (2004) traz em sua obra que o documento que tratava da reforma no Brasil foi elaborado pelo ministro Bresser-Pereira, do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e publicado em 1995. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como ficou conhecido o documento, orientou e subsidiou toda a discussão e esforços no sentido de modernizar a Administração Pública.

A reforma trouxe grandes avanços para a Administração Pública brasileira. Leis garantiram segurança e profissionalização aos servidores públicos, que até então eram desvalorizados; criou agências reguladoras; propôs a renovação dos quadros da alta administração, a reestruturação de algumas carreiras e a correção de significativas distorções salariais; e previu medidas para transparência, controle social, cidadania, eficiência, efetividade e racionalidade (TORRES, 2004).

Contudo, após a extinção do MARE, em 1999, e a transferência de suas competências para o Ministério de Orçamento e Gestão, pelo Decreto nº 2.923/1999, a reforma administrativa perdeu fôlego e nenhuma nova medida renovadora foi realizada nessa área (TORRES, 2004). Diante do cenário da Administração Pública, a descentralização foi um dos grandes desafios para a formulação e gestão de políticas públicas, trazidos pela Constituição Federal de 1988 e as posteriores reformas.

A agenda de pesquisa e estudos no campo da administração pública foi impactada. É neste contexto que o campo das políticas públicas foi impulsionado, e um crescimento de 300% nas pesquisas foi constatado entre os anos de 1998 e 2008 (FARAH, 2011). Muitos foram os avanços na política pública brasileira após a promulgação da CF/88 e a reforma administrativa em 1995, esses refletem diretamente na atuação da Administração Pública brasileira.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Essa seção tem por objetivo apresentar como se deu a evolução dos estudos de Políticas Públicas no Brasil, uma vez que a execução destas já ocorria no país desde 1930. Por meio de um breve contexto histórico do último século, pretende-se mostrar como a expansão da pesquisa impacta na construção do conhecimento e no progresso do debate entre os atores.

Será apresentado, ainda, as etapas do ciclo de políticas públicas (identificação do problema, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação), para que seja possível entender o processo e identificar, posteriormente, quais fases apresentam maior desafio ao Governo Federal para execução da política previdenciária, objeto de análise desse trabalho.

2.1 O campo científico de Políticas Públicas no Brasil

O campo de estudo de Políticas Públicas (*Policy Sciences*), de origem norte americana, passou por mudanças estruturais nos anos de 1960, quando as universidades americanas reduziram a verba destinada ao curso de Administração Pública. Essa medida tinha como justificativa o fato do país precisar de ações do governo para o desenvolvimento econômico, e não apenas a melhora da estrutura institucional do Estado (COELHO, 2019).

A partir do novo cenário, a literatura americana apresenta uma subdivisão do campo de *policy sciences*, e aponta o *policy studies* e o *policy analysis* como integrantes desse campo. O *policy studies*, ou políticas públicas, traz a base de estudo das políticas públicas. Enquanto o *policy analysis*, ou análise de políticas, trata da aplicação dos conceitos teóricos na prática de políticas públicas (FARAH, 2016). Farah traz, ainda, que essa divisão em subcampos não ocorreu em muitos países, como foi o caso do Brasil.

O subcampo de *policy analysis* começou a se desenvolver entre os anos finais da década de 60 e iniciais de 70. Tinha por objetivo formar profissionais do serviço público, capazes de desenvolver ações para resolver problemas públicos. Farah (2016) apresenta que a formação do administrador público passou a ter foco na atividade-fim, e não apenas na atividade-meio, como acontecia até então. E discorre que a mudança desse foco ocorreu a partir do:

(...) reconhecimento de que administradores públicos não são executores neutros de decisões tomadas na esfera política, mas também participam da formulação de políticas (McCamy, 1960). Precisavam, portanto, de uma formação que os preparasse para a análise de problemas complexos e para a formulação de alternativas (Engelbert, 1977). O analista de políticas deveria atuar como um conselheiro, aquele que ajudaria o tomador de decisão, no Executivo, a formular a política (FARAH, 2016, p. 963).

A separação de um campo próprio de *policy analysis* e a formação específica de profissionais e pesquisadores não ocorreu no Brasil até os anos de 1990. Quando começou a ser desenvolvida e entendida como análise para políticas públicas, não foi especificada e nomeada dessa forma. Contudo, o fato de não possuir uma nomenclatura clara e um campo de estudo definido, não quer dizer que a atividade não ocorria. Farah (2016) apresenta que desde a década de 1930 o processo de formulação, implementação e avaliação era realizado por profissionais de diversas áreas de formação.

Foi a partir do Estado Nacional-Desenvolvimentista, segunda a obra de Farah (2016), que foram realizadas atividades, a fim de pontuar o conhecimento existente, capazes de auxiliar na formulação de políticas públicas. O processo de profissionalização do serviço público durante esse período buscava a atuação técnica de seus profissionais, que deveriam agir de forma impessoal e científica, revelando uma neutralidade técnica. A formação ofertada pelo DASP e pela FGV atendia profissionais de diferentes áreas de formação, orientado para a atividade-meio. Enquanto nos EUA o processo de formação dos analistas de políticas era feito de maneira unificada para atender à atividade-fim.

O processo de análise, contudo, não ficou restrito aos burocratas. O período entre 1945 e meados da década de 1960 foi marcado pela organização da sociedade, que visava influenciar as políticas públicas. Um novo ator passava a fazer parte do processo de análise, dividindo-se entre ideologias e temas. Diante a inserção de novos atores no processo, buscou-se a criação de uma base técnica para o processo de decisões e, conseqüentemente, uma metodologia de base. Mesmo assim não ocorreu a universalização de uma metodologia unificada, e diferentes métodos, com distintos graus de sofisticação e complexidade, continuaram a ser usados pelos atores (FARAH, 2016).

Farah (2016) apresenta o seguimento do campo de políticas públicas no Brasil durante a ditadura militar, e pontua que alguns acontecimentos desse período foram a (i) retomada pelo modernização do Estado; (ii) a criação do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), com o intuito de desenvolver pesquisa econômica aplicada, para ajudar o governo a formular o planejamento estratégico, para médio e longo prazos; (iii) o primeiro curso de mestrado em administração na Ebp, influenciado pela *policy analysis*. Que sofreu impactos negativos, devido ao corte do apoio financeiro das faculdades americanas e da Fundação Ford, em decorrência do novo momento vivido nos EUA e pelo regime ditatorial no Brasil;

Trata, por fim, (iv) dos conceitos de insulamento burocrático e anéis burocráticos. O primeiro é o grau de independência atribuído ao poder público para afastar o controle político, social e privado, uma das marcas do regime autoritário vigente. O segundo é a relação de

interesse que o setor privado exerce sobre a tomada de decisões do setor público. O cenário desses dois conceitos em conjunto levou os analistas a questionamentos e observações críticas, que deu origem a ampliação do referencial analítico (FARAH, 2016).

O início da década de 1980 foi marcado pelo fim da ditadura militar, e nos anos finais deu-se prosseguimento a redemocratização e seus desafios. A previsão constitucional da participação social nos processos de políticas públicas, a previsão de eficiência no uso dos recursos públicos, a descentralização e a crise fiscal do Estado passaram a ocupar posição central na agenda do Governo. Diante desse cenário Farah (2016) discorre:

(...) ocorreu uma incipiente institucionalização do campo de política pública no Brasil, sob liderança da ciência política. A contribuição da ciência política para esse campo no Brasil foi marcada, no entanto, por uma produção mais próxima da policy studies do que da policy analysis. (...) [contudo], não foram criados cursos independentes voltados à formação de analistas de políticas públicas. A prática da análise de políticas continuava a se basear em profissionais egressos de diferentes campos disciplinares (FARAH, 2016, p.971).

Avanços no campo de formação de profissionais da área passaram a ser percebidos. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criada em 1986, foi a pioneira na formação de profissionais de políticas públicas e gestão governamental do governo federal. Em nível estadual a iniciativa foi da Fundação João Pinheiro, no estado de Minas Gerais. A partir de 1990 passaram a surgir programas de formação de organizações não governamentais e da iniciativa privada. É nesse contexto de expansão que ganha espaço, também, novos cursos de graduação e pós-graduação do Campo de Públicas (FARAH, 2016).

Farah (2016) discorre, ainda, que mesmo não sendo claro, a combinação da formação profissional com a acadêmica e o crescimento do Campo de Públicas poderá impactar a área de análise de políticas públicas. Outro resultado positivo ocorrerá a partir da elaboração de uma metodologia padrão para a área de políticas públicas.

2.2 O Ciclo de Políticas Públicas

O intuito dessa subseção é apresentar as etapas que dão origem a política pública, mas para isso é preciso, primeiramente, definir o que é política pública. A professora Maria das Graças Rua define, inicialmente, política e apresenta o conceito como “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 2014, p. 15).

A autora continua e aborda que o entendimento de política, interpretado de maneira restritiva, é relacionado ao momento eleitoral, em que é disputado um cargo governamental. Tal confusão ocorre devido a multiplicidade de definições que é atribuída a uma mesma

palavra na língua portuguesa. Dessa forma, Rua (2014) recorre a língua inglesa para expor a diferença entre as possibilidades, e apresenta a definição de *politics* e *policy*.

O primeiro, *politics*, trata das ações políticas, retratando as relações de poder que visam obter respostas pacíficas a conflitos ligados a decisões públicas. O segundo termo, *policy*, “é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos” (RUA, 2014, p. 17). Rua (2014) sintetiza, por fim, que as políticas públicas (*policy*) são uma parte da atuação política (*politics*).

Para a análise do termo públicas é preciso entender que seu significado não é atribuído, somente, ao objetivo final de atender a esfera pública ao invés da privada. Há o fato de que as decisões definidas, dentro de um conjunto de opções, são escolhas de agentes públicos (ocupantes de postos no governo, sejam eleitos ou nomeados) amparados pelo poder imperativo do Estado (RUA, 2014). Secchi define, também, política pública como uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público (...) possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2015, p.2).

Rua (2014) discorre que as políticas públicas se desenvolvem em um complexo contexto político, marcado pela disputa de poder entre os diversos atores envolvidos com a problemática em pauta. Para lidar com essa complexidade há o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). A autora discorre que esse ciclo se constitui de etapas sequenciais e interativas-iterativas (que se repetem e se relacionam entre si) para a produção da política pública. Mesmo que se trate de um ciclo, há um consenso entre os estudiosos (RUA, 2014; SECCHI, 2015; WU et. al, 2014) que apontam não haver definição exata do ponto de partida e da sequência das etapas, uma vez que podem ocorrer concomitantemente ou parcialmente sobrepostas.

2.2.1 Da identificação do problema à tomada de decisão

Secchi (2016) aponta que a identificação do problema é a primeira fase do ciclo de políticas públicas. Um problema é identificado a partir do momento em que se enxerga a possibilidade de melhora do cenário em relação a situação atualmente inadequada. Segundo Secchi “é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2015, p. 10). O autor apresenta três contextos em que um problema pode

aparecer: (i) deterioração do *status quo*; (ii) percepção de oportunidades de melhorias; e (iii) alterações no entendimento de problemas já existentes.

Ana Cláudia Capella (2018) contextualiza em sua obra a origem do entendimento de problemas sociais. A autora discorre que no século XIX entendia-se que os problemas sociais seriam passíveis de solução se submetidos a conhecimento e técnicas adequadas. Assim, a partir de modelos de estudos das ciências sociais, eram formuladas as soluções mais adequadas para resolver a questão.

Capella (2018) expõe, no entanto, que a perspectiva positivista-funcionalista, no século XX, influenciou o entendimento de problema, e esse passou a ser estudado pela coleta e análise objetiva de dados em busca de soluções que pudessem resolvê-lo. Contudo, autores vinculados à Escola de Chicago divergiam da ideia de que os problemas fossem analisados apenas por condições objetivas, deveria ser levado em consideração juízos subjetivos. Essa divisão trouxe diferentes perspectivas para a discussão do que é problema.

Compõe o debate, também, a perspectiva de que para o conflito se tornar um problema deverá receber a audiência necessária, e assim, captar apoio dos atores que inicialmente não estavam envolvidos. Entretanto, apenas um grupo restrito de atores têm papel na produção de políticas públicas tornando, assim, o leque de problemas menos abrangente do que de fato é. Tal situação pode ocorrer pelo acesso desigual a recursos políticos, pelo fato da atenção ser um bem intangível escasso, ou por apenas alguns problemas tornarem-se problemas públicos. (CAPELLA, 2018).

Importante definição de problema apresentada na obra de Capella (2018) pertence ao trabalho de Deborah Stone (2002), que define problema como uma representação estratégica de situações, uma vez que “é uma representação porque toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis. E é estratégica porque essa descrição é deliberadamente escolhida para promover um determinado curso de ação” (apud. CAPELLA, 2018, p.18). Segundo Stone a narrativa para definir um problema pode ser simbólica (contexto histórico) ou numérica (dados), esse problema constitui o núcleo da atividade política e é marcado pela disputa entre atores vitoriosos ou perdedores.

Portanto, mesmo que haja um problema é preciso que esse seja identificado pelos grupos interessados e seja elevado à ponto de sofrer intervenção pública. Para que haja essa ação política, é preciso que o problema passe pela segunda etapa do ciclo de políticas públicas, a formulação. Ana Cláudia Capella (2018) entende que essa etapa é composta por duas fases: definição da agenda e definição de alternativas.

A autora discorre que é importante analisar essas fases como definição, uma vez que se trata de um processo. Nas palavras da autora é “um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si – e não um evento único ou aleatório – que é construído ao longo da formulação” (CAPELLA, 2018, p. 9).

O contexto histórico do nascimento de definição de agenda, *agenda-setting*, ocorreu em 1968, durante as eleições americanas. Esse processo era estudado McCombs e Shaw (1972), do campo das comunicações, que analisavam entrevistas realizadas com eleitores. O estudo tinha por objetivo identificar o impacto das matérias apresentadas pela imprensa sobre a opinião pública. O resultado obtido foi que as demandas que recebiam maior atenção pela mídia eram, também, as mais cobradas pela população aos governantes (CAPELLA, 2018).

Logo, a definição de agenda é uma fase desenvolvida em todos os níveis de governo. Devido ao fator escassez de recursos é preciso que os problemas sejam submetidos a hierarquia de importância, que identifica o contexto do problema, qual a posição de prioridade em que esse se encontra para o governo, e quais as ferramentas disponíveis ao governo para lidar com esse problema. Essa definição colocará a questão na agenda governamental e dará origem à fase de definição de alternativas (CAPELLA, 2018).

Wu et. al. (2014) aponta que a iniciação da agenda pode ocorrer de duas maneiras, esses processos recebem o nome de início interno ou início externo. O primeiro é quando o problema entra na agenda por iniciativa dos agentes governamentais, sendo eleitos ou nomeados. O segundo é quando há pressão de grupos organizados para que o governo inclua determinada problemática na agenda. Capella (2018) apresenta, também, uma terceira maneira, o Modelo de Mobilização. Esse modelo ocorre quando uma determinada questão já compõe a agenda governamental e o Governo busca apoio dos demais grupos da sociedade para potencializar o sucesso da implementação.

Importante conceito apresentado por Wu et. al. (2014) durante a formação da agenda é o de janelas de oportunidades, que é quando a agenda é impactada, também, por acontecimentos inesperados. Essas janelas podem ser rotineiras, discricionárias, aleatórias ou induzidas. Wu et. al. alerta que “as janelas abertas são escassas e muitas vezes de curta duração” (WU et. al, 2014, p. 38). A definição de agenda pode ser considerada a fase mais importante dentro do ciclo de políticas públicas, pois essa fase é fundamental para que haja a discussão de uma ação do governo.

Contudo, existem vários desafios enfrentados nessa fase. Wu et. al. (2014) aponta que, além da limitação de recursos e de tempo, existem outros seis desafios: (i) as demandas visam responder a crises; (ii) dificuldade de um problema entrar na agenda antes que se torne uma

crise; (iii) os problemas são usados como especulação política sem intenção de esforço para solucionar tal questão; (iv) “definição de problema de forma que o governo seja absolvido da responsabilidade de causá-los ou agravá-los” (p. 39); (v) superlotação da agenda sem que haja recursos para lidar com todos os problemas; e (vi) apoderamento da agenda por parte de grupos com interesses especiais sem que haja preocupação e análise do cenário completo.

Em síntese, para que um analista de políticas públicas tenha conhecimento de um determinado problema é preciso, primeiro, que esse entre na agenda de algum ator, de maneira direta, indireta ou por mobilização. O passo seguinte apontado, tanto por Capella (2018) como por Secchi (2015) é a definição de alternativas. Secchi divide essa fase em duas partes: a análise do problema e a análise da solução, em que o analista é incumbido de diferenciar problema público de soluções. Acerca desse assunto discorre:

Problemas públicos são situações coletivas indesejadas segundo a percepção de atores relevantes. A solução ao problema público, sob o termo genérico de “política pública”, é uma resposta elaborada para o enfrentamento do problema público. (...) Idealmente, análise prescritiva de política pública é uma tarefa que antecede a tomada de decisão. Ela serve para apontar uma recomendação de alternativa, solução, política pública para o enfrentamento de um problema público. Se já existe solução evidente, (...) o que está faltando é colocar uma solução em prática. Não há a necessidade de análise, mas apenas de decisão e implementação (SECCHI, 2015, p.29-30).

Os atores, ou *stakeholders*, são apresentados por Rua como “aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública” (RUA, 2014, p.36). Dias e Matos (2012) apresentam tipologias para classificar os atores. Eles podem ser (i) formais ou informais, dependendo de definição na Constituição Federal; (ii) individuais ou coletivos, de acordo com sua organização; e (iii) públicos ou privados, sendo diferenciados pelo vínculo que possuem com a estrutura administrativa do governo.

É preciso entender quem são esses atores e qual influência exercem sobre a definição da agenda e das demais etapas do ciclo de políticas públicas. Wu et. al. (2014) discorre que a lista de atores que atuam individualmente nesse processo é extensa, porém, são aqueles organizados coletivamente, por meio de grupos de interesse, que conseguem impactar significativamente a formação da agenda. Dias e Matos (2012) afirmam, também, que para que a política pública seja implementada é preciso ter o máximo de apoio dentre os interessados.

Após a etapa da formulação e das fases de definição de agenda e de alternativas, dar-se-á início a etapa de tomada de decisões. Essa etapa do ciclo de políticas públicas dará origem a política pública. Esse estágio do ciclo, muitas vezes, é percebido como de exclusividade dos atores do alto escalão, contudo, mesmo que a tomada de decisões seja

fortemente política possui, também, um importante aparato técnico. Devido a sua importância e relevância, a tomada de decisão “é frequentemente mais técnica e menos política do que se supõe” (WU et. al, 2014, p.79).

Wu et. al. (2014) apresenta que além dos políticos e dos gestores públicos há, também, outros atores envolvidos na etapa de tomada de decisões, como analistas profissionais, especialistas, consultores, lobistas e até mesmo a população, por meio de referendos – previsto no art. 14, II, Constituição Federal de 1988. O autor aponta, ainda, que outro importante aspecto a ser levado em consideração para a tomada de decisão é o organizacional, visto que as políticas públicas são executadas e monitoradas por órgãos específicos dentro da estrutura do governo.

A tomada de decisão é amparada por modelos que auxiliam na forma de pensar e definir a solução mais adequada para cada problema. Wu et. al. (2014) apresenta três modelos: decisão racional, decisão incremental e decisão da “lata de lixo” (*garbage can*). O primeiro é quando os atores acreditam que é possível ter acesso a todas as informações dos impactos causados para cada alternativa levantada como possível solução para o problema. Com isso, os atores podem escolher a opção mais eficiente. Em contrapartida há o fato de que as informações não são perfeitas e que os recursos são escassos.

O segundo modelo, decisão incremental, parte da análise de que a etapa da tomada de decisão possui limitação de tempo e informações, além de levar em conta a barganha política, característica dessa etapa. Assim, esse modelo realiza comparações limitadas entre as novas propostas e decisões já tomadas, analisando o que é mais viável e que não causará grandes transformações no cenário existente, mas que alcance os melhores resultados. Contudo, esse modelo apresenta limitações com a necessidade de mudanças, além de uma tendência conservadora (WU et. al, 2014).

O modelo “lata de lixo”, terceiro apresentado por Wu et. al. (2014), aplica-se quando existem diversos atores envolvidos e há muitas incertezas acerca das causas e soluções para os problemas. Os autores explicam que para esse modelo “a busca por uma resposta de política pública a um problema vai acabar quando uma opção de política pública é vista como capaz de produzir resultados ‘aceitáveis’, conforme definido pelos padrões estabelecidos pelos decisores influentes” (WU et. al, 2014, p.82-83). A limitação desse modelo é que as opções não são integralmente analisadas.

Rua (2014) apresenta, além desses modelos, o *mixed-scanning*. Esse reconhece que as decisões possuem natureza diferentes, e as divide em decisões estruturantes e decisões ordinárias. As decisões estruturantes determinam as diretrizes fundamentais que servem de

base para as decisões ordinárias, que são desenvolvidas a partir de análise minuciosa para cada uma das alternativas. Essa análise, porém, não ocorre da maneira rigorosa como no modelo racional.

Mesmo com esses modelos para auxiliar na tomada de decisão existem desafios enfrentados que impactam negativamente a definição da decisão. Wu et. al. (2014) apresenta alguns deles: (i) as decisões podem ser tomadas sem que haja atenção aos impactos mais abrangentes e no longo prazo; (ii) as decisões podem ser influenciadas por ideologias e crenças próprias dos líderes políticos; (iii) as decisões podem ser controladas por uma pequena parcela dos representantes políticos; (iv) “Resultados ruins também podem derivar de decisões de políticas públicas tomadas sem atenção à sua exequibilidade, levando a grandes lacunas entre o projeto e a implementação de políticas” (WU et. al, 2014, p. 85);

Outros dois desafios são (v) decisões que causam conflitos entre órgãos; e (vi) decisões tomadas unicamente com base em perspectiva política. Os autores (2014) explicam que esses desafios têm características estruturais e origem política, contudo existem desafios enfrentados pelos tomadores de decisões que são técnicos e organizacionais. São eles: horizonte de tempo curto, falta de informações confiáveis, falta de experiência em análise de políticas públicas e medição de desempenho dentro da burocracia (WU et. al, 2014, p. 86).

Esses desafios técnicos e organizacionais impactam na qualidade da análise dos dados que é ofertada para a tomada de decisão, que conseqüentemente afeta as etapas seguintes do ciclo de políticas públicas. Esses dados servem de base, também, a avaliação *ex-ante*, composta pela análise do “desenho do projeto sob o ponto de vista da consistência lógica das soluções propostas, da suficiência das ações a serem realizadas. Consiste, ainda, na estimativa prévia de eficiência e de impacto do desenho da intervenção” (RUA, 2014, p. 105), que será abordada mais afrente.

2.2.2 A etapa da Implementação

Findada a etapa da tomada de decisão, inicia-se a quarta etapa do ciclo de políticas públicas, a implementação. Rua (2014) e Lotta (2019) apontam que ao longo dos anos de estudo acerca de políticas públicas, notou-se que havia uma lacuna entre as etapas da formulação e da avaliação dos resultados, esse “elo perdido” é denominado implementação. Os estudos sobre implementação começaram a se desenvolver a partir da percepção da existência dessa lacuna nos anos de 1970.

A implementação é composta de decisões e ações, que colocam em prática as soluções e os objetivos firmados na etapa anterior. Ou seja, é a etapa em que aquilo que até o momento estava apenas no papel é traduzido em ações e passa a funcionar. Lotta (2019) apresenta que a fase da implementação busca analisar as variações entre essas decisões e objetivos firmados e, também, entre os resultados que são alcançados e entregues pela política pública.

A autora ao apresentar o contexto histórico do desenvolvimento dos estudos de implementação aponta a existência de quatro gerações na literatura. A primeira geração analisava as normas elaboradas para que o Estado pudesse operar. Entendia-se que as decisões legítimas eram tomadas por políticos eleitos, e se agentes públicos tomassem decisões ao longo da implementação estariam alterando aquelas definidas anteriormente, o que poderia causar danos à democracia.

Assim, esse estudo prescritivo buscava encontrar em qual nível o processo de implementação tinha “sofrido desvios” para que as correções aos erros (*gaps*) pudessem ser efetuadas. Portanto, a análise era realizada de cima para baixo, e recebeu o nome de análise *top down*. Com os avanços das pesquisas, os autores envolvidos concluíram que os *gaps* existem pelo fato da implementação não seguir a formulação (LOTTA, 2019).

A segunda geração apresentada por Lotta (2019) é marcada pela corrente analítica denominada *bottom up*. Os autores dessa corrente entendiam o processo de implementação de maneira diferente da anterior. Para eles o processo não possuía falhas, e sim várias etapas e atividades que necessitam de tomada de decisão constantemente.

Essa necessidade parte da constatação de que as decisões não podem ser previstas e definidas em apenas um momento, e que é preciso analisar o que ocorre durante a implementação das decisões. Assim, a análise é feita de baixo para cima. Lotta aponta que essa corrente “está preocupada em compreender a ‘política como ela é’, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade” (LOTTA, 2019, p.16).

Somente nos anos de 1990 é que surgem estudos diferentes das análises *top down* e *bottom up*, dando início a terceira geração. Essa geração é marcada por modelos sintéticos de análise, como o de Matland (1995) e o *Advocacy Coalition Fraework*, que buscam uma perspectiva diferente das comparações entre formulação e implementação, a fim de entender os processos decisórios sucessivos que compõem as políticas públicas (LOTTA, 2019).

Já a quarta geração refere-se aos estudos que estão em desenvolvimento. É marcada por diversos modelos e análises, pela influência de outras áreas de formação e pelos novos modelos de Estado, concebidos após as reformas, e suas características – como governança,

novos arranjos institucionais, relação entre atores estatais e não estatais, entre outras (LOTTA, 2019).

Lotta (2019) aponta que o desenvolvimento desses estudos definiu o entendimento em relação a algumas hipóteses que existiam. A autora apresenta cinco pressupostos elaborados pelos estudos: (i) a formulação e a implementação não são etapas distintas mas sim etapas decisórias contínuas com diversos atores envolvidos; (ii) essas etapas decisórias possuem complexidade em diferentes níveis (entes federativos) e camadas (hierarquia organizacional), ou seja, essas etapas são fundamentadas pela coordenação de diferentes atores;

Dando continuidade, (iii) a etapa da implementação é profundamente interativa, logo, é preciso identificar os diversos atores, estatais e não estatais, e entender como esses interagem e conduzem essa etapa, fazendo-se necessário a inclusão desses atores nos modelos analíticos de implementação; (iv) diversos fatores impactam a implementação de políticas públicas, portanto as regras não são suficientes para definir o que irá acontecer; e, por último, (v) os estudos de implementação analisam as políticas públicas como elas são, e não como deveriam ou foram escritas para ser (LOTTA, 2019).

Wu et. al. (2014) afirmam que a etapa da implementação abrange características de todas as etapas anteriores, incluindo as incertezas e possibilidades. É, também, a etapa em que os riscos de ganhar ou perder, que até então eram incertos, tornam-se claros para os atores envolvidos, dando origem a uma tensão entre esses devido a disputa por recursos e controle na implementação. Os autores apontam, também, que a quarta etapa do ciclo de políticas públicas pode ser vista como “governança em rede”, em virtude da extensa necessidade de coordenação junto aos *stakeholders*.

Rua (2014) trata da necessidade de coordenar os vínculos, não apenas entre os atores, mas entre as organizações e agências públicas, de acordo com o desenho da política. Uma política pública local poderá obter melhores resultados a partir dessa cooperação. A autora salienta, ainda, que uma política pública se torna mais complexa quando abrange mais de um ente federativo – União, Estado e Município – ou distintas regiões e setores de atividade. Essa complexidade é atribuída à dificuldade de implementação e controle dos processos.

Dias e Matos (2012) também tratam da necessidade de consenso para o sucesso da implementação:

(...) uma política então tem mais possibilidade de ser implementada, quanto mais os diferentes agentes que atuam no mesmo domínio de políticas (...) coordenem suas ações para produzir políticas coerentes. Embora os inúmeros atores envolvidos no processo de formulação da política pública possa, muitas vezes, ser motivados por valores e interesses diferentes, e também apresentar percepção diferenciada de determinadas situações, para uma política pública ser implementada deve haver a

união em torno daquela política em questão para que possa se tornar efetiva (DIAS; MATOS, 2012 p. 40).

Assim como na etapa da tomada de decisão os atores políticos desenvolvem importante papel na implementação, porém não são os únicos, outro importante ator nessa equação são os servidores públicos. Wu et. al. (2014) expõem que enquanto o primeiro grupo cria leis ou atos que dão origem as normas para a implementação, o segundo possui a responsabilidade de administrar a política pública conforme a legislação.

Os servidores devem observar, também, as diversas etapas do processo administrativo como provisão orçamentária, de pessoal e de insumos, com base na Constituição Federal, Lei 8.112/90 e Lei 8.666/93, respectivamente (RUA, 2014). A esses servidores públicos a análise *bottom up* atribui a nomenclatura de Burocratas de Nível de Rua (BNRs), do inglês *street-level bureaucrats*.

Lipsky (2019) define burocratas em nível de rua como “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com o cidadão no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho (...) que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles” (LIPSKY, 2019, p. 37). Lotta (2019) afirma que os BNRs carregam a imagem que a população atribui ao governo e a suas ações.

Para que uma política pública seja implementada de forma eficiente é preciso analisar todo o contexto que envolve o problema. Wu et. al. (2014) esclarecem que existem múltiplos fatores para cada caso, porém adverte que quatro fatores devem ser analisados: (i) a estabilidade política, em que é analisado o nível de apoio político e a capacidade burocrática para atender ao programa;

(ii) o ambiente político-econômico externo, que indica se as mudanças estão ocorrendo de forma mais lenta ou acelerada; (iii) o grau de influência no processo de políticas públicas, em que é visto se há muitos atores influentes, ou uma base estreita; e (iv) a descentralização do setor público. Mesmo que esses fatores sejam observados, é possível que a implementação não alcance os objetivos programados.

Wu et. al. (2014) afirmam que a etapa da implementação na prática, muitas vezes, é negligenciada, o que provoca o insucesso das ações. Os autores indicam desafios que afetam o processo de implementação, sendo três principais: o primeira é a missão, o segundo é a falta de apoio burocrático e político e o terceiro trata das dificuldades devido a capacidade operacional da política.

Outro ponto muito relevante para a etapa da implementação são os objetivos, visto que orientam as ações da política pública. Lima e D’Ascenzi (2019) expõem que os objetivos

podem ser classificados em explícitos, quando são determinados pelos formuladores, ou implícitos, aqueles que se revelam ao longo da etapa da implementação. É através desses objetivos que a verificação dos resultados, ou seja, a avaliação da política pública poderá ser feita.

Contudo, os autores apontam que muitas vezes esses objetivos são ambíguos ou vagos e que, sendo assim, as tarefas não deveriam derivar desses objetivos, e sim do cotidiano dos implementadores, do incentivo aos grupos para que criem suas próprias dinâmicas, da experiência e rotina de cada instituição, uma vez que as ações definidas refletem mais os padrões dos formuladores do que dos implementadores. Os autores apontam, ainda, que é quase impossível a implementação de um programa acontecer em conformidade total com o desenho elaborado pelos formuladores (LIMA; D'ASCENZI, 2019).

A implementação e os resultados alcançados permitem a ocorrência da última etapa do ciclo de políticas públicas, a avaliação. Em relação a essas duas etapas finais os autores discorrem:

(...) enquanto a avaliação pretende contribuir para a implementação produzindo dados e informações que podem ser usados para melhorar os processos, para identificar pontos fortes e fracos, subsidiando, assim, os processos de aprendizagem (...) a implementação oferece inconvenientes à avaliação, em virtude de sua natureza mutável, altamente dependente das estruturas e dinâmicas dos contextos locais de ação (LIMA; D'ASCENZI, 2019, p. 127).

Os autores continuam e tratam que os objetivos são definidos de maneira ambígua ou vaga por duas razões: a primeira, os governos acreditam que mesmo que os atores identificassem essas falhas nos objetivos possuiriam pouco conhecimento para alcançar melhores resultados, e a segunda é porque a idealização da mudança no cenário é altamente atrativa (LIMA; D'ASCENZI, 2019).

2.2.3 A quinta etapa do ciclo de Políticas Públicas: a avaliação

A avaliação surge após a Segunda Guerra Mundial, quando as políticas sociais passaram a ganhar espaço nas agendas governamentais. A necessidade de analisar os custos e as vantagens das políticas deram origem a essa etapa. Rua (2014) discorre acerca da trajetória da avaliação, que inicialmente mensurava os fenômenos analisados, seguido da forma de atingir resultados, até chegar ao patamar de avaliar as intervenções quanto à eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade, equidade e outros aspectos.

A avaliação, baseada em padrões objetivos e procedimentos metodológicos de coleta e análise de dados e informação, possui importantes características: (i) é um julgamento; (ii) é sistemática, visto que analisa o que foi anteriormente definido; (iii) analisa todas as etapas e

pontos (problemas, desenho, insumos, efeitos) da política pública; (iv) aplica-se a uma política, programa ou projeto; (v) dispõe respostas para seu fomento, para a melhora do processo decisório, para o conhecimento institucional e o aumento da *accountability*. Ou seja, a avaliação é técnica e valorativa (RUA, 2014).

Ao definir a etapa da avaliação, Wu et. al. apontam:

A avaliação de políticas públicas refere-se amplamente a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. A avaliação examina tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática (WU et. al, 2014, p. 118).

Os autores discorrem, ainda, que os atores envolvidos na etapa de avaliação podem ser estatais ou sociais. Os estatais são, principalmente, os gestores públicos lotados em órgãos especialistas na etapa de avaliação ou já envolvidos com a implementação, o que agrega vantagens a eles por terem acesso a informações sobre o sucesso ou insucesso das ações. Esses atores possuem dois caminhos de aplicação dos resultados obtidos: a avaliação ou o monitoramento. O segundo grupo de atores são os sociais, representados desde pesquisadores à população, que além de ser o usuário final, atua, também, como eleitor e responde a partir da qualidade das ações propostas pelos políticos eleitos.

Ao tratar dos caminhos de aplicação da análise dos resultados, Maria das Graças Rua (2014) aponta que a avaliação e o monitoramento se distinguem pois o primeiro trata-se de exame discreto dos processos, enquanto o segundo é o exame contínuo desses. O monitoramento não obtém a profundidade encontrada na avaliação, isso ocorre devido a urgência na obtenção de respostas que auxiliam nas decisões para a continuidade da política. Para atender a essa demanda são gerados pequenos resumos, com dados parciais, que sempre serão aplicados na tomada de decisão, diferentemente da avaliação.

Uma outra distinção entre avaliação e monitoramento, é que o segundo está sempre relacionado ao desenho de uma política, enquanto o primeiro pode estar ou não. O monitoramento analisa os processos de forma a buscar o aperfeiçoamento desses, trata-se de um mecanismo que pode interferir na implementação para melhorar ou modificar aquilo que apresenta algum erro, defeito ou necessidade durante o planejamento ou devido as transformações do *status quo*. Assim, os resultados do monitoramento são aplicados para lapidar a tomada de decisão e os grupos de trabalho, e deve agregar conhecimento acerca das políticas públicas (RUA, 2014).

Após estabelecer seu contexto e conceito, além de sua distinção com o monitoramento, é preciso apontar os tipos de avaliação que existem. Para isso elaboramos um quadro com oito tipos de avaliação, apresentada pela autora, e suas principais características:

Tabela 1 – As tipologias da etapa de Avaliação

Tipologia da avaliação	Características
Avaliação ex ante	<p>Essa avaliação examina o desenho do projeto a partir da estrutura das ações propostas. Podem ser divididas em análise prévia de eficiência ou de impacto do desenho.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação ex ante de eficiência: calcula os custos de cada possibilidade, a partir da construção de uma matriz de custos, em cada etapa de execução da política. • avaliação ex ante de impacto: analisa o impacto que poderá ter cada ação a partir dos objetivos fixados.
Avaliação ex post	<p>Essa avaliação é aplicada ao final da política pública. Assim, é realizada análise dos custos efetivos das ações, e é comparado o cenário inicial e o final, após a intervenção da política pública. Além dos custos, é viável, também, a comparação entre os impactos estabelecidos na avaliação ex ante e os obtidos na avaliação ex post.</p>
Avaliação interna	<p>Desenvolvida por equipe que participa da implementação. Nesse caso é analisado a intervenção, os processos e produtos, o alcance dos objetos e metas, e não a atuação da equipe.</p>
Avaliação externa	<p>Desenvolvida por equipe que não possui participação na implementação. Pela distância da execução das ações possui maiores impasses no momento de analisa dos objetos.</p>
Avaliação mista	<p>Desenvolvida por parte da equipe que teve participação na implementação e por parte que não teve. A equipe constrói plano de análise e seus instrumentos em conjunto. Realizam a análise separadamente, e se juntam novamente para comparar os dados e informações obtidos.</p>
Avaliação participativa	<p>Essa avaliação envolve a participação dos usuários e equipe de gestores no processo de monitoramento e avaliação como papel principal, ao invés de simples informantes.</p>
Avaliação de processos	<p>A avaliação é realizada com base no método de implementação e sua relação com os resultados almejados, de forma que é medido a</p>

	distância entre os <i>status quo</i> e os resultados alcançados. Essa avaliação possui o objetivo de simplificar os processos da política pública a fim de torná-la mais eficiente.
Avaliação de resultados (impacto)	A avaliação analisa o resultado final (<i>output</i>) ou seus efeitos (<i>outcome</i>). O resultado final distingue-se dos efeitos, uma vez que são sua consequência e sempre revelam alterações no <i>status quo</i> . O conceito de impacto também está relacionado ao de efeito, mas ao contrário desse podem ser previsíveis ou não. Os impactos podem, ainda, ser positivos ou negativos, além de apresentar-se no decorrer do tempo com distintas intensidades e influenciar diferentes áreas do que as estabelecidas inicialmente.

FONTE: RUA (2014).

A etapa da avaliação deverá atender a critérios de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, celeridade, equidade, sustentabilidade, dentre outros. Estar em conformidade com esses critérios e buscar o melhor resultado, dentre cada um desses, trata-se da necessidade de racionalizar o uso dos insumos, levando em conta o público final e a origem pública dos recursos (RUA, 2014).

Cada um desses critérios servirá de base, também, para a prestação de contas, *accountability*, e para o controle, previsto na Constituição Federal de 1988, que é desempenhado pela Controladoria Geral e Tribunais de Contas. “A avaliação representa o mais importante instrumento de controle da efetividade das políticas e dos programas governamentais” (RUA, 2014, p. 111).

Para finalizar, assim como as demais etapas, a avaliação também possui desafios a serem enfrentados. Além da exigência por profissionais qualificados capazes de coletar dados e desenvolver informações, ou possuir recursos para terceirizar a análise, há, também, desafios técnicos e políticos. Wu et. al. (2014) apresentam que os desafios técnicos são: (i) a falta de apoio organizacional, seja pelos processos administrativos, ou pela escassez de recursos; (ii) a pouca experiência que os gestores públicos possuem; (iii) avaliações restritas ao invés de abranger diversas características da política pública; e por fim (iv) a falta de capacidade na coleta de dados.

Acerca das dificuldades políticas os autores discorrem que (i) os resultados apresentados pela avaliação podem impactar a continuidade de uma política pública, tal fato pode gerar a manipulação de dados ou a desconsideração desses, logo é preciso, também,

avaliar a avaliação em âmbito político; (ii) a falta de clareza dos objetivos e a subjetividade para análise dos resultados não permite conhecer o alcance da política pública;

(iii) atrelado a subjetividade da análise dos resultados está, também, os conceitos de sucesso e fracasso, o que impacta em uma interpretação indefinida das ações; e, por último, (iv) o interesse particular do gestor público, que também é avaliador, pode impactar na continuidade de uma política pública que não apresentou resultados tão positivos (WU et. al, 2014).

3 GESTÃO DO CONHECIMENTO: A CONSTITUIÇÃO E O CONCEITO DO CAMPO DE ESTUDO

À medida que as pesquisas relacionadas a Administração Pública e Políticas Públicas cresciam, outro campo se desenvolvia: a Gestão do Conhecimento. Diante da necessidade de aprender e pôr em prática ações que visam atender as demandas da coletividade, direta ou indiretamente, fez-se indispensável a análise das informações sobre os temas.

O objetivo da análise dessa categoria teórica é apresentar, além de seu desenvolvimento e importância, a sua contribuição para os avanços da Administração Pública e das Políticas Públicas. Como será visto ao longo dessa seção, a Gestão do Conhecimento é, atualmente, uma das mais importantes ferramentas para o sucesso das ações de uma instituição, seja ela pública ou privada. O entendimento e aplicação dessa área de estudo tem influenciado e potencializado as ações governamentais, assim como a imprudência com a correta gestão de dados, informações e conhecimento atrasam sua atuação e aumentam os gastos públicos.

A Gestão do Conhecimento, do inglês *Knowledge Management*, começa a ser desenvolvida na década de 1980. Sveiby e Martins (2005) apontam três origens possíveis para essa ciência: nos Estados Unidos da América, Japão e Suécia. Na América esse estudo foi desenvolvido por Karl Wiig no ano de 1986. Wiig, chefe da área de Inteligência Artificial da A.D Little, começou a buscar respostas para o porquê de muitos sistemas da empresa tornarem-se obsoletos no prazo de seis meses.

À medida que as pesquisas de Wiig se desenvolviam, o chefe da IA percebeu que não se tratava apenas de uma questão de tecnologia. Passou então a analisar como o conhecimento se relacionava com outras áreas, os autores apontam que Wiig chegou à conclusão de que conhecimento é um conjunto de processos e práticas sociais que precisa ser administrado para impulsionar o sucesso das áreas (SVEIBY; MARTINS, 2005).

No Japão, Sveiby e Martins (2005) apontam que Ikujiro Nonaka se direcionou as pesquisas relacionadas a inovação e como acelerar esse processo nas empresas japonesas, com viés voltado a tecnologia. No ano de 1987 Hiroyuki Itami, aluno de Nonaka, publicou o livro *Mobilizando Ativos Invisíveis*, que trata da falta de informações nos registros de empresas estadunidenses relativas aos ativos invisíveis, como relacionamento com os clientes, reputação nos negócios, entre outros.

A partir do trabalho de Itami e de Michael Polanyi sobre “Conhecimento Tácito”, Nonaka e Takeuchi, em 1995, publicaram o livro *The Knowledge Creating Company*. A obra traz a importância do conhecimento pessoal de cada indivíduo para a formação do conhecimento organizacional de toda a empresa, devendo esse ser um processo rotineiro da organização em geral. E diz, ainda, que disponibilizar o conhecimento pessoal para outros é a atividade principal da instituição que cria conhecimento (NONAKA; TAKEUCHI, 1991).

A terceira origem apontada por Sveiby e Martins (2005) é a Suécia. Durante a década de 1980, Karl Erik Sveiby possuía uma empresa de publicações, uma de suas maiores preocupações era como criar um método de desenvolvimento para uma instituição sem produção usual, visto que seu principal recurso era o conhecimento e a criatividade dos funcionários. Em 1986, Sveiby publicou as abordagens e métodos da sua instituição no livro *The Know-How Company*, que trata da gestão estratégica baseada em competências.

Em 1990, após continuar com as pesquisas, publicou o primeiro livro do mundo com o termo *Gestão do Conhecimento – “Kunskapsledning”*. A obra tinha como objetivo apresentar uma abordagem estratégica para a gestão dos recursos do conhecimento, especificamente dos trabalhadores dessa área, e como inovação não tratou de tecnologia da informação, como os outros pesquisadores (SVEIBY; MARTINS, 2005).

O significado mais adequado para o contexto aqui abordado é que conhecimento é uma ideia, noção, informação, notícia. É o aglomerado de informações e conceitos que o homem aprendeu (CONHECIMENTO, 2001). Um conjunto de dados esquematizados gera informações. Quando essas informações são organizadas dão origem ao conhecimento. O ato de compartilhar e utilizar todas essas informações processadas que existe dentro de uma organização é chamado de *Gestão do Conhecimento* (PROBST; RAUB; ROMHARDT, 2007).

Não há uma definição clara do que é a *Gestão do Conhecimento*, por isso esse campo é definido de muitas formas. Segundo o Método OKA – *Organizational Knowledge Assessment* – é um princípio gerencial que busca informações e conhecimento da organização para gerar valor (FONSECA, 2006). A Administração por Objetivos (APO) diz que a GC não

é um fim em si mesma e sim um meio, pois o seu processo (criar, compartilhar e aplicar) busca ampliar a produtividade, o lucro e o crescimento da instituição (APO, 2009).

Batista expressa seu próprio conceito de GC aplicado à administração pública. Segundo ele é um método adaptado para criar, propagar e executar o conhecimento em busca de aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e efetividade social; e cooperar para a aplicação dos princípios constitucionais na Administração Pública e desenvolvimento brasileiro (BATISTA, 2012).

Para o desenvolvimento da Gestão do Conhecimento no governo brasileiro, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico desenvolveu um importante papel. Instituído pelo Decreto de 18 de outubro de 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado para desenvolver as ações ligadas às políticas públicas que instauravam o Governo Eletrônico, para fornecer serviços e informações ao cidadão.

Foi em 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que foram criadas câmaras técnicas para coordenar as iniciativas do governo eletrônico, dentre elas a de “Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica”, conforme o Decreto de 29 de outubro de 2003. Assim, em meio a tantas definições encontradas na literatura sobre Gestão do Conhecimento, a mais adequada para o presente trabalho compete ao site do Governo Digital que compreende Gestão do Conhecimento como:

Conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo (BRASIL, 2020-B).

Conforme a definição, a Gestão do Conhecimento pode ser usada para a tomada de decisões, para o gerenciamento das políticas públicas e traz, também, o papel do cidadão como formador de conhecimento. Decorrerá, então, sobre esses pontos a aplicação da importância da construção do conhecimento para o sucesso dos processos e a entrega do resultado ao consumidor final, o cidadão. Mas qual o cenário da evolução desse conhecimento, quais são os principais pontos para propagá-lo e como uma organização pode estruturar o conhecimento que possui?

Probst, Raub e Romhardt (2007) apontam que o cenário para a atuação das instituições, atualmente, é muito diferente de séculos atrás. Essa diferença decorre de três fatores: a taxa de crescimento do conhecimento, o grau de fragmentação desse conhecimento e a globalização crescente do conhecimento. O conhecimento tem crescido exponencialmente. Os autores apontam que com a invenção da prensa tipográfica, em 1450, levou 300 anos para

que a quantidade de informações dobrasse pela primeira vez. Contudo, esse dado mudou nos anos seguintes, quando a cada cinco anos, em média, essa quantidade era duplicada.

Os autores apresentam, ainda, que após 500 anos da invenção, somente entre os anos de 1950 e 1975, foram produzidos tantos livros quanto já havia até então. Nos últimos 30 anos do século XX a quantidade de pesquisadores dobrou, levando a uma grande especialização dentro de assuntos científicos. O que, até então, era possível conhecer e ser executado por um grupo pequeno de pessoas, passou a ser uma atividade trabalhosa, até mesmo para um grupo de muitos especialistas. Toda essa evolução, somada a globalização, potencializou a expansão do conhecimento, mostrando que não há fronteiras entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para a globalização do conhecimento (PROBST; RAUB; ROMHARDT, 2007).

Contudo, gerir esse conhecimento não é algo simples e óbvio. É preciso dedicação e empenho para compartilhar o conhecimento existente na organização, trata-se de um esforço de toda a instituição. Alvares, Baptista e Araújo Júnior (2010) trazem em sua obra diversos conceitos sobre Gestão do Conhecimento, e apontam que a comunicação, a tecnologia e a Gestão da Informação são os três pontos mais críticos para o eficiente compartilhamento do conhecimento.

Os autores abordam a importância do trabalho em equipe para a construção de um cenário que acarretará mudanças no clima organizacional. Dois ambientes foram analisados pelos autores, uma empresa pública e outra privada. Foi constatado que a comunicação informal, a proximidade no local de trabalho, as relações interpessoais, a utilização dos meios de comunicação disponíveis na organização e o eficiente canal de trocas entre a hierarquia da instituição apresentam resultados positivos para o compartilhamento do conhecimento (ALVARES; BAPTISTA; ARAÚJO JÚNIOR, 2010).

Já acerca da tecnologia Alvares, Baptista e Araújo Júnior (2010) trazem a concepção de Stewart (2002) de que a tecnologia visa melhorar a coleta, o processamento, a organização, a análise e a distribuição da informação, ampliando, assim, o alcance do conhecimento e acelerando a velocidade de compartilhamento desse. Os autores apontam, ainda, o uso da tecnologia para a confecção de uma base de dados e de pesquisas de necessidades dos usuários, para que assim a organização tenha maior suporte para realizar a Gestão do Conhecimento.

E por fim, sobre gestão da informação, os autores apresentam a análise de Rodrigues (2001), que diz ser aquela “focada na informação como objeto e no gerenciamento da informação explícita e factual por meio de sistemas automatizados. Seu objetivo é apoiar

processos internos e garantir a qualidade das operações do negócio” (apud ALVARES; BAPTISTA; ARAÚJO JÚNIOR, 2010, p. 246). A partir da afirmação do autor é possível entender a necessidade de um eficiente processamento das informações. Essa etapa contribui para que o conhecimento adquirido seja mais bem estruturado e aplicado, gerando resultados mais eficientes.

Mesmo com todas as informações até aqui apresentadas – o contexto histórico, a importância da construção do conhecimento, além de seu impacto e relevância para o desenvolvimento da organização – não parece claro como uma instituição, sendo pública ou privada, pode conseguir organizar seus ativos tangíveis e intangíveis para essa Gestão do Conhecimento. É nesse ponto que Probst, Raub e Romhardt (2007) apresentam uma estrutura para desenvolvê-la.

A estrutura apresentada pelos autores é pragmática, simples e utilizável. Afirmam ainda que “a Gestão do Conhecimento deve ajudar os administradores em geral a tratarem o conhecimento como um recurso e deve estimular ideias práticas que possam ser implementadas” (PROBST; RAUB; ROMHARDT, 2007, p. 32). A estrutura criada por eles foi realizada através de uma pesquisa-ação. A partir de então foram levantados os processos essenciais: Identificação do conhecimento; Aquisição do conhecimento; Desenvolvimento do conhecimento; Partilha/ distribuição do conhecimento; Utilização do conhecimento; e Retenção do conhecimento.

Os processos essenciais apresentados por Probst, Raub e Romhardt (2007) são responsáveis por identificar os pontos de entrada de conhecimento mais importantes, e a cada um desses processos os autores definiram uma pergunta que deve ser respondida para alcançar eficiência na Gestão do Conhecimento:

Tabela 2 – Processos essenciais da Gestão do Conhecimento.

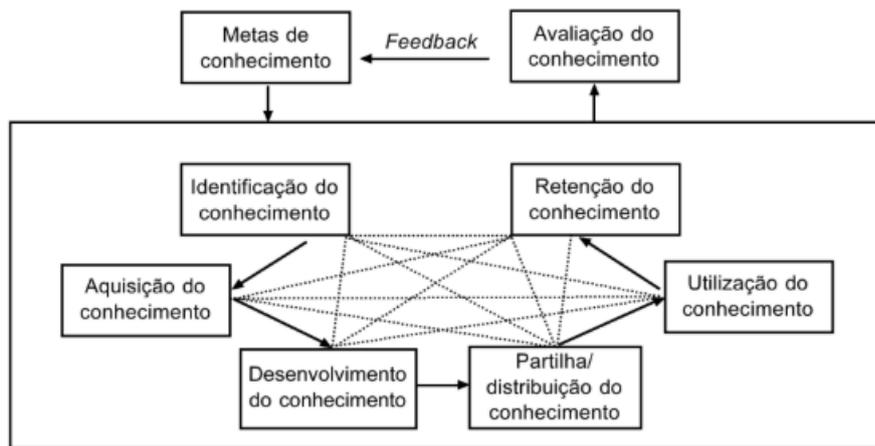
Processos essenciais	Pergunta apresentada pelos autores
Identificação do conhecimento.	Como conseguir transparência interna e externa do conhecimento existente?
Aquisição de conhecimento.	Que formas de especialização se deve trazer de fora?
Desenvolvimento do conhecimento.	Como criar novas especializações?
Compartilhamento e distribuição do conhecimento.	Como levar o conhecimento ao lugar correto?
Utilização do conhecimento.	Como garantir que o conhecimento seja aplicado?
Retenção do conhecimento.	Como ter certeza de que o conhecimento não será perdido?

FONTE: PROBST; RAUB; ROMHARDT (2007, p. 33 – 35).

Esses processos, como apontam Probst, Raub e Romhardt (2007), darão origem a um quadro de problemas operacionais quando o conhecimento passar a ser visto como um recurso. As ações para solucionar esses problemas deverão ser realizadas por estrutura competente para orientá-las e coordená-las, que será criada pela administração das instituições. Outros dois elementos agregados pelos autores a esse processo são as metas do conhecimento e a avaliação do conhecimento.

O impacto que esses dois elementos trazem ao processo é a ampliação do conceito de Gestão do Conhecimento para um Sistema de Gestão do Conhecimento. As metas esclarecem a orientação da estratégia, enquanto a avaliação fornece os dados para o controle das ações. A seguir apresenta-se a esquematização desse sistema apresentado por Probst, Raub e Romhardt:

Figura 1 – Elementos construtivos do Sistema de Gestão do Conhecimento.



FONTE: PROBST; RAUB; ROMHARDT (2007, p. 36).

Probst, Raub e Romhardt (2007) apontam também a característica de integração da estrutura apresentada. O conhecimento ao ser analisado como centro da estrutura permite ser aplicado como uma variável básica aos diferentes níveis da instituição, que exercem diversas funções, como por exemplo na área de gestão de pessoas, gestão estratégica ou tecnologia da informação. A Gestão do Conhecimento realiza a função de ponte entre os membros e áreas da instituição, conectando-as e potencializando o desenvolvimento. Os autores trazem, ainda, a importância de reconhecer o conhecimento como peça fundamental para o sucesso das instituições.

A aplicação da Gestão do Conhecimento é muito voltada para os ambientes empresariais, que usam o conhecimento como capital para competição entre as adversárias do ramo em que atuam. Fabio Ferreira Batista (2012) na revisão de literatura da sua obra apresenta que ao buscar pelo termo *Knowledge Management* um total de 26.570 publicações

são encontradas, e dessas, somente 245 fazem referência ao setor público no título, mas apenas 4 tratam realmente do assunto.

O autor discorre a respeito da diferente percepção acerca da Gestão do Conhecimento entre a área privada e pública:

Enquanto o setor privado implementa a GC visando ao lucro e ao crescimento, a administração pública busca principalmente qualidade, eficiência, efetividade social e desenvolvimento econômico e social. (...) para assegurar que, de fato, as iniciativas da GC tenham um impacto na qualidade dos serviços prestados à população, na eficiência e na utilização dos recursos públicos, na efetividade dos programas sociais e na promoção do desenvolvimento (BATISTA, 2012, p. 17).

Fabio Ferreira Batista (2012) traz em sua obra, ainda, a visão de Karl Wiig, um dos pioneiros na análise da Gestão do Conhecimento, acerca da relação entre GC e Administração Pública. Wiig discorre sobre a importância, complexidade e influência da AP em todo o contexto da sociedade, e relaciona os dois campos:

A Gestão do Conhecimento (GC) contribui com novas opções, melhorando a capacidade de realização e com práticas que podem beneficiar muito a administração pública. Gerenciar o conhecimento tornou-se uma nova responsabilidade da AP para que ela possa aumentar a efetividade dos serviços públicos e melhorar a sociedade a qual ela serve – Karl M. Wiig. (apud BATISTA, 2012, p. 39).

A análise de Batista nos permite refletir como os conceitos até aqui apresentados de Gestão do Conhecimento são aplicados à Administração Pública, e podem, também, aplicar-se às Políticas Públicas para sua maior eficiência, eficácia e efetividade. Assim, o desenvolvimento desse conceito, conforme Probst, Raub e Romhardt (2007), deve ser visto como chave para o sucesso e cumprimento das demandas do Estado e da sociedade.

3.1 A Gestão do Conhecimento nas políticas públicas

Durante os trinta e dois anos da redemocratização muitos foram os erros, acertos e avanços do Governo Federal na elaboração e execução das políticas públicas. Conforme mencionado na subseção de Políticas Públicas houve diversos desafios até o campo se firmar como área de estudo e possibilitar os progressos que beneficiam o desenvolvimento da Administração Pública, da sociedade e, conseqüentemente, do país.

Duas importantes ferramentas para o campo de Políticas Públicas foram lançadas pela primeira vez em 2018 pelo Governo Federal. As obras elaboradas pela Casal Civil, com colaboração do Ipea e outros órgãos, foram publicadas como guias, em dois volumes, sendo eles: “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante” (BRASIL, 2018-A) e “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post” (BRASIL, 2018-B).

Segundo Constantino Cronemberger Mendes, coordenador de Estudos Urbanos do Ipea, as obras foram elaborados com a pretensão de serem guias práticos, pois contêm

exemplos em seu conteúdo, mas abordam, também, o diagnóstico do problema; a construção do desenho da política pública para atender ao cidadão; a análise dos instrumentos, metas e resultados esperados; a análise dos riscos fiscais e impactos financeiros; estratégias de implementação; o monitoramento; o controle social; e a avaliação¹.

Os guias foram elaborados com base nos modelos aplicados no Chile e na Inglaterra, sendo sua estrutura mais semelhante ao guia inglês. As obras têm caráter tutorial para gestores públicos do Executivo Federal, mas espera-se que a longo prazo seja utilizado por gestores estaduais e municipais. Conforme disposto no guia prático de análise ex ante, o Governo Federal almeja que:

(...) as orientações deste guia sirvam como subsídio aos agentes públicos federais para que possam construir, no âmbito de suas instituições específicas, um setor público federal coeso e com ações articuladas que favoreçam o bem-estar social e o desenvolvimento nacional. A construção de boas políticas e a avaliação de evidências de seus impactos tendem a constituir as bases para que a ação estatal assumam, de forma efetiva, eficaz e eficiente, seu papel fundamental na alocação, na estabilidade e na redução das desigualdades sociais do país (BRASIL, 2018-A, p. 9 - 10).

Em síntese, os livros foram desenvolvidos para orientar a elaboração mais eficaz das políticas públicas federais, a fim de entregar melhores resultados à sociedade, visto que os recursos do governo são escassos e as demandas sociais são crescentes, onerando cada vez mais ao Estado. Logo, é preciso conhecer a estrutura desses livros para entender como se daria sua aplicação em uma política pública a partir Reforma da Previdência de 2019.

3.1.1 Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante

O volume um, guia prático de análise ex ante (BRASIL, 2018-A), inicia-se com a exposição do papel da análise ex ante; desenvolve-se com o ciclo da política pública, mencionado na seção de Políticas Públicas, abordando a identificação do problema, o desenho da política pública, a implementação, o monitoramento, a avaliação e o controle; e trata, por fim, do caráter econômico-financeiro.

Logo no início, o guia aponta a necessidade da avaliação ex ante para analisar se a política pública atende a um problema delimitado e se esse é relevante. De forma que seja feita, também, a análise do desenho da política indicando se é possível a atuação do Estado, ou se há limitações que possam ser corrigidas. O material propõe que a política pública seja

¹ Guia Prático de Análise de Políticas Públicas Ex ante será lançado no Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32703&catid=24&Itemid=7
Acesso em: 09 set. 2020.

realizada em torno da racionalidade dos recursos. A avaliação ex ante é possível nos casos de criação de uma nova política e na expansão ou otimização de uma já existente.

O guia (BRASIL, 2018-A) pontua algumas importantes questões que devem ser observadas na avaliação ex ante como: (i) definição clara de um objetivo; (ii) estimativa dos custos e benefícios da política pública; e (iii) definição do monitoramento, da avaliação e do controle antes da implementação da política pública, com o objetivo de estabelecer desde o princípio quais serão os indicadores utilizados, como os dados serão coletados e quem serão os responsáveis por cada etapa.

Ainda na exposição da análise ex ante é apresentado um *checklist*, instrumento composto por seis pontos, que direciona os gestores públicos na identificação desses para a elaboração da proposta, são eles: (1) Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências; (2) Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados; (3) Desenho, estratégia de implementação e focalização; (4) Impacto orçamentário e financeiro; (5) Estratégia de construção de confiança e suporte; e (6) Monitoramento, avaliação e controle. Cada um desses pontos possui questionamentos que colaboram para a construção clara e objetiva da política pública (BRASIL, 2018-A).

Os capítulos seguintes desenvolvem-se com orientações que subsidiam o preenchimento do *checklist*. Apesar de não haver um capítulo expresso para todos os tópicos, o material atende ao objetivo principal, guiar os gestores públicos no processo de elaboração de políticas públicas mais eficazes a partir da avaliação ex ante. O guia apresenta um conteúdo completo, a partir do conhecimento adquirido ao longo dos anos de estudo e experiência dos especialistas envolvidos na criação da obra.

Alguns dos principais aspectos pontuados na obra que carecem de grande atenção no processo da avaliação ex ante são:

- (i) a adequada definição do problema auxilia na tomada de decisões e colabora para que o monitoramento não seja comprometido;
- (ii) é preciso observar a qualidade dos dados utilizados para definir as causas do problema, uma vez que impactam a tomada de decisão e os indicadores para o monitoramento e avaliação;
- (iii) o desenho da política pública, elaborado na etapa da formulação, deve considerar os diversos atores para atender ao problema específico;
- (iv) a política pública que possui objetivo claro e indicadores adequados, torna mais fácil a comparação do objetivo definido e os resultados, analisados também na avaliação ex post;

(v) é preciso definir as ações, os indicadores (produtos, resultados, impacto, ...), as metas e resultados esperados para a política pública proposta, isso para que se possa observar o planejamento e os compromissos estabelecidos;

(vi) é necessária a gestão dos riscos no desenho da política pública, em que será preciso observar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, conforme a matriz SWOT, para viabilizar a continuidade das etapas;

(vii) a política pública deve respeitar os aspectos orçamentários e financeiros: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Novo Regime Fiscal (NRF), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA);

(viii) a etapa da implementação dá origem aos resultados da política, a partir dos insumos à disposição e da execução da política pública. Essa etapa possibilitará, também, que a avaliação ex ante corrija as falhas existentes;

(ix) é preciso que a gestão e governança do programa estejam definidas nas normas. Uma vez que direciona os processos e fundamenta as ações dos agentes públicos, com vistas a reduzir as discricionariedades e flexibilizar as ações, quando necessário;

(x) a confiança e o suporte é um dos importantes pontos da avaliação ex ante para uma implementação bem sucedida. É composta pela confiança pública, envolvimento dos interessados e compromisso político;

(xi) o monitoramento e a avaliação dão origem às informações para acompanhar o desenvolvimento da política, e, quando necessário, subsidiam conhecimento para melhorar seu desempenho;

(xii) o controle social, ferramenta de fiscalização da sociedade, desempenha importante papel para a gestão das políticas públicas. Esse controle se dá pelo envolvimento da população e pelos mecanismos desenvolvidos para atender ao princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal; e, por fim,

(xiii) é preciso que a análise ex ante apresente os custos e os benefícios da ação do governo.

Em síntese, os pontos apresentados dispõem o conteúdo do livro Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Conforme mencionado na seção 2, Políticas Públicas, esses pontos, mesmo que enumerados, não acontecem obrigatoriamente um após o outro, uma vez que são “processos cumulativos e cíclicos, em que cada fase retroalimenta as demais” (BRASIL, 2018-A, p.72).

3.1.2 Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post

O volume dois, guia prático de análise ex post (BRASIL, 2018-B), trata das medidas de avaliação para as políticas públicas que já estão em desenvolvimento, assim aplica-se esta obra as etapas do monitoramento e da avaliação. A obra propõe ser uma metodologia padrão para gerenciar as políticas públicas federais. É um importante instrumento de análise que indicará se é possível aperfeiçoar ou se é necessário a suspensão ou substituição da ação governamental. O material traz, também, instrumentos estatísticos que através da análise dos indicadores permite entender os impactos, a eficiência, o retorno econômico e social, dentre outros resultados.

A obra (BRASIL, 2018-B) é dividida em três partes, sendo a primeira uma introdução do tema da avaliação ex post, a segunda trata da avaliação executiva e a terceira aborda as avaliações específicas, que contempla: análise de diagnóstico do problema, avaliação de desenho, avaliação de implementação, avaliação de governança da política pública, avaliação de resultados, avaliação de impacto, avaliação econômica ou retorno econômico e social e análise de eficiência.

Assim, a obra traz que a etapa da avaliação é um “processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise” (BRASIL, 2018-B, p. 14). Sua razão principal é aferir a eficiência dos recursos utilizados, e, se preciso, apontar as alternativas para melhorar as ações da política pública, e conseqüentemente os processos, os resultados e a gestão. O guia apresenta, também, que as avaliações devem ser realizadas, preferencialmente, por órgãos distintos daquele que executa a política pública. Tal medida justifica-se pela necessidade de (i) imparcialidade na avaliação dos processos; e (ii) olhar crítico às recomendações de melhorias, contidas ao final de cada avaliação e encaminhadas ao corpo técnico.

Apesar de não ser o foco da obra, o guia (BRASIL, 2018-B) relembra que o monitoramento deve ser realizado constantemente durante a implementação, pelo órgão que executa a política pública. Essa etapa consiste no acompanhamento das atividades pré-fixadas, que indicará o surgimento de falhas durante a execução e como resolvê-las durante a implementação. Por essa razão é tão importante a adequada definição dos objetivos, insumos, processos, produtos, resultados e impactos, para através dos indicadores analisar a evolução e o desempenho das metas.

O guia (BRASIL, 2018-B) apresenta ferramentas usadas pelo Governo Federal para aperfeiçoar a avaliação e o monitoramento. São apresentadas quatro medidas: (i) Comitê

Interministerial de Governança (CIG) – instituído pelo Decreto nº 9.203/2017 que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – trata-se de ferramenta para assessorar o Presidente da República na política de governança para avaliação, direcionamento e gestão das políticas públicas. Os guias de avaliação aqui estudados foram aprovados pelo CIG;

(ii) Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), ferramenta composta por dois comitês, sendo eles o CMAS (políticas de subsídios) e o CMAG (gastos diretos), que avalia políticas públicas federais selecionadas a partir do PPA. Às políticas públicas que recomenda alterações, realiza o monitoramento de sua implementação. Os resultados obtidos através da avaliação, desenvolvida pelo Conselho, auxiliam nas informações para o controle e execução do ciclo orçamentário;

(iii) Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), foi instituído pelo Decreto nº 9.588/2018 para avaliar e monitorar os impactos fiscais e econômicos das políticas subsidiadas pela União. Contudo, foi incorporado ao CMAP em 2019 pelo Decreto nº 9.834/2019. Assim como as demais medidas visa gerar valor através das boas práticas de governança pública;

(iv) o Decreto nº 8.789/2016, atualmente revogado pelo Decreto nº 10.046/2019, que trata da governança no compartilhamento de dados na Administração Pública federal. Conforme o guia (BRASIL, 2018-B), o decreto deu origem a três ações:

(...) a análise de dados por meio da plataforma GovData, que integra as diferentes bases de registros administrativos e facilita o seu uso para os técnicos e gestores de diferentes órgãos; a integração dos dados para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas; e a criação de um cadastro único do cidadão, desburocratizando os serviços por reduzir a quantidade de informações a serem prestadas nos diferentes órgãos do governo federal (BRASIL, 2018-B, p.27).

Assim, a partir da percepção da quantidade de dados e informações que havia nos diversos órgãos, optou-se por criar o projeto de interoperabilidade das bases de dados administrativos do governo federal, capaz de subsidiar informações necessárias para as etapas da tomada de decisões e avaliação das políticas públicas. Uma das instituições que fazem parte desse projeto é a DATAPREV, criada durante o período da ditadura militar, conforme mencionado na subseção 4.2, para atender principalmente ao INSS através de um aprimorado sistema de armazenamento, processamento e atualização de informações de seus usuários (BRASIL, 2009).

O guia de avaliação ex post trata que a avaliação deve atender a função de indicar as melhorias cabíveis no processo das políticas públicas. Contudo, esse não é o seu único papel. Compete ao guia fornecer ao governo informações para apontar quais ações atendem com

maior êxito aos padrões de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, e, assim, proporcionar melhores entregas aos cidadãos. Logo, esse guia possui relevante impacto no processo orçamentário e financeiro desenvolvido pelo governo federal, atendendo as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e Fiscais (LRF e o Novo Regime Fiscal).

A segunda parte do guia (BRASIL, 2018-B) trata da avaliação executiva, que é o desenvolvimento de uma análise mais rápida e geral da política pública. Realizada em um prazo entre quatro e seis meses, a avaliação executiva analisa todas as etapas e ao final apresenta as recomendações para melhorar a política, caso necessário, e indica qual ponto precisa de uma avaliação mais aprofundada. Tal medida se faz necessário uma vez que não é orientado a aplicação de avaliação para todas as abordagens de uma mesma ação, pois é mais oneroso ao Estado e pode ser prescindível.

A avaliação executiva desenvolve-se em diversos passos, iniciando a partir da descrição geral, seguido do diagnóstico do problema, desenho da política, implementação, governança, resultados, impactos, execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União, *insights* sobre eficiência e economicidade do gasto, e finaliza com as recomendações. Em cada um desses passos há uma série de perguntas que permite ao avaliador emitir as conclusões sobre a política pública.

A terceira parte do guia (BRASIL, 2018-B), aqui pontuada, trata das avaliações específicas. Essa avaliação decorrerá, principalmente, da indicação da avaliação executiva sobre qual abordagem precisa ser analisada mais profundamente. Essas avaliações apesar de serem mais onerosas, apresentam uma riqueza maior de detalhes sobre os pontos mais sensíveis da execução e indica, ainda, os aspectos em que é possível melhorar o desenvolvimento e as entregas da política pública.

Assim como na avaliação executiva as diversas avaliações específicas (diagnóstico do problema, desenho, implementação, governança da política pública, resultados, impacto, econômica ou retorno econômico e social e eficiência) possuem um conjunto de perguntas, que ao serem respondidas permite ao avaliador chegar nas deduções finais para elaboração das recomendações. Aqui não há uma estrutura padronizada para as avaliações específicas como na avaliação executiva, uma vez que cada uma delas possui características específicas e exige um estudo próprio.

A Gestão do Conhecimento na área de Políticas Públicas permitiu a elaboração dos guias e de outras medidas, que visam facilitar e potencializar os resultados da ação governamental. Os guias são importantes ferramentas para os avanços das ações do governo federal e a publicação é resultado do conhecimento adquirido e tratado ao longo dos anos, e

da experiência de países que também utilizam metodologias para avaliação – caso do Chile, referência em avaliação na América Latina. Esse compartilhamento de conhecimento reforça o que Probst, Raub e Romhardt (2007) afirmou em sua obra, que não há fronteiras entre os países para a globalização do conhecimento.

Assim como pontuado pelos especialistas que elaboraram os manuais, essas ferramentas podem e devem ser aplicadas para elaboração e avaliação de qualquer política pública, uma vez que, conforme ocorre nas demonstrações de aplicabilidade dos guias não há área restrita para sua utilização. Os guias subsidiam conhecimento para executar medidas com maior nível de sucesso, prever possíveis problemas em sua execução e corrigir aquilo que tiver vício, além de reduzir custos e otimizar a alocação dos recursos escassos que o governo possui.

4 CONTEXTO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O objetivo dessa seção é apresentar a formação histórica da Previdência Social no Brasil, quais as demandas sociais deram origem a esse benefício, como foi estruturada no início, na década de 1920, e qual foi o seu processo de evolução, até chegar na sua mais recente reforma, em 2019. Buscaremos apresentar aqui, também, as diversas questões que impactam na entrega ao usuário do serviço, no orçamento previdenciário e no próprio sistema da Previdência Social. Essa seção servirá de base para a análise das decisões posteriores à Reforma da Previdência de 2019.

A Previdência Social no Brasil é relativamente jovem, seus primeiros passos começaram oficialmente há menos de 100 anos. Durante esse período passou por uma série de transformações e adaptações, devido à realidade brasileira e aos interesses dos diversos atores. Apesar de não haver unanimidade na literatura do marco da Previdência no Brasil, Oliveira e Teixeira (1985) apontam como marco inicial o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, chamado de Lei Eloy Chaves.

Anteriormente a esse Decreto houve iniciativas pontuais de natureza previdenciária datadas desde o final do século XVIII, como o “Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha” em 1795, o “Meio-soldo (Montepio) do Exército” em 1827 e o “Montepio Geral da Economia” em 1835. Nos anos de 1890 outras categorias do serviço público passaram, também, a ser contempladas, como o Ministério da Fazenda em 1890 e o Ministério da Guerra em 1891, dentre outras (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Oliveira e Teixeira (1985) discorrem acerca do contexto histórico e social anterior a primeira iniciativa de Previdência Social, em 1923, que é o da expansão do trabalho industrial urbano no Brasil, cuja mão de obra era concentrada nos campos, dominado por oligarquias agrárias. No final do século XIX a indústria do café se expande e muda o polo econômico do país para a região centro-sul, dando origem, também, a demanda por infraestrutura e mão de obra, que acabou sendo composta, em grande parte, por estrangeiros vindos da Europa.

Não se esperava, no entanto, que a iniciante classe trabalhadora pudesse influenciar as ações do Estado. Contudo, a experiência política dos trabalhadores imigrantes, além da organização sindical e de outros grupos, deu origem a reivindicações frente ao Estado Liberal. Marcada por greves, os trabalhadores urbanos se mobilizaram para exigir do Estado melhores condições de trabalho e direitos. Os movimentos operários ganham força, as oligarquias dominantes entram em crise e influenciado por outros acontecimentos no Brasil e no mundo, a pauta social e trabalhista ganha a agenda do Estado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

4.1 A previdência brasileira de 1923 a 1945

É a partir de 1923 que se dá início a legislação social e trabalhista no Brasil, no qual se encaixa o marco da previdência apontado pelos autores, a Lei Eloy Chaves, que discorria acerca da criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões – CAPs – para os funcionários de cada uma das empresas de estradas de ferro no Brasil. O que diferencia esse Decreto das medidas anteriores é a efetiva implementação das CAPs. Quanto a falta de consenso na literatura, Oliveira e Teixeira (1985) apontam que autores como Donnangelo (1975) e Braga (1978) discordam desse marco pela ausência do Estado nas CAPs e reconhece o início das medidas previdenciárias somente com Vargas no pós-30.

A Lei Eloy Chaves surge em um contexto em que o Estado passa a ter um olhar menos liberal para as causas trabalhistas e sociais. Apesar da ausência administrativa e financeira do Estado nas CAPs, foi a partir de imposição legal que as Caixas foram criadas, e deu suporte para a instituição da Previdência Social no Brasil no pós-30, que encontrou uma estrutura “com mais de 40 instituições, envolvendo mais de 140.000 trabalhadores, com uma arrecadação anual da ordem dos 60 mil contos e despesa de mais de 40 mil” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.22).

Em 20 de dezembro de 1926 entrou em vigor o Decreto nº 5.109, que passou a abranger os portuários e marítimos no sistema das CAPs, além de incluir especificações e expandir o disposto no Decreto de 1923. Contudo, Oliveira e Teixeira (1985) apontam que a

Previdência dos anos 20 era abrangente e possuía gastos desmedidos. Alguns dos benefícios previstos eram: (i) associar a prestação de serviços médicos e farmacêuticos aos benefícios pecuniários; (ii) cobertura a todos os habitantes da mesma casa e mesma economia do beneficiário;

Eram previstas, ainda, (iii) aposentadorias por idade, tempo de serviço e invalidez; (iv) havia previsão de outros auxílios, como para funeral e para o período em que o beneficiário estivesse prestando serviço militar; e, por fim, (v) pela primeira vez foi reconhecido o direito à estabilidade no serviço, após 10 anos. A ampla cobertura à beneficiários e serviços elevava os gastos desse sistema, que entre 7 e 8 anos passou a gastar 65% de suas receitas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Por fim, em relação aos mecanismos administrativos da Previdência nos anos de 1920, os dois Decretos previam que as Caixas seriam administradas por comissões, contendo representantes da empresa e dos empregados, e que a participação do poder público ocorreria em forma de controle externo e à distância, caso houvesse necessidade de resolver algum conflito entre empresa e beneficiário. Assim, a Previdência da década de 1920 tinha caráter civil e privado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

O segundo período analisado por Oliveira e Teixeira (1985) vai de 1930 a 1945. Em 1930 Getúlio Vargas chega ao poder – com o apoio de trabalhadores urbanos que contavam com promessas nas áreas trabalhistas e sociais – diante um cenário de crise econômica mundial que afetava, também, a economia nacional do Brasil, ainda pequena e incipiente. Tal situação passou a comprometer o orçamento da União e, conseqüentemente, apresentar déficits nos anos iniciais da década. Precisou-se adotar uma postura contencionista para as despesas do Estado.

Assim, até mesmo a Previdência Social passou por contenção de gastos, que chegaram a equivaler a menos de 30% entre 1938 e 1939, correspondendo a um superávit de mais de 70% das receitas. Ao encerrar o ciclo em 1945, a Previdência Social tinha gastos que representavam 42% do arrecadado e contava com aproximadamente 2.800.000 segurados, após a instauração e funcionamento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, a partir de 1933 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Os autores apontam que a causa para a redução nos gastos da Previdência de 1930-1945 ocorre pela contenção dos gastos com a assistência médico-hospitalar. Acerca desse assunto discorrem:

Parece-nos bastante viável supor que, no período citado, tenha havido uma efetiva restrição no volume e/ou qualidade da assistência médica prestada pela Previdência Social brasileira. Se nada nos permite supor, por outro lado, que a população

incorporada à Previdência naqueles anos era menos carente de assistência do que a anterior, fortalece-se, para nós a convicção de que, já nesse primeiro aspecto, houve uma transformação significativa do nosso modelo de Previdência Social, no sentido de torná-lo menos “pródigo”, menos “benevolente”, mais restritivo, mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras do que com a ampla prestação de serviços (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.61).

A partir da análise da legislação, de 1930 a 1932, observa-se que decretos passaram a prever limites orçamentários para a vinculação de despesas com assistência médico-hospitalar nas CAPs. Essa restrição variou de 8% a 10%, sempre fixando a importância de não passar do teto dos gastos. Conforme registros de Oliveira e Teixeira (1985), a partir da criação das IAPs, em junho de 1933, é notável o empenho para alterar o antigo modelo da Previdência Social, mesmo com variações na legislação das diversas categorias é possível identificar a separação entre previdência e assistência, para manter a redução dos gastos.

Contudo, não se pode atribuir a redução dos gastos somente ao contingenciamento dos investimentos com assistência, há de se analisar, também, o contexto histórico. Em 1930 quando Getúlio Vargas chega ao poder, com o Governo Provisório, manda, a partir dos Decretos nº 19.554, de 31 de dezembro de 1930, e nº 20.048, de 28 de maio de 1931, suspender a concessão das aposentadorias ordinária e extraordinárias, restando apenas o direito à aposentadoria por invalidez e pensão a herdeiros. Tal fato refletiu na legislação de cada IAP criada e na entrega do benefício durante esse período (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Outro importante ponto da previdência Social de 1930 – 1945 são as receitas. A partir de 1930 a arrecadação passa a ser feita de maneira tripartite, ou seja, era recolhida dos contribuintes, das empresas e do Estado. Os Decretos de 1930 e 1931 previam a variação da contribuição dos trabalhadores de acordo com os gastos, que podia ser de 3% a 10%. Assim, mesmo recebendo menos, os segurados passaram a pagar mais. Os autores apontam, no entanto, que “tanto a União quanto as empresas nesse período descumpriram as determinações legais, resultando daí que se abatesse fundamentalmente sobre as contribuições dos segurados a tentativa de preservação do regime de capitalização.” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.95).

Apesar da União burlar sua parte no pagamento para as CAPs e IAPs, o desfalque em 1940 somava um total que representava mais de Cr\$ 800 milhões, e mesmo assim a Previdência Social continuava a apresentar superávit. Começou-se, então, a ser questionado o porquê da contenção de gastos com os benefícios e assistência médico-hospitalar frente à expressiva receita do sistema – 70% de superávit (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

É nesse contexto que aparece um importante e especializado corpo técnico, principalmente do IAP dos Industriários (IAPI), para justificar as medidas que vinham sendo

tomadas. Oliveira e Teixeira (1985) e Farah (2016) apontam a importância desses especialistas para formular a política pública da Previdência, além de realizar análise técnica dos dados com o objetivo de entregar melhores resultados à população.

Os estudos de Catanhede (1940), relevante tecnocrata do IAPI, registram que mesmo diante de um superávit é preciso (i) analisar os riscos para manter o equilíbrio das Instituições; (ii) não se deve conceder benefícios desmedidos no presente sem analisar os impactos para as gerações futuras; (iii) é preciso analisar os riscos e expectativas, além do caráter econômico, para não sobrecarregar nenhum colaborador do sistema; e (iv) não se deve analisar apenas as receitas, é preciso olhar as responsabilidades obrigatórias, uma vez que essas acarretam às Instituições e ao Estado a obrigação de garantir o direito do trabalhador no futuro (apud OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

A partir de posicionamentos como o de Catanhede é que foram mantidas as altas contribuições dos empregados e empregadores, a participação do Estado como contribuinte (pelo menos formalmente) e a contenção de despesas e restrição de benefícios e serviços, instituindo assim um regime que “tendia a manter-se como de capitalização” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 118).

Esse regime de capitalização constituía-se em “reservas financeiras, que são investidas, de modo a defender seu valor dos desgastes inflacionários” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 141). Os autores apontam que esses investimentos eram realizados principalmente pelo Estado, que visava a industrialização do país. Assim, a Previdência passava a ser uma espécie de sócia da União. Havia previsão legal ou até mesmo imposição, nos Decretos de criação dos IAPs, para investimento das reservas previdenciárias nas áreas de interesse do Estado.

Outro importante ponto trazido por Oliveira e Teixeira (1985) é a gestão do sistema previdenciário a partir da inserção do Estado e da criação dos IAPs, que passa a contar com um Conselho Administrativo, dirigido por um presidente, que era indicado pela Presidência da República. Um marco claro da presença do Estado na gestão dos IAPs. Aos presidentes dos IAPs cabia a resolução de assuntos orçamentários, de pessoal, investimentos e outros.

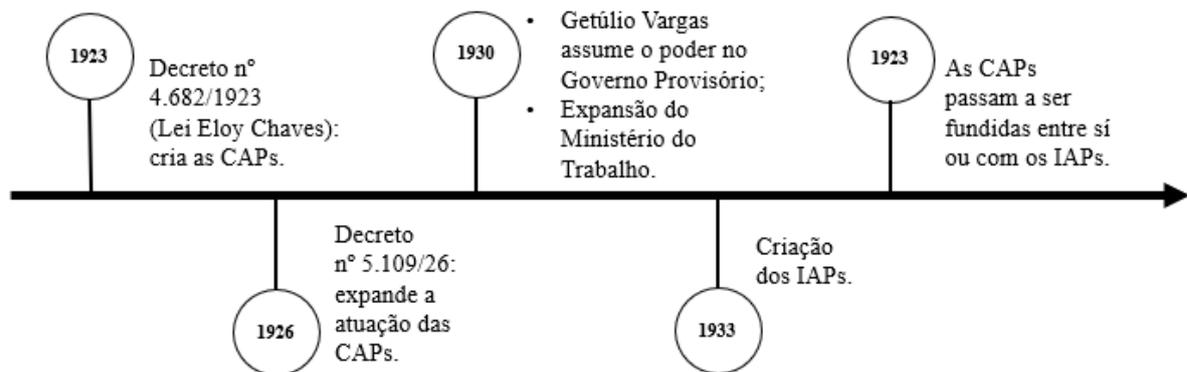
Havia, ainda, a presença de um colegiado, nos moldes das CAPs, porém com caráter apenas de assessoria, escolhido agora por sindicatos de empregados e empregadores. O Estado tentou intervir, também, na escolha desses representantes, mas devido aos conflitos ainda constantes não obteve sucesso. Foi somente em 1938 que essa iniciativa tornou a ganhar espaço, após a instauração do Estado Novo. Essas medidas foram aplicadas, também, ao

sistema das CAPs a partir de 1941, que vinham sendo fundidas entre si ou com institutos, levando ao seu enfraquecimento e sua extinção em 1950 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Como último elemento da gestão da previdência nesse período, Oliveira e Teixeira (1985) apontam o Ministério do Trabalho. Esse que no regime anterior tinha caráter apenas de conselho e era inoperante sofreu expressivas transformações a partir de 1930. Ao órgão foram atribuídas características de fiscalização de recursos, elaboração de normas, planos e decisões, e, também, controle da operacionalização do sistema previdenciário. Ou seja, a atuação passou a ser operante e crescente.

Finalizamos essa seção com uma breve linha do tempo para apontar, de forma mais elucidativa e didática, a evolução histórica apontada por Oliveira e Teixeira (1985):

Figura 2 – A previdência brasileira entre 1923 a 1945.



FONTE: OLIVEIRA; TEIXEIRA; (1985)

4.2 Os avanços da Previdência Social entre 1945 e os anos de Ditadura Militar

O primeiro período analisa de 1945 a 1960, em que será observado as questões orçamentárias, a legislação e o contexto histórico desses 15 anos. O primeiro ponto da parte orçamentária é a despesa com assistência médico-hospitalar que teve um expressivo aumento dos gastos, que passou de 2,3% (1945) para 10% entre 1952 e 1962, chegando a 14,9% em 1966. Fazendo essa análise em valores reais desde 1930 vai de 141 cruzeiros, para 25 cruzeiros em 1945, e volta a crescer em 1963, chegando a 34 cruzeiros gastos por segurado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

O segundo ponto para a análise no quesito orçamentário se deve aos gastos com o pagamento de aposentadorias e pensões. Oliveira e Teixeira (1985) apresentam que, assim como a assistência médico-hospitalar, os gastos com aposentadorias sofreram variação, indo de 20% para 5% e voltando para 20%, na década de 20, entre 30 e 45 e no pós-45, respectivamente. Já os gastos com pensões se mantiveram estáveis por todo período, uma vez

que a condição para obter o benefício é sempre a mesma, o falecimento do segurado. A variação expressiva para esse benefício está no valor pago aos pensionistas, que foi de 2 mil para 1 mil e, depois, para 3 mil cruzeiros, no período já citado.

A segunda questão para análise apresentada é a legislação. As medidas que até então eram contencionistas foram gradativamente reduzidas no pós-45. Porém, nenhum cuidado tomou-se com a arrecadação das receitas. Logo, o aumento das despesas e o descuido com a arrecadação e correção das receitas levou a crise financeira da Previdência Social, dentro do período 1945 – 1960, sendo necessária a retomada de algumas medidas contencionistas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Ainda em 1945, antes da queda de Getúlio Vargas, começou uma certa flexibilização das medidas contencionistas, isso porque Vargas pressentia o que aconteceria nos meses seguintes e quis garantir que ainda teria algum apoio dos trabalhadores. Assim, a primeira medida, em março de 1945, foi permitir que os trabalhadores já aposentados e pensionistas tivessem direito à assistência médico-hospitalar. Ao passo que foram elevados os gastos, elevou-se, também, a arrecadação (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Em maio do mesmo ano Vargas tentou unificar os IAPs no Instituto de Serviços Sociais no Brasil – ISSB, que tinha por atribuição desenvolver serviços de previdência e assistência social. Porém, a iniciativa não obteve sucesso devido à queda do então Presidente. No ano seguinte, em 1946, foi promulgada a nova Constituição Federal que vinculava a Previdência Social e assistência médica, em seu artigo 157. Oliveira e Teixeira (1985) observou que os Decretos que regulamentavam cada um dos IAPs foram flexibilizados para a cobertura de assistência médica. Assim, ficou no passado a discussão contencionista se assistência era/ deveria ser uma atribuição da Previdência.

Como já mencionado anteriormente houve, da mesma forma, flexibilização e reversão das medidas contencionistas relacionadas a aposentadorias e pensões. Na legislação de origem de cada IAPs pode-se observar o aumento de benefícios como (i) alterações na concessão de aposentadorias e pensões; (ii) auxílio-doença; (iii) auxílio-funeral; (iv) auxílio-maternidade; e outros. Em 1954 é elaborado o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que previa a universalização de serviços e benefícios para todos os IAPs. Esse Regulamento serviu de base para a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, em 1960 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

A LOPS foi uma ruptura definitiva com os ideais contencionistas. Oliveira e Teixeira (1985) explicam que pelo fato da Lei Orgânica ampliar as atribuições do Regulamento Geral de 1954 agravou as dificuldades financeiras da Previdência, que já eram crescentes. A LOPS

previa, também, disposições acerca de áreas de habitação, empréstimos e alimentação aos assegurados. Essas medidas aumentaram as despesas do sistema e reduziram as reservas de receitas até então existentes, todo esse cenário estimulou a crise financeira do período.

A última análise orçamentária corresponde as receitas. Assim como no período anterior, à medida que as despesas cresciam, crescia também a contribuição dos segurados, até ser definida em 8% pela LOPS. As empresas que tinham que recolher o mesmo valor dos empregados viu seu percentual de contribuição aumentar gradativamente, até que se estabilizou com a Lei Orgânica. Já em relação a parte da União, a LOPS alterou a contribuição tripartite para o pagamento das despesas com administração e pessoal, o que reduziu expressivamente a contribuição do Estado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

A terceira questão trazida por Oliveira e Teixeira (1985v) é o contexto histórico do período. O primeiro tópico apresentado pelos autores é a transformação no posicionamento dos tecnocratas, que no período anterior defendiam as medidas contencionistas e entre 45–60 tiveram que se posicionar a favor diante a elevação dos gastos. A opinião desses especialistas foi alterada por influências internacionais, como de William Beveridge, economista britânico que reestruturou a Previdência Social na Inglaterra, e pelas ideias da política do “Estado de Bem Estar Social” no pós 2ª Guerra Mundial.

Um segundo ponto do contexto histórico é o regime político vigente, que passou do autoritarismo em 1930–1945 para a redemocratização entre 1945–1960. Nesse regime o Estado não apenas impõe sua vontade e suas regras, é preciso ouvir os grupos de maior representatividade. O jogo político deve atender às reivindicações sociais. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Durante o período em análise houve três Presidentes da República: Eurico Gaspar Dutra (1946–1951), Getúlio Vargas (1951–1954) e Juscelino Kubitschek (1956–1961).

O primeiro deles, Eurico Gaspar Dutra, impulsionou a expansão dos gastos previdenciários e assistencialistas, que passou de 9% para 23% entre 1945 e 1948. O discurso, agora não mais contencionista, iniciou a expansão da assistência médico-hospitalar que passou de 4 unidades em 1946 para 32 unidades em 1978, uma clara reação das medidas tomadas no início do pós-45 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Oliveira e Teixeira (1985), no entanto, discorrem que apesar dos trabalhadores receberem essas concessões, o custo, também, caía sobre eles, uma vez que a União e os empregadores sonegavam suas partes, e muito pouco era feito para solucionar esse problema. Os autores expõem:

Ou seja, a ação reivindicatória dos segurados no período, não unitária, fragmentada por categorias, incapaz de formular um projeto global em defesa de seus interesses, consegue apenas arrancar do Estado pequenas concessões, setoriais, fragmentárias, no sentido apenas da ampliação dos benefícios e serviços. À medida, no entanto, que as despesas se elevam como porcentagem da receita, a questão da participação estatal começa a preocupar o governo. Há o risco agora, dado o contexto político vigente e o crescimento da “crise financeira” da Previdência, de que pelo menos o cumprimento da lei passasse a ser cobrado. Urge portanto, antes que isso ocorra ... que se modifique a lei (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.186-187).

Assim, ao final do mandato de Dutra surge o debate pelo fim da contribuição tripartite e a necessidade por alterações na legislação previdenciária, incluindo a menor participação da União nas contribuições, que culminaram na promulgação da LOPS em 1960. A década de 1950 e o foco no desenvolvimento contribuiu para que Vargas e Kubitschek pudessem reduzir os gastos da União, “desviar” o foco dos investimentos, voltados para assistência médica, e realocá-los em outras áreas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

O governo de Vargas reduziu os investimentos assistencialistas e usou o discurso da necessidade pelo desenvolvimento nacional para investir nas indústrias e outras áreas do setor econômico. Já no governo de JK a temática da Previdência Social foi deixada de lado, o foco agora estava no desenvolvimento internacional do país e na necessidade de rigorosa fiscalização dos gastos das instituições previdenciárias (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Enquanto isso, continuou a aumentar a dívida previdenciária da União, referente a sua contribuição. Oliveira e Teixeira (1985) relembram que por conta do capital estrangeiro investido no Brasil, durante o governo de Kubitschek, pouco foi o viés social, deixando de lado medidas populistas que vinham sendo tomadas. Assim, o governo de JK se encerrou com a promulgação da LOPS e, também, esse período.

O segundo período analisado tem início com a nova organização da burguesia brasileira que reivindicava direitos contra o “crescente poder” dos operários. Esse novo período é marcado pelo autoritarismo, por intervenções no Ministério do Trabalho, pela unificação da legislação e dos institutos, e pela perda da autonomia administrativa e política dos trabalhadores na instituição previdenciária. Os autores apontam que o corporativismo, transferência de uma dificuldade privada ao Estado, foi marcado pelo autoritarismo e pelo poder regulatório, o que impactou nas relações entre Estado e classes trabalhadoras (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) a partir da unificação dos IAPs. Durante o período da Ditadura Militar continuou a crescer a prestação de serviços de assistência médica. A regulação prevista pela LOPS acabou por evidenciar que na prática os serviços não eram prestados, indicando que havia uma escassez de recursos para atender ao estabelecido na lei (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Não se tratava apenas de um problema de legislação, como se acreditava. O governo, ainda, passou a englobar grande parte da sociedade como beneficiária do sistema previdenciário para tentar, mais uma vez, encobrir os problemas políticos que o envolviam. Donadon e Montenegro (2009), especialistas do INSS que contribuíram com a obra “Previdência Social: Reflexões e Desafios”, apontam que diante a restrição aos direitos políticos, os militares concediam benfeitorias sociais para conseguir o apoio da sociedade, essas estavam quase que majoritariamente associadas à Previdência Social (BRASIL, 2009).

A partir de 1967 foram criados o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) com o intuito de resolver a questão dos recursos. Agora cabia, também, ao Estado a função assistencial e redistributiva àqueles que contribuíam (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Contudo, os recursos continuavam a ser aplicados para a assistência médica, uma vez que o INPS passou a comprar esse serviço da iniciativa privada. A Previdência Social passou então a ser a principal referência desse serviço, uma vez que a verba do Ministério da Saúde foi reduzida, devido as constantes propostas de privatização nas diversas áreas do governo durante o regime militar (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

A Previdência Social mais uma vez foi “desviada” de seu caráter previdenciário. A cerca desse período Oliveira e Teixeira (1985) apontam quatro principais características, todas relacionadas a assistência médica, uma vez que foram essas as ações entre 1966 e 1973:

A primeira característica marcante desse período é portanto a extensão da cobertura previdenciária de forma a abranger a quase totalidade da população urbana e ainda parte da população rural. A política de concessão de assistência é assumida como um direito “consensual”.

(...)

A segunda característica desse período é então a orientação da política nacional de saúde para o privilegiamento da prática médica curativa, individual, assistencialista e especializada em detrimento de medidas de saúde pública, de caráter preventivo e de interesse coletivo.

(...)

a terceira característica desse período: a intervenção estatal na área de saúde, optando pela prática médica curativa individual veiculada por intermédio da Previdência Social, propiciou a criação de um complexo-médico-industrial, responsável pelas elevadas taxas de acumulação do capital das grandes empresas monopolísticas internacionais na área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos.

(...)

A quarta característica que queremos apontar é que a interferência estatal na Previdência Social, através da atuação do estado como regulador do mercado de produção e consumo dos serviços de saúde, e como resposta às pressões dos consumidores, dos técnicos e dos empresários, desenvolveu um padrão de organização da prática médica orientada em termos de lucratividade do setor saúde propiciando a capitalização da medicina e privilegiamento do produtor privado desses serviços (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 207 – 215).

Oliveira e Teixeira (1985) discorrem que as ações tomadas durante esse período reproduziam o modelo proposto anteriormente para Seguridade Social, no qual era prevista a universalização dos benefícios. Contudo, a maneira como foi feita acarretou diversas consequências como: o superfaturamento da iniciativa privada, prestação de serviço precário e novo patamar de corrupção, ao ponto de colocar em risco o equilíbrio financeiro.

Mesmo após a implementação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), entre 1970 e 1974, o país sofreu com a crise econômica internacional do petróleo, iniciada em 1973, essa instabilidade afetou as importações e exportações brasileiras acarretando a diminuição do poder de compra do governo e da população, com isso intensificou-se, também, os conflitos políticos no Brasil (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Diante o contexto, o então presidente Ernesto Geisel lança o II PND, bem diferente do I PND, com um viés voltado para a distribuição de renda, atrelando importante papel à Previdência Social durante esse período e, conseqüentemente, acentuando seu caráter assistencial. Em junho de 1974 é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), apenas após sua criação é que são definidas as atribuições do Ministério da Saúde e do MPAS. Ao primeiro cabia as ações coletivas, incluindo a vigilância sanitária, e ao segundo concernia o atendimento médico-assistencial individual (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

A partir de 1974 foram realizadas diversas alterações na legislação garantindo benefícios assistencialistas a pessoas sem qualquer vínculo trabalhista, até sua unificação nas Leis da Previdência Social, previsto no Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976. Contudo, ainda havia uma crise econômica e as consequências do regime antigo não haviam sido solucionadas. Foi preciso, então, tomar uma solução reformista para tratar as principais irregularidades de forma a dar continuidade à expansão da assistência (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Eis essas medidas:

Tabela 3 – Medidas adotadas para tratar as irregularidades assistencialistas durante a Ditadura Militar.

Medida	Aplicação
Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV	Mecanismo de controle para inibir a posse indevida dos recursos previdenciários. Mesmo sem conseguir controlar a totalidade das situações, o DATAPREV provocou sucessivos atritos com a iniciativa privada ao rejeitar contas irregulares.
Ampliação do setor conveniado	Os convênios eram realizados para desafogar as instituições contratadas, ou seja, eram uma segunda opção de

	<p>atendimento. Convênios com Hospitais Universitários passam a ser firmados a partir de 1971, mas é somente em 1974 que um acordo entre MEC e INPS potencializa o campo de atendimento, ensino e pesquisa nessas instituições.</p>
<p>Normatização:</p> <p>2. Plano de Pronto Ação (PPA);</p> <p>3. Sistema Nacional de Saúde (SNS).</p>	<p>“Objetivavam disciplinar e organizar as diversas modalidades de prática médica vinculadas à previdência social” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, 249).</p> <p>1. PPA: foi um conjunto de Portarias e Resoluções que disciplinavam o funcionamento dos diferentes setores do complexo Previdenciário, algumas dessas medidas: (i) desburocratização do atendimento nos casos de emergência; (ii) acordo entre MEC/INPS, mencionado anteriormente; (iii) especialização do sistema hospitalar próprio para pesquisa e aperfeiçoamento; (iv) a opção por instalações especiais nos hospitais particulares, mediante pagamento do usuário.</p> <p>2. SNS: previsto pela Lei nº 6.229, de 17 julho de 1975, estabelecia a organização de todas as atividades da área da saúde de maneira a centralizá-las no SNS. Contudo, a medida não obteve sucesso devido ao inexpressivo orçamento e ao grande poder atribuído a iniciativa privada.</p>
<p>Sistema Nacional De Previdência e Assistência Social – SINPAS</p>	<p>O projeto que reformulou o sistema de previdência social instituiu o SINPAS, “com as finalidades de concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial. (...) A criação do SINPAS pode ser compreendida no processo de crescente tendência à universalização e à adoção do modelo de seguridade” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 257 – 258).</p>

FONTE: OLIVEIRA; TEIXEIRA (1985, p. 241 – 261).

O terceiro período analisado por Oliveira Teixeira (1985) vai de 1980 a 1983, em que se deu o ápice da crise previdenciária. Os autores atribuem a esse período 4 características principais: (i) apontamento de projetos para políticas alternativas ao sistema de saúde, a partir

da necessidade de reformar o modelo de privilégio à iniciativa privada, direcionando, assim, os recursos previdenciários para a iniciativa pública; (ii) o surgimento de movimentos grevistas, por parte de profissionais da saúde, que encontram apoio na população, uma vez que essa também é prejudicada pela política previdenciária vigente;

Dando continuidade, (iii) a publicidade dada a política previdenciária de assistência médica permitiu o posicionamento de grupos sociais de interesse, tornando essa uma questão nacional; e, por fim, (iv) o entrave diante as medidas mais radicais que punia os setores capitalistas mais envolvidos na questão previdenciária. Oliveira e Teixeira (1985) apontam, ainda, que esse período foi marcado por três movimentos, sendo dois desses relevantes para a análise desse estudo.

O primeiro movimento, datado de 1980, é apontado pelos autores como o da crise ideológica. A década se inicia com a formulação do Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde, o PREV-SAÚDE. Esse programa, elaborado pelo Ministério da Saúde e pelo MPAS, tinha por objetivo a reformulação e expansão dos serviços de saúde, além de saneamento e habitação. O programa buscava atender a metas como: hierarquização por níveis de complexidade, atenção primária, participação comunitária, técnicas simplificadas, integração dos serviços existentes e regionalização do atendimento (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Assim como as demais iniciativas até esse momento e dado, também, o contexto político vivido, esse programa foi elaborado pela decisão de especialistas técnicos, sendo recebido com receio pelos profissionais da área. O que fez com que o texto do programa fosse alterado, passando “de uma proposta de redirecionamento da política de saúde em apenas um projeto de racionalização do modelo vigente” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p.272), mostrando as divergências ideológicas. Diante esse fato, o MPAS decide abrir para debate a proposta, ou seja, seria possível a participação social.

O debate não proporcionou a adesão de qualquer grupo ao projeto. Assim, o que restou do PREV-SAÚDE foi a oportunidade dos grupos apresentarem seu ponto de vista e se posicionarem diante da crise previdenciária que se aprofundava. O segundo movimento, já em 1981, é apresentado pelos autores como o da crise financeira. Oliveira e Teixeira (1985) discorrem que o déficit previdenciário passou de 40 bilhões em 1980 para 150 bilhões em 1981, a projeção era que o déficit passasse dos 200 bilhões até o final daquele ano e dobrasse no ano seguinte. O déficit no ano de 1981 representava 1/6 do orçamento público.

Ao analisar as razões desse déficit, os autores apresentam três questões: “A) que fatores externos ao sistema previdenciário circunscreveram o espaço sócio político no qual a

crise se desenrolou? B) como os fatores internos, responsáveis pela dinâmica do sistema, atuaram no acirramento da crise? C) que medidas, dentre as muitas propostas para a solução da crise, foram promulgadas e implementadas?” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 276). A resposta, para a primeira pergunta, é a política econômica recessiva adotada na década de 1980, além da queda dos salários e a redução do crescimento de empregos.

Para a segunda pergunta o ponto defendido é de que a crise não é apenas financeira, mas estrutural devido a imposições políticas que expandiram a cobertura beneficiária desde o pós-45. Há de se levar em conta, também, os problemas relacionados à queda da arrecadação e à gestão desses recursos, como, por exemplo, a “caixa dupla” que a Previdência Social mantinha nos bancos públicos e privados, o desvio de recursos previdenciários, para aplicação em projetos de interesse político/econômico do Estado, e o repasse desses recursos a iniciativa privada, para prestação de assistência médica, de maneira corrupta (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

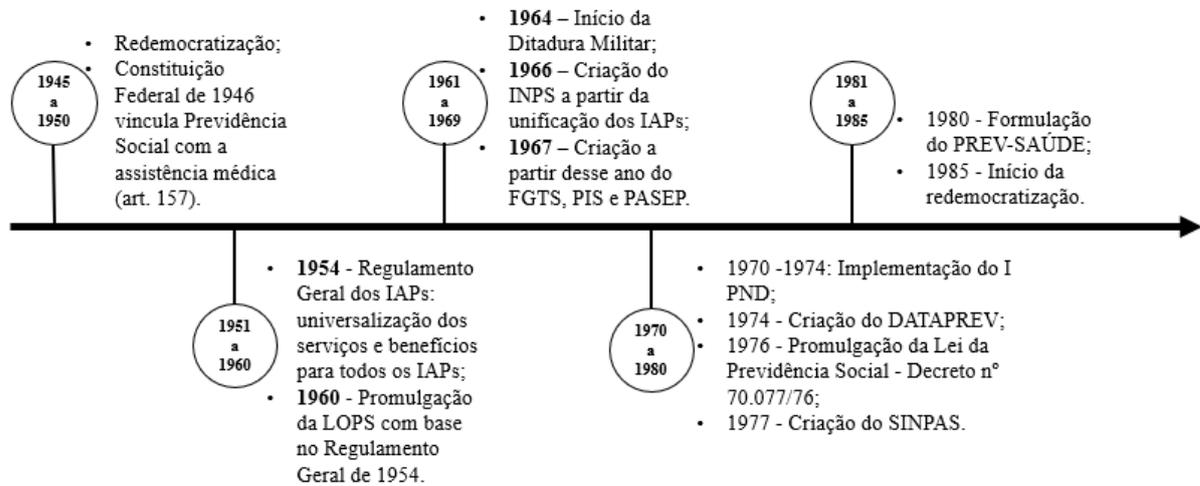
A terceira pergunta trata das medidas tomadas para lidar com a crise. A primeira medida foi a criação de um Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária, que tinha por objetivo simplificar a prestação da assistência médica e a elevação de seus custos. Diante do cenário de crise houve diversas propostas de medidas, algumas de cunho econômico e outras relacionadas a gestão da Previdência Social. Contudo, houve grande resistência diante essas propostas, o que fez o governo de João Figueiredo repensar o custo político (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Assim, optou-se por encaminhar projeto de lei que penalizava em grande parte aqueles que já estavam aposentados, diante do novo cenário de redemocratização o Congresso Nacional negociou com o presidente da República. Contudo, João Figueiredo por meio de Decreto-Lei impôs um “pacote previdenciário” para recuperação econômica, além de realizar alterações na legislação, relacionadas as contribuições (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Tal medida não foi bem vista pela sociedade, uma vez que possuía caráter de força, sendo vista, então, como um retrocesso diante o processo democrático, além de ignorar as críticas dirigidas ao PL. Mais uma vez, o que se evidencia aqui, é a organização social em prol da busca por seus direitos, aceitando cada vez menos a arbitrariedade dos órgãos governamentais (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

Assim como na subseção anterior, finalizamos esse período com uma linha do tempo contendo os principais eventos ao longo desses quarenta anos:

Figura 3 – 1945 a 1985: quarenta anos de previdência.



FONTE: OLIVEIRA; TEIXEIRA; (1985)

4.3 A Previdência Social a partir da Constituinte de 1988

Após 21 anos de ditadura militar, iniciada em 1964 e findada em 1985, o Brasil voltou a ser um país democrático. O principal marco desse novo período é a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988. A Constituinte trouxe uma série de inovações, dentre essas o tratamento da seguridade social, composta pelos direitos à saúde, à previdência social e à assistência social, sua previsão está localizada no Título III, Capítulo II, do artigo 194 ao 204, do texto constitucional. Segundo os professores Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2018) a CF/88 é a primeira a tratar dessa temática.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a Previdência Social e assistência médica passaram a ser instituições distintas, uma vez que foi instituído o Sistema Único de Saúde (SUS) para contemplar as demandas da saúde. Assim, a partir desse marco, nos ateremos exclusivamente ao contexto previdenciário. Conforme Mendes e Branco (2018) a CF/88 expandiu o acesso à previdência social e aumentou seus benefícios. Acerca da fonte de receitas os autores citam o estudo realizado para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (2007):

Para financiar as consequentes pressões de gasto, a nova Carta diversificou as fontes de financiamento da seguridade: exigiu dos empregadores uma nova contribuição sobre seus lucros e redirecionou para o setor outra que já incidia sobre o faturamento deles; ainda destinou ao setor as rendas provenientes de loterias em geral e determinou a organização de um orçamento específico para a seguridade, separado do orçamento fiscal (apud MENDES; BRANCO, 2018, p. 1055).

Os artigos constitucionais que tratam com exclusividade da Previdência Social são o 201 e 202. Nesses é previsto a filiação obrigatória; a concessão de benefício por motivo de

doença, invalidez, morte e idade avançada; previsão de salário-família e auxílio-reclusão para dependentes de segurado de baixa renda; e, ainda, a concessão de pensão por morte ao cônjuge e dependentes do segurado. O texto constitucional estabelece a vedação de diferenciação na cessão de aposentadoria, exceto nos casos previstos (art. 201, §1º, CF) e prevê que o salário mínimo é a referência para o cálculo dos benefícios (art. 201, § 2º, CF). Contudo, alguns direitos previstos atualmente na Constituição Federal foram adquiridos ao longo dos anos (MENDES; BRANCO, 2018).

A Previdência Social é regida por princípios constitucionais, dentre eles a solidariedade (art. 3º, I, CF), a isonomia (art. 5º, caput, CF) e o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201, caput, CF). O princípio da solidariedade diz que todos os beneficiários devem pagar e receber em momento pertinente, além de que todos estão sujeitos às alterações de alíquota. A isonomia aplicada a previdência é o tratamento igualitário perante a lei para todos os beneficiários. Por fim, o equilíbrio financeiro e atuarial trata da garantia de recursos para atendimento das obrigações de curto prazo e de longo prazo, respectivamente (MENDES; BRANCO, 2018).

A Previdência Social é composta por dois regimes, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ambos previstos constitucionalmente. Acerca do primeiro, o RGPS, é regido pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que regulamenta o plano de benefícios. É o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal criada em 1990, o responsável pela gestão e atendimento aos beneficiários desse regime. Essa lei contempla todos os trabalhadores que exercem atividade remunerada e não estão vinculados ao RPPS. Os benefícios previstos possuem função substitutiva de renda (as aposentadorias) ou compensatória (auxílios e pensões), sendo que seu fim único é a proteção social previdenciária (BRASIL, 2009).

Para o pagamento dos benefícios garantidos aos contribuintes do RGPS é prevista a contribuição dos trabalhadores e empregadores. O artigo 167, XI, da Constituição Federal prevê a vinculação dessa contribuição ao pagamento, com exclusividade, dos benefícios. Tal medida é para proteger o sistema previdenciário de déficits. Contudo, Donadon e Montenegro (BRASIL, 2009) discorrem que nas últimas décadas houve crescentes e constantes assimetrias, o que requer ao Governo realizar contínuas alterações.

Os autores pontuam, ainda, alguns desafios presentes: (i) opções equivocadas: constantemente a previdência social é confundida com assistência social ou políticas compensatórias, acarretando prejuízos ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, devido a insuficiência e dissonância da fonte de financiamento; (ii) a existência de benefícios não

previdenciários, um dos mais graves problemas, uma vez que não possuem específica ou adequada fonte de custeio (BRASIL, 2009).

Tal situação causa instabilidade, compromete o desenvolvimento sustentável, dificulta a avaliação de resultados da real razão previdenciária e descaracteriza os resultados. Há, ainda, (iii) problemas na organização dos benefícios, uma vez que pode haver distorção na finalidade; e, por fim, (iv) os desafios na composição do custeio, representados pela insuficiência nas alíquotas, a inadequação de bases de incidência e pelas renúncias fiscais (BRASIL, 2009).

No que tange ao RPPS a previsão constitucional está disposta no artigo 40, CF/1988, e estabelece seus princípios básicos e os critérios para aposentadoria dos servidores e, ainda, a concessão de benefícios aos dependentes, em caso de morte do servidor. Entretanto, a redação desse artigo passou por várias adaptações até possuir a forma atual. Marco et. al (BRASIL, 2009), especialistas no RPPS, apontam que no texto original não havia a organização de um regime previdenciário.

Na versão inicial da Carta Magna a aposentadoria não se apresentava como benefício previdenciário, era calculado apenas o tempo de serviço e não se observava a idade do segurado e a existência de contribuição. Marco et. al (BRASIL, 2009) resumem:

O regime jurídico previdenciário se confundia com o regime jurídico de trabalho dos servidores públicos. Os benefícios eram concedidos como um benefício de natureza estatutária ou administrativa, e dependiam apenas do vínculo funcional, do tempo de serviço prestado ao Estado. Por isso, não exigiam a contribuição e seu valor correspondia à última remuneração do servidor, exceto no caso dos proporcionais (BRASIL, 2009. p. 41 – 42).

Alterações no texto constitucional foram feitas ao longo dos anos. A primeira foi a EC nº 03/1993, que estabelecia que a previdência dos servidores públicos seria custeada com recursos da União e das contribuições dos servidores. A segunda, EC nº 20/1998, trouxe a característica previdenciária aos benefícios dos servidores e seus dependentes. Foram inseridos, também, critérios básicos de estruturação e funcionamento para o RPPS e medidas para observância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Restringiu o Regime Próprio a apenas servidor efetivo, ficando os servidores comissionados, temporários e empregados públicos no RGPS (BRASIL, 2009).

A EC 20/98 trouxe, ainda, a fixação do tempo de contribuição, ao invés do tempo de serviço e estabeleceu requisitos para a aposentadoria voluntária: idade mínima, diferenciada entre homens e mulheres, determinou o tempo efetivo de exercício no serviço e tempo no cargo efetivo. Estipulou a limitação do benefício à remuneração do servidor. Vedou a possibilidade de mais de uma aposentadoria, excetuado os casos previstos em lei. Apontou,

também, a aplicação dos limites remuneratórios previstos no artigo 37, XI, CF à soma dos proventos de inatividade, dentre outras medidas. Nesse mesmo sentido há a Lei nº. 9.717/1998 – Lei Geral da Previdência Pública (BRASIL, 2009).

Outra Emenda a trazer novidades na matéria do RPPS foi a EC nº 41/2003, que trouxe a obrigação ao princípio da solidariedade, além de alterações nos benefícios, como: (i) o cálculo do benefício seria a partir de uma média das remunerações, e não mais o valor da última; (ii) redução de 30% da pensão por morte recebida por dependente de servidor ativo/inativo; (iii) reajuste dos benefícios nos moldes do RGPS; (iv) a previsão do auxílio permanência; e (v) vedação a instituição de mais de um Regime Próprio, assim como a mais de uma unidade gestora. Acerca da primeira alteração foi promulgada a Lei nº. 10.887/2004, que dispõe as regras de cálculo dos benefícios do RPPS (BRASIL, 2009).

Uma quarta Emenda, EC nº 47/2005, trouxe alterações a respeito das aposentadoria dos servidores portadores de necessidades especiais. Essa emenda foi revista pela EC nº 70/2012, que assim como a EC nº 41/2003, estipulou que o benefício fosse calculado a partir da média das remunerações, e não apenas com o valor da última. Já a EC nº 88/2015 alterou a idade da aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos (MEDINA, 2017).

A última Emenda Constitucional a trazer novidades na previdência foi a EC nº 103/2019, que trouxe alterações tanto para os beneficiários do RPPS quanto para aqueles do RGPS. Precedendo sua aprovação, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 287, diante o contexto da necessidade de redução dos gastos públicos e um complicado ambiente político pós impeachment. Conforme apontado por Turra e Afonso (2017) a PEC compõe o mais extensivo grupo de medidas acerca de reforma previdenciária já proposto no Brasil.

Os autores discorrem, ainda, que a amplitude das medidas propostas na PEC se deve ao adequado diagnóstico frente aos relevantes problemas do sistema previdenciário. Entretanto, se essa é uma característica conveniente, por outro lado, há o seu caráter radical, devido ao “reflexo da incapacidade recente da sociedade e de seus representantes no Executivo e no Legislativo terem tomado anteriormente medidas mais graduais, em um contexto econômico demográfico mais favorável, de forma a minimizar os custos de transição e de implantação das medidas” (TURRA; AFONSO, 2017, p. 336).

Somente três anos após a PEC 287 foi aprovada a EC 103/2019, com um novo governo e apoio de um amplo conjunto de atores. A denominada Nova Previdência foi aprovada em 23 de outubro de 2019 em que foi alterado: (i) idade mínima e tempo de contribuição, sendo que há distinção entre os regimes, além de previsão de exceções para

determinadas categorias; (ii) cálculo do benefício; (iii) alíquotas, que variam de 7,5% a 14% no RGPS e de 7,5% a 22% no RPPS; (iv) pensão por morte; (v) limite e acúmulo de benefício; e (vi) regras de transição (BRASIL, 2019).

Marco et. al (BRASIL, 2009) aponta que mesmo com as alterações na Constituição Federal o sistema previdenciário ainda carece de modificação e ajustes para alcançar o equilíbrio entre os regimes. Os autores pontuam uma série de matérias como sugestão, essas abordam desde benefícios a criação de sistemas, ou de medidas financeiras a estruturação do órgão responsável pela Previdência Social, o INSS.

Outro importante ponto abordado na obra *Previdência Social: Reflexões e Desafios*, elaborado pelo Ministério da Previdência Social, é a gestão do sistema previdenciário. A Diretoria do INSS apresenta os seguintes dados:

O Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS, está entre as maiores instituições previdenciárias das Américas, ao menos a se julgar pelos números que apresenta. O pagamento de mais de 26,8 milhões de benefícios mensais em setembro de 2009 é superior à população da maioria dos nossos países vizinhos. O valor da despesa anual em 2009 será de mais de R\$ 220 bilhões, redistribuindo renda entre os brasileiros, em especial aos pequenos e médios municípios. O atendimento ocorre por meio de 1.100 unidades de atendimento, com perspectiva de expansão para mais 720 municípios até 2010, e conta com mais de 40.000 servidores, o que transforma o Instituto Nacional do Seguro Social em uma das maiores organizações do Brasil, com enorme capilaridade e papel fundamental na vida de todos os cidadãos (BRASIL, 2009. p. 193).

Grande é o desafio enfrentado pelo órgão diante o tamanho de sua cobertura, além da exigência por um sistema mais eficiente para os usuários. Assim, foi necessário que o governo investisse na infraestrutura do INSS, na contratação e capacitação de servidores, na operacionalização do sistema e na atualização dos procedimentos e planejamento de atividades do órgão. A partir desses esforços, a Diretoria do INSS apresentou uma extensa lista com alguns dos principais programas desenvolvidos desde 2006 (BRASIL, 2009):

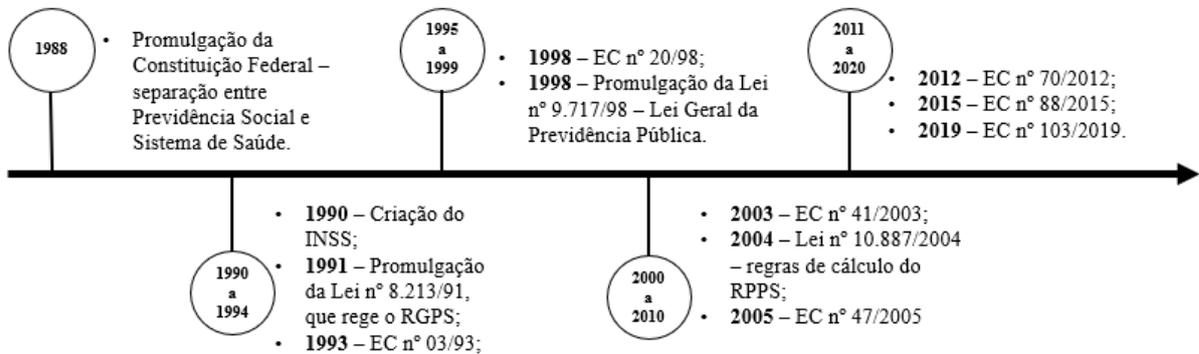
- | | |
|--|---|
| 1. Programa de Combate às Filas; | 9. Especialização da Perícia Médica |
| 2. Atendimento Programado; | 10. Cadastramento de Segurados Especiais; |
| 3. Ampliação e Adequação da Rede de Atendimento; | 11. Reformulação do Atendimento Remoto da Previdência Social; |
| 4. Formalização do Empreendedor Individual; | 12. Plano Simplificado de Previdência Social; |
| 5. Reabilitação Profissional; | 13. Censo Previdenciário; |
| 6. PGA – Projeto de Gestão do Atendimento; | 14. Extrato Previdenciário; |
| 7. Auditoria Preventiva; | 15. Atendimento em 30 minutos; |
| 8. Parcerias com entidades públicas; | 16. Programa de Valorização dos Servidores; |

Em resumo, as medidas tomadas pelo INSS tinham por objetivo melhor assistir seus usuários e aumentar a efetividade do órgão. Para isso, foram atendidos importantes requisitos a partir da gestão de pessoas, da Gestão do Conhecimento, da gestão por competências e da gestão de processos, além da observância a etapas do ciclo de políticas públicas e a fixação de Plano estratégico da Previdência Social (BRASIL, 2009).

Com essas medidas, os diversos programas visavam, dentre algumas ações, a inserção da tecnologia para facilitação e expansão do atendimento, a melhora na infraestrutura das agências, a fixação de parcerias públicas com municípios que não possuíam postos de atendimento, aumento do corpo profissional e capacitação desse, programas educativos aos beneficiários e leis para proteção e cobertura das categorias profissionais (BRASIL, 2009).

O breve histórico aqui apresentado busca expor as principais alterações legais e administrativas relacionadas a Previdência Social, desde a redemocratização. Assim como nas subseções anteriores, finalizamos o histórico previdenciário no Brasil com uma linha do tempo apontando os principais pontos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988:

Figura 4 – A Previdência Social após a Constituição Federal de 1988.



FONTE: BRASIL, 2009; MEDINA, 2017.

Toda essa seção histórica, desde o início do sistema previdenciário até os dias atuais, buscou apresentar as várias alterações na legislação, nas regras dos benefícios, no regime administrativo e estrutural e os impactos aos assegurados da previdência. Através dos relatos das evoluções e retrocessos, buscou expor, também, as dificuldades enfrentadas por beneficiários e colaboradores. Contudo, assim como a sociedade está em constante evolução, esse sistema também tem evoluído para se adequar e atender as demandas da população brasileira.

5 A ANÁLISE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA E A POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA

A partir do desdobramento da pesquisa, essa seção analítica, dividida em duas subseções, busca relacionar as áreas de estudo e analisar o problema de pesquisa: seria possível, a partir da identificação dos problemas (operacionais, déficit de pessoal, carência na infraestrutura, orçamentário e gestão), implementar a Reforma da Previdência em um sistema adequado e preparado para, além de atender, entregar os melhores resultados aos colaboradores e usuários?

A primeira seção trata da Reforma da Previdência, em que detalharemos o contexto econômico e social que exigiu a necessidade de reforma, o caminho percorrido até a implementação da EC nº 103/2019, as alterações que o texto constitucional trouxe ao sistema previdenciário e, por fim, quais foram as principais medidas estabelecidas pelo Governo Federal para atender aos beneficiários da Previdência Social com o Programa Nova Previdência, implementado a partir do PPA 2020 – 2023, e seus impactos.

A segunda seção analisa a implementação da Reforma da Previdência e a política pública previdenciária. Ou seja, está disposto nessa parte da análise as ações implementadas pelo INSS após a EC nº 103/2019. Com isso, pretendemos apontar quais os gargalos existentes entre teoria e prática, ao longo dos anos, levou a Presidência da República a adotar emergencialmente a MP nº 922/2020 para atender as demandas da autarquia previdenciária.

5.1 A Reforma Previdenciária de 2019: antecedentes e consolidação

A partir do histórico da Previdência Social no Brasil é possível perceber que o problema previdenciário sempre ocupou a agenda dos governos brasileiros. Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal, essa vem sofrendo alterações no seu conteúdo, inclusive no que tange a previdência. O assunto passou por diversas adaptações através do texto constitucional e de outros meios legais, seja através de leis, decretos ou normas. A questão é que desde a promulgação da Lei Eloy Chaves o assunto é alvo dos diversos atores, quer políticos, empresários ou beneficiários.

A partir de 2014, o assunto Previdência Social voltou a ser amplamente discutido pelo governo e especialistas, que apontavam a necessidade de uma reforma no sistema. O assunto chegou a entrar nas pautas de discussão durante o segundo mandato presidencial de

Dilma Rousseff, que enfrentou o ápice da crise econômica no Brasil². Contudo, o governo não conseguiu apresentar a tempo uma proposta para reforma da previdência, uma vez que cercado pelas crises econômicas, fiscais e políticas acabou sofrendo processo de impeachment em 2016³.

Cenário semelhante encontrou Michel Temer ao assumir o cargo presidencial ainda em 2016. O país estava cercado por crises e havia uma ruptura expressiva no ambiente político, devido aos últimos acontecimentos daquele ano. O então Presidente da República chegou a encaminhar à Câmara dos Deputados a PEC nº 287/2016, propondo alterações no sistema previdenciário. Entretanto essa PEC não chegou a ser aprovada⁴ pelo CN.

Coube ao presidente eleito em 2018, Jair Messias Bolsonaro, a missão de apresentar a proposta de reforma, uma vez que o debate da previdência continuava a ocupar lugar de destaque na agenda do governo e de outros atores. Portanto, o governo elaborou e encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 06/2019. A reforma era apontada, também, como medida necessária para promover o desenvolvimento econômico e social do país, trazendo investimentos, geração de empregos e melhorias de infraestrutura⁵.

É preciso, no entanto, entender qual era o cenário econômico do Brasil e do Sistema Previdenciário para que se fizesse necessária a proposta de reforma. Como dito, desde 2014, as contas públicas vinham sofrendo com a redução das receitas e aumento das despesas. Tal situação forçou o governo a realizar cortes nos gastos públicos e reduzir a expectativa de crescimento do Produto Interno Bruto. Segundo dados do Banco Mundial o PIB brasileiro caiu de US\$ 2,456 trilhões, em 2014, para US\$ 1,7963 trilhões, em 2016, tendo uma sensível recuperação em 2018, atingindo US\$ 1,8686 trilhões (GOOGLE, 2020).

² Dilma diz que país terá que 'encarar' uma reforma da Previdência Social. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/dilma-diz-que-governo-vai-em-busca-de-reequilibrio-fiscal-e-crescimento.html> Acesso em: 18 de out. de 2020.

Dilma quer fazer reforma da Previdência e aumentar a idade média de aposentadoria. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-diz-que-fara-o-possivel-para-garantir-superavit-e-inflacao-na-meta,10000006406> Acesso em: 18 de out. de 2020.

³ Impeachment impediu reforma da Previdência anterior, afirma Dilma. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/impeachment-impediu-reforma-da-previdencia-anterior-afirma-dilma.shtml> Acesso em: 18 de out. de 2020.

⁴ PEC 287/2016 – Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881> Acesso em: 18 de out. de 2020.

Entenda o caminho da reforma da Previdência até a promulgação. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/entenda-o-caminho-da-reforma-da-previdencia-ate-a-promulgacao/> Acesso em: 18 de out. de 2020.

⁵ O brasileiro aprova a Nova Previdência. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cPmSbMPnWLM> Acesso em: 18 de out. de 2020.

Notícias publicadas pelo IBGE⁶, acerca da sensível melhora no PIB em 2019 e da previsão para o PIB de 2020, indicam os dados relativos à segunda metade da última década: 2015 (-3,5%), 2016 (3,3%), 2017 (1,3%), 2018 (1,3%), 2019 (1,1%) e 2020 (previsão de -2,2%). Ou seja, diante da recessão enfrentada, foi difícil fechar as contas públicas sem que houvesse déficits orçamentários, conforme dados do orçamento anual. Disponibilizados pelo Portal da Transparência, dados demonstram que uma parcela significativa dos gastos públicos é representada pela Previdência Social, em 2016 correspondiam a 20,01% e em 2019 a 22,93%, quando foi apresentada e promulgada a Reforma da Previdência (CGU, 2020).

Na apresentação da PEC nº 06/2019 o governo federal evidenciou que o déficit previdenciário em 2018 foi de R\$ 265,2 milhões e a previsão para 2019 era de R\$ 294,9 milhões (SPREV, 2019). Além do histórico econômico podemos apontar pelo menos outras três causas para o agravamento dessa situação. A primeira é a redução da taxa de fecundidade brasileira que caiu de 2,4 em 2000 para 1,7 em 2016, de acordo com a tabela 3727 do IBGE (2013-A). Ou seja, a redução no número de filhos impacta na geração de mão de obra, que é o que sustenta o sistema previdenciário.

A segunda causa é o aumento da esperança de vida ao nascer. Conforme dados da tabela 3825 do IBGE (2013-B), nos anos 2000 o cidadão brasileiro vivia em média 69,8 anos, sendo que homens viviam 66 e mulheres viviam 73,9. Dezesesseis anos após, a expectativa de vida média era de 75,7 anos, tendo os homens passado a viver 72,2 e as mulheres 79,3. Esses dados impactam diretamente o sistema previdenciário, visto que o benefício passa a ser pago por mais tempo ao cidadão, onerando mais aos cofres públicos.

A terceira causa é o valor dos benefícios. Segundo o relatório “valor médio da renda mensal do total dos benefícios pagos pelo INSS no período de outubro de 1988 a setembro de 2020”, fornecido pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, os valores pagos aos beneficiários do INSS passaram de R\$ 119,14, a partir da implementação do Real em julho de 1994, para R\$ 1.352,26 em setembro de 2020 (SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO, 2020). Esses valores representam um crescimento de mais de 1000% no valor médio pago aos beneficiários ao longo de 26 anos.

⁶ PIB cresce 1,1% em 2019 e fecha o ano em R\$ 7,3 trilhões. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27006-pib-cresce-1-1-em-2019-e-fecha-o-ano-em-r-7-3-trilhoes> Acesso em: 18 de out. de 2020.
Produto Interno Bruto – PIB. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acesso em: 18 de out. de 2020.

Conforme diagnóstico de problema apresentado no Programa 2214 do PPA 2020 – 2023:

O nível de despesa previdenciária do Brasil (incluindo RGPS, RPPS da União, Estados e Municípios, militares inativos e pensionistas) chegou a R\$ 890,7 bilhões em 2017 (13,6% do PIB), patamar verificado apenas em países de estrutura populacional mais envelhecida. O déficit agregado chegou a R\$ 362,6 bilhões (5,5% do PIB).

(...)

A despeito do elevado nível de despesas, 28% da população entre 16 e 59 anos não está coberta pelo sistema previdenciário. A despesa elevada também não se traduz em redução da desigualdade, já que os 15% mais ricos acumulam 47% da renda previdenciária e se aposentam precocemente, enquanto os trabalhadores mais pobres se aposentam por idade, em média aos 63 anos, com valor médio de aposentadoria de R\$ 1.252,00 (BRASIL, 2019-E, p. 105).

Assim, no intuito de conter os avanços do desequilíbrio previdenciário e combater os déficits, a Proposta da Reforma da Previdência, PEC nº 06/2019, foi apresentada pelo Governo Bolsonaro em 2019. Composta por quatro pilares: PEC nº 06/2019, combate a fraudes, cobrança da dívida e projeto dos militares. A partir das alterações no texto constitucional e nas regras previdenciárias, objetivava-se alcançar um impacto de mais R\$ 1 trilhão nas contas públicas nos dez anos seguintes (SPREV, 2019).

Apresentada em 20 de fevereiro de 2019 e entregue ao Plenário da Câmara dos Deputados, onde seguiu o trâmite previsto na CF. No dia seguinte, foi encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) que começou a analisar a PEC já no dia 22 de fevereiro de 2019. No período de dois meses a comissão trabalhou na elaboração do Parecer, que foi encaminhado à Coordenação de Comissões Permanentes (CCP).

Após o recebimento do Parecer pela CCP, o Plenário da Câmara instituiu a Comissão Especial – PEC 006/19 – PREVIDÊNCIA SOCIAL (PEC00619), que trabalhou de 25 de abril a 30 de maio nas emendas apresentadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). A PEC nº 06/2019 foi votada em dois turnos na Câmara dos Deputados e, após alterações, foi encaminhada ao Senado Federal, no dia 08 de agosto de 2019.

Ao ser recebida pela câmara alta, no Congresso Nacional, foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no Senado Federal denominada como CCJ, no dia 14 do mesmo mês. Após aprovação na CCJ o texto base foi encaminhado ao plenário do Senado Federal para votação, que o aprovou em dois turnos, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 60. Assim, a EC nº 103/2019 foi aprovada e promulgada no dia 12 de novembro de 2019 (SENADO FEDERAL, 2019).

Mesmo após alterações na proposta original, o governo federal espera uma economia de R\$ 855,7 bilhões em 10 anos⁷. A seguir estão dispostas as principais alterações aprovadas a partir da EC nº 103/2019:

Tabela 4 – As principais alterações no sistema previdenciário após a Reforma da Previdência.

Área	Como era	Como fica
Tempo de carteira assinada	Homens – 35 anos Mulheres – 30 anos	40 anos
Idade mínima para benefício	Não há	Homens – 65 anos Mulheres – 62 anos
Pessoas com deficiência	Homens – 25 anos Mulheres – 20 anos (tempo de contribuição)	35 anos (tempo de contribuição)
Pensão por morte	100% do salário	50% do salário + 10% por dependente
Auxílio doença	Média de 80% dos salários	Média de 100% dos salários
Idosos em pobreza extrema (BPC)	1 salário mínimo	R\$ 400,00
Servidores Públicos	Homens: 60 anos (idade mínima) 35 anos (trabalho) Mulheres: 55 anos (idade mínima) 30 anos (trabalho)	Homens: 65 anos (idade mínima) 60% do salário Mulheres: 62 anos (idade mínima) 60 % do salário
Aposentadorias especiais (Exercício de atividade com efetiva exposição a agentes nocivos à saúde)	Era observado apenas o tempo de contribuição: 15 anos de contribuição; 20 anos de contribuição; 25 anos de contribuição.	Homens e Mulheres: 55 anos, para atividade especial de 15 anos de contribuição; 58 anos, para atividade especial de 20 anos de contribuição; 60 anos, para atividade especial de 25 anos de contribuição.

⁷ Reforma da Previdência: governo revisa previsão de economia de R\$ 800 bi para R\$ 855 bi em dez anos. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/09/reforma-da-previdencia-governo-revisa-previsao-de-economia-de-r-800-bi-para-r-855-bi-em-dez-anos.ghtml> Acesso em: 18 de out. de 2020.

Abono PIS/ PASEP	Para quem ganha até 2 salários mínimos	Para quem ganha até 1 salário mínimo
Alíquota para RGPS	Salário até R\$ 1.751,81 – 8% Salário de R\$1.751,82 a R\$2.919,72 – 9% Salário de R\$2.919,73 a R\$5.839,45 – 11%	Até um salário mínimo: 7,5% Entre um salário mínimo e R\$ 2 mil: 9% Entre R\$ 2 mil e R\$ 3 mil: 12% Entre R\$ 3 mil e o teto do RGPS: 14%
Alíquota para RPPS	Salário até R\$ 1.751,81 – 8% Salário de R\$1.751,82 a R\$2.919,72 – 9% Salário de R\$2.919,73 ao teto – 11%	Até um salário mínimo: 7,5% Entre um salário mínimo e R\$ 2 mil: 9% Entre R\$ 2 mil e R\$ 3 mil: 12% Entre R\$ 3 mil e o teto do RGPS: 14% Entre o teto do RGPS e R\$ 10 mil: 14,5% Entre R\$ 10 mil e R\$ 20 mil: 16,5% Entre R\$ 20 mil e o teto constitucional: 19% Acima do teto constitucional: 22%

FONTE: (INSS, 2019); (BRASIL, 2019-A)

A Reforma da Previdência estabeleceu importantes regras acerca do tempo de contribuição e idade mínima para receber o benefício, tais novidades permitirá que o governo pague o direito de acordo com a nova expectativa de vida da população brasileira, sem sobrecarregar os cofres públicos. Os novos valores, relativos à pensão por morte, estimula os dependentes a ingressarem, também, no mercado de trabalho e não dependerem exclusivamente do auxílio. Tal medida contribui, ainda, para que os impactos negativos da redução da taxa de fecundidade sejam minimizados e que o desenvolvimento econômico prospere, uma vez que haverá estímulo ao trabalho.

As alterações relativas a alíquotas, vigentes a partir da EC nº 103/2019, impactam o orçamento do Estado, que a partir das mudanças passará a recolher novas taxas tributárias, impactando as receitas e despesas da União. A criação de novas faixas de contribuição, principalmente no RPPS, colaboram para a redução da desigualdade, por dois motivos: (i) quem recebe salários mais altos pagará mais do que aqueles que recebem valores menores; e (ii) uniformiza o tempo de contribuição e idade mínima de aposentadoria para todos os beneficiários.

Nesse rol de mudanças há que se mencionar, ainda, o regime especial para professores e policiais, em que devem ser observadas as exigências de idade mínima ou tempo de contribuição. Outro ponto são as regras de transição que ocorrem de acordo com a idade, o tipo de aposentadoria e o regime ao qual o beneficiário pertence. Houve alterações, também, para as aposentadorias de cargos políticos, que passam a ser apenas pelo RGPS ou pelo regime de sua categoria, caso possua vínculo anterior.

Outro importante ponto proposto pela PEC nº 06/2019, porém que ficou de fora da EC nº 103/2019, foi a abrangência dos Estados e Municípios. Segundo previsto no artigo 24, XII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde, e conforme ressaltado, ainda, pelo §1º, a EC nº 103/2019 é apenas a norma geral sobre previdência. Essa questão foi exaustivamente debatida durante a tramitação da PEC nº 06/2019 no CN, e acabou os Estados e Municípios ficando de fora.

Todavia, isso não quer dizer que esses entes federativos não precisam fazer alterações em seus regimes previdenciários. Foi aberto, ainda no Senado Federal, texto para a PEC Paralela 133/2019. A proposta permite aos Estados e Municípios a adoção de regimes próprios de previdência, a partir das mesmas regras do regime próprio da União. Foi concedido aos entes federativos prazo até 31 de julho de 2020 para a adequação. Contudo, o prazo foi estendido para 31 de dezembro de 2020 devido a pandemia da Covid-19⁸.

Há que se mencionar, no entanto, que mesmo com o grande rol de alterações impostas pela Reforma da Previdência, essa se ateu prioritariamente às questões financeiras e atuarias do problema, assim como nas reformas de 1930 e 1932, que visava obedecer ao teto dos gastos e reduzi-lo. Outro importante ponto é a sonegação das empresas e da União, identificada desde 1930. Apesar dos dados serem vagos através da LAI e do Portal de Transparência, não permitindo acesso concreto ao conhecimento oficial da informação, há diversas denúncias acerca do assunto ao longo dos anos⁹.

⁸ Estados e municípios ganham prazo para mudar alíquotas da Previdência. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-09/estados-e-municipios-ganham-prazo-para-mudar-aliquotas-da-previdencia> Acesso em: 18 de out. de 2020.

⁹ Mais de 46 mil empresas não pagaram INSS de funcionários nos últimos quatro anos. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/mais-de-46-mil-empresas-nao-pagaram-inss-de-funcionarios-nos-ultimos-quatro-anos-21872163> Acesso em: 19 de out. de 2020.

Empresas devem mais de R\$ 1 trilhão à Previdência. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/economia/2019/08/empresas-devem-mais-de-r-1-trilhao-a-previdencia/> Acesso em: 19 de out. de 2020.

Importante ponto que não foi abordado pela EC nº 103/2019 foram alterações nas questões institucionais. Apesar dos impactos econômicos serem os mais expressivos ao governo, a qualidade dos serviços e do INSS, em geral, impacta os beneficiários e colaboradores, que enfrentam problemas na prestação da previdência há anos, como as extensas filas, morosidade dos processos, escassez de agências, carência de profissionais, dentre outros.

Conforme exposto na seção histórica da previdência brasileira, o serviço foi debilitado a partir de medidas aplicadas ainda no período da Ditadura Militar, resultando em uma crise estrutural impactada pela expansão da cobertura, má gestão dos recursos e desvios desses para aplicação em outros projetos de interesse do Estado. Ou seja, é necessário atender a demanda atual, que é grande e complexa, de maneira qualificada e planejada, visando o longo prazo e não, apenas, soluções de curto prazo.

Ainda quando a PEC estava em tramitação no Congresso Nacional, cabia ao poder Executivo a iniciativa de elaborar e encaminhar ao poder Legislativo o Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento de longo prazo do governo que, conforme previsto no art. 165, § 1º, CF, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e programas de duração continuada da Administração Pública Federal nos próximos quatro anos de governo (BRASIL, 1988). O PPA 2020 – 2023 foi promulgado pela Lei nº 13.971/2019, em 27 de dezembro de 2019.

Apesar de aparecer 127 referências ao pesquisar “previdência” no arquivo “Espelhos dos Programas do PPA 2020-2023”, disponibilizado no site do Ministério da Economia, o PPA implementa, apenas, o “Programa 2214 – Nova Previdência” para tratar da temática. Segundo dados do “anexo I” do PPA, a despesa fixada para o programa é de R\$ 2.918.092.250,00 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019). Assim, conforme estabelecido na Carta Magna, o PPA estabelece a seguinte diretriz, objetivo e meta para o programa:

- Diretriz: 05 – Garantia do equilíbrio das contas públicas, com vistas a reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento.
- Objetivo: 1172 – Garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, com foco na proteção do cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços.
- Meta: 0504 – Melhorar o indicador de qualidade previdenciária em 9 unidades, incluindo melhorias na cobertura, sustentabilidade, suficiência e qualidade do serviço.

Ao analisar o problema, o PPA apontou, além das causas financeiras e da desigualdade social, a precariedade e insuficiência do sistema previdenciário para atender aos beneficiários. Ou seja, o governo federal reconheceu a existência de problemas de estrutura e gestão do

sistema previdenciário e estabeleceu, ainda, a melhora dos serviços previdenciários como resultado esperado pelo programa. No entanto, o texto preocupou-se apenas em designar ao INSS e à PREVIC a obrigação de “fiscalização, elaboração de dados, acompanhamento e implementação das regras propostas [pela EC nº 103/2019]” (BRASIL, 2019-E, p. 106).

Apesar do texto do PPA não conter as ações do programa, o SIOP apresenta 15 ações para o Nova Previdência (SIOP, 2020-A). Dentre essas, apenas 1 (116V) aborda a expansão do número de agência, previsão de 25 novas unidades, sem levar em conta a necessidade de melhorias nas agência já existentes. Outras 2 ações (20HR, 2563) visam melhorias na operacionalização do INSS para atendimento aos beneficiários. As ações 2292, 2562 e 2464 tem a finalidade de melhorar os bancos de dados para contribuir com os avanços operacionais. As demais ações possuem variados fins para atendimento do Programa Nova Previdência, como pagamento, ensino e, até mesmo, defesa judicial (SIOP, 2020-B).

Conforme mencionado anteriormente, o “Anexo I” do PPA apresenta o valor de R\$2.918.092.250 para os quatro anos de cobertura do Programa Nova Previdência. O valor fixado para 2020 foi de R\$ 663.977.660 mil (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019). A tabela a seguir, de acordo com os dados disponibilizados pelo SIOP, apresenta os valores investidos em cada uma das ações mencionadas acima:

Tabela 5 – Valores das ações do Programa 2214 – Nova Previdência.

Ação	Valor designado para execução
116V – Instalação de Unidade de Funcionamento do INSS	R\$ 792.496,00
20HR – Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social	R\$ 70.000,00
2563 – Gestão da Melhoria Contínua	R\$ 3.118.275,00
2292 – Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários	R\$ 290.893.617,00
2562 – Auditoria Preventiva e Corretiva em Rotinas, Procedimentos e Processos	R\$ 3.142.147,00
2464 – Gestão de Cadastros para a Previdência Social	R\$ 114.163.226
Demais ações	R\$ 663.565.480.239,00

FONTE: SIOP (SIOP, 2020-A).

Os valores designados para a execução de melhorias de infraestrutura, operacionalização para atendimento e bancos de dados somam R\$ 412.179.761,00, o que representa 0,062% do orçamento anual. A maior parte, 99,559%, contempla o pagamento dos benefícios previdenciários urbanos e rurais e as compensações previdenciárias.

A comparação entre os dados orçamentários observados e o objetivo e a meta fixados, levanta questionamentos: o INSS possui verba suficiente para o cumprimento do que foi estipulado no PPA? O Governo Federal está realmente empenhado em solucionar os problemas enfrentados pela autarquia? As ações definidas são suficientes como resposta aos problemas?

Visto que o programa Nova Previdência foi planejado pelo governo Bolsonaro para 2020 – 2023, e que esse vem sendo implementando há pouco mais de 9 meses, não há dados oficiais de seus resultados. Contudo, a partir da análise orçamentária dos dados, entendemos que os valores designados para a operacionalização do sistema previdenciário representam uma parcela muito pequena do orçamento.

Há de se mencionar, também, que a verba designada à autarquia reflete na entrega do serviço aos beneficiários que, assim como os servidores, encontram múltiplas limitações. Algumas dessas enfrentadas há anos, devido as soluções de curto prazo implementadas ao longo dos anos. Pontuamos, ainda, que dentre as ações não foi observada divisão orçamentária que contemple o reforço do quadro de profissionais, a profissionalização dos servidores, benfeitorias nas agências, melhorias das plataformas digitais e o monitoramento e fiscalização do próprio INSS.

5.2 Implementação da Reforma da Previdência e prestação do serviço público

Essa seção contemplará a pesquisa documental a partir de documentos oficiais, sendo eles: Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990; Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019; Planejamento Estratégico do INSS, aprovado pela Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019; Medida Provisória nº 922/2020, de 28 de fevereiro de 2020; Exposição de Motivos nº 38/2020 do Ministério da Economia; e Portaria nº 450, de 3 de abril de 2020. Concomitantemente serão apresentadas informações de relatórios, desenvolvidos a partir da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI).

Esses documentos foram selecionados tendo em vista que tratam da estruturação do INSS, da atuação da autarquia e, também, de medidas para auxiliar na execução das atribuições e na continuidade dos serviços autárquicos. Há, ainda, a característica recente e atual que esses documentos possuem, uma vez que a legislação da Reforma da Previdência e da política pública previdenciária é nova.

Assim, a pesquisa documental foi a definição metodológica ideal para estudar e analisar o problema de pesquisa, visto que os documentos disponíveis ainda não receberam

tratamento analítico. É possível mencionar, também, que as informações obtidas através da LAI pertencem a fontes ricas e seguras de dados, além de ter possibilitado a continuidade da pesquisa durante a pandemia da Covid-19 (GIL, 2002).

5.2.1 Contextualização do Decreto nº 99.350, Decreto nº 9.746 e Planejamento Estratégico do INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi criado em 1990, no governo de Fernando Collor de Melo. É uma autarquia previdenciária, portanto desempenha oficialmente a atividade de previdência social. Carvalho Filho define autarquia como: “a pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado.” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 490).

A previsão legal que deu origem à autarquia previdenciária foi o Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. O Decreto previa dentre outras coisas a organização estrutural da autarquia, com quadro de cargos e funções, e suas competências: (i) arrecadar, fiscalizar e cobrar os recursos; (ii) gerir recursos; (iii) conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social; e (iv) executar as atividades educacionais e de suporte aos trabalhadores (BRASIL, 1990).

Atualmente o INSS é organizado pelo Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019. O texto traz apenas informações acerca da organização estrutural e o quadro de cargos e funções, sem acrescentar novas atribuições. O INSS é a autarquia oficial do governo com legitimidade para arrecadar, cobrar, fiscalizar e gerir os recursos previdenciários. É, também, a única com poder para conceder o direito de aposentadoria, pensão e auxílios previstos em lei aos beneficiários. Ou seja, o INSS presta o serviço quase que com exclusividade, salvo exceção das previdências complementares privadas.

A estrutura de exclusividade, no entanto, atribui importantes características e efeitos à atuação da autarquia. Como o serviço prestado pelo INSS não gera lucros, dificilmente haveria empresas dispostas a realizar a atividade da autarquia, caso a lei permitisse. Por tanto, cabe inteiramente ao Estado, através da autarquia previdenciária, atender a demanda federal, estadual, distrital e municipal. Contudo, a inexistência de diversidade da oferta permite que a autarquia ofereça o serviço com padrões de qualidade abaixo daqueles estabelecidos, na teoria, aos beneficiários. Outro ponto é que como os clientes-cidadãos possuem apenas uma opção, ficam dependentes de um sistema deficitário.

Apesar do INSS possuir uma extensa cobertura, tanto em território quanto a quantidade de beneficiários, é preciso reconhecer as limitações territoriais, de infraestrutura e operacionais. A realidade enfrentada no Brasil é muito variada nos 8.516.000 km² de território brasileiro. Há limitações de acesso físico, dificuldades no acesso à rede de internet, desigualdades sociais, variados níveis de instrução escolar, dentre outras. Contudo, todas essas questões precisam ser consideradas ao formular uma política previdenciária universalizada.

Embora dados do INSS apontem a existência de mais de 1.500 postos de atendimento¹⁰, espalhados por todo o território brasileiro, essa quantia é, ainda, muito baixa, tendo em vista os 5.570 municípios brasileiros e suas múltiplas peculiaridades. Agrega-se a esse ponto a previsão orçamentária de apenas 25 novas agências pelo Programa Nova Previdência, conforme o PPA 2020 – 2023 (SIOP, 2020-B). Ou seja, muitos beneficiários continuarão enfrentando dificuldades para ter acesso ao atendimento e, conseqüentemente, ao benefício. A quantidade de postos de atendimento é uma das problemáticas que compõe a afirmação de que os beneficiários dependem de um sistema deficitário.

Outro impacto do baixo número de agências é a superlotação daquelas existentes, o que afeta a operacionalização do serviço. Segundo o “relatório nº 5 – Principais registros recebidos pela Ouvidoria Previdenciária”, as principais reclamações recebidas pela autarquia são referentes, principalmente, a demora na análise dos processos de aposentadoria, recurso pendente de análise e referente ao pagamento de benefício. Essas reclamações juntas representam 32,11% do total dos 503.710 registros realizados entre janeiro de 2019 e agosto de 2020 (OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA, 2020).

É preciso levar em conta, ainda, que a quantidade de reclamações que chega à ouvidoria é abaixo do número real. Ou seja, os números concretos de reclamações são bem mais expressivos. Tendo em vista a importância do serviço prestado e das solicitações realizadas, o elevado número de registros é preocupante, e reflete a qualidade do serviço prestado pela autarquia que tem a atribuição, oficial, de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social.

Esses dados permitem inferir, também, que as ações definidas pelo PPA não são suficientes como resposta aos problemas existentes. Caso esses problemas fossem pensados e analisados seguindo as orientações do guia prático de análise ex ante, seria feita a análise dos

¹⁰ Rede de Atendimento. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/rede-de-atendimento/> Acesso em: 21 de out. de 2020.

dados e do mapeamento de processos existente na autarquia, a partir da Gestão do Conhecimento da instituição e, assim, seriam traçadas as metas e o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo INSS, segundo suas demandas. Seria almejado, portanto, a eficácia, além da redução de custos e otimização da alocação dos recursos escassos.

Apesar das reclamações possuírem os números mais expressivos – demonstrando o reflexo das dificuldades enfrentadas pelos colaboradores diante (i) o reduzido número de funcionários da autarquia, (ii) sobrecarga de trabalho, (iii) precariedade da infraestrutura, (iv) dificuldades com a assimetria de informações ou (v) possíveis discricionariedades enfrentadas pelos burocratas de nível de rua – não há somente reclamações. A Ouvidoria Previdenciária disponibilizou, também, os dados referentes a denúncias (35.448), elogios (3.393), solicitações diversas (32.056) e sugestões (1.843), realizadas durante o mesmo período. Contudo, a discrepância dos dados é notória (OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA, 2020).

Outra importante influência à atuação do INSS é seu planejamento estratégico, aprovado pela Resolução nº 2/CEGOV/INSS, em 31 de dezembro de 2019, disponibilizado em resposta ao “relatório nº 01 – Continuidade e atuação do INSS”. O documento prevê a divisão em três eixos para as ações estratégicas da autarquia. O primeiro eixo, “Aprendizagem e Desenvolvimento”, traz relevantes ações para alcançar as metas de modernização tecnológica do sistema operacional a serem cumpridas até 2021. Pode-se inferir dessas ações que o INSS reconhece suas limitações e está buscando melhorá-las (INSS, 2020-B).

Há, ainda, outros relevantes pontos desse eixo, como as metas relacionadas à gestão das receitas e aquelas que compõem o grupo do “objetivo estratégico – Reestruturação Organizacional para Transformação Digital” (INSS, 2020-B). Ao conteúdo desse último, identificamos importante relação com os principais aspectos definidos na subseção de avaliação ex ante, seção 3.1.1, como a relevância dos atores no desenho da política (iii), a definição de ações e metas para a atuação do órgão (v), observância à gestão de riscos (vi) e ao sistema de governança (ix).

Importante consideração a esse grupo, também, é a previsão de “Pelo menos 4 mil servidores temporários recepcionados até dez/2020” (INSS, 2020-B), vale lembrar que o Planejamento Estratégico foi aprovado ainda em dezembro de 2019, enquanto a medida para contratação de servidores temporários, MP nº 922/2020, só foi implementada em fevereiro de 2020. Por qual motivo a medida precisou ser tomada com caráter emergencial visto o planejamento existente? Por que o Poder Executivo Federal optou pela MP que possui prazo fixo de validade?

O segundo eixo, “Processos e Inovação”, traz ações relacionada aos objetivos estratégicos de processos de tomada de decisão, implementação de medidas e gestão dos dados (INSS, 2020-B). Assim como nas ações anteriores, é possível visualizar aqui a relação com aspectos do guia prático de análise ex ante, como a relação entre dados e tomada de decisão (ii) e a implementação das medidas, a partir dos insumos de tecnologia, de pessoal e de procedimentos, que dará origem aos resultados da ação do INSS (viii).

O terceiro e último eixo do Planejamento Estratégico 2020 – 2023 é denominado “Cidadão”. Esse eixo apresenta ações voltadas a melhorias (i) no atendimento, (ii) nas plataformas disponibilizadas para acesso (aplicativo e centrais telefônicas), (iii) na padronização do serviço, (iv) na comunicação entre servidor e beneficiário e (v) na avaliação do serviço (INSS, 2020-B). Assim como nos pontos anteriores, é possível relacionar essas ações àquelas definidas na subseção de avaliação ex ante, seção 3.1.1, que trata da confiança pública e envolvimento dos interessados (x) e do controle social (xii).

Há cinco considerações a serem pontuadas ao Planejamento Estratégico: (i) todas as metas possuem uma área responsável, o que facilita o monitoramento a partir dos objetivos estratégicos e indicadores estabelecidos, atendendo aos aspectos “xi” e “iv” da avaliação ex ante. Alguns dos objetivos estratégicos definidos são: atualização e normalização da infraestrutura, conformidade no pagamento de benefícios e ampliação de serviços atendidos pelo INSS.

Apesar dos indicadores não aparecerem no planejamento 2020 – 2023, o documento referente a 2016 – 2019 apresenta mais de 40 indicadores de desempenho, dentre eles: Taxa de Cobertura Previdenciária – TCP, Tempo Médio de Atendimento na Ouvidoria, Índice de Equilíbrio Financeiro do RGPS Urbano – IEF-RGPS, Índice de capacitações, Grau de Internalização dos Princípios de Gestão e Governança, Grau de Satisfação dos Usuários dos Sistemas (BRASIL, 2015). Acreditamos que esses indicadores continuam a ser utilizados pela autarquia.

Dando continuidade às demais considerações, (ii) as ações do INSS são amparadas por lei, portanto respeitam as previsões orçamentárias e financeiras, conforme aspecto “vii” da avaliação Ex ante; (iii) grande parte das ações do planejamento estratégico 2020 – 2023 abordam as iniciativas desenvolvidas pelo INSS a partir de 2006, apontadas no final da seção 4.3, porém reformuladas (INSS, 2020-B);

(iv) apesar da aplicação da Gestão do Conhecimento na elaboração do Planejamento Estratégico, sua aplicação foi deixada de lado quando a contratação de colaboradores foi realizada emergencialmente, demonstrando divergência entre o planejamento e a

implementação. Fica evidente que, assim como ao longo da história, o INSS continua a atender a demandas atuais, sem observar no planejamento de sua atuação o cenário geral e futuro; e (v) não ficou claro por qual motivo as ações foram definidas até 2021, sendo que sua cobertura é até 2023.

A partir da análise do planejamento estratégico e sua relação com os guias práticos de avaliação de políticas públicas, Ex ante (BRASIL, 2018-A) e Ex post (BRASIL, 2018-B), é possível observar a relação do conteúdo dos guias na formulação das políticas públicas da autarquia. De acordo com informação do “relatório nº 03 – Aplicação da Gestão do Conhecimento e dos Guias de Avaliação no INSS”, os guias são utilizados como um todo e nas altas instâncias do INSS (INSS, 2020-C).

Entretanto, resposta obtida através do relatório afirma, também, que “os servidores não têm contato com os manuais de avaliação. Há, contudo, ideias e projetos que se encaixam nos manuais sem necessariamente haverem sido pensados dentro deles” (INSS, 2020-C). Conforme pontuamos na seção 3.1, os guias de avaliação são importantes e necessárias ferramentas de Gestão do Conhecimento, criadas para suprir a lacuna entre teoria e prática, por isso são fundamentais para o desenvolvimento da política pública.

A partir da afirmação do INSS de que nem todos seus servidores utilizam as ferramentas de Gestão do Conhecimento na área de políticas públicas, representadas pelos guias práticos de avaliação Ex ante e Ex post, gerou preocupação. Essa cultura permite que haja espaço para uso inapropriado da discricionariedade para formular e avaliar políticas públicas, devido a utilização parcial ou desuso da Gestão do Conhecimento quando essa se faz necessária.

Por tanto, questionamos a autarquia como a Gestão do Conhecimento é tratada. O intuito é entender como o INSS lida com seu conhecimento e, se suas políticas públicas podem ser impactadas, devido a perpetuação do conhecimento institucional estar comprometida ou não (INSS, 2020-C).

Tabela 6 – A Gestão do Conhecimento no Instituto Nacional do Seguro Social.

Pergunta encaminhada através da LAI	Resposta obtida através da LAI
Como é tratada a GC dentro do INSS? Há incentivo para que os colaboradores	A GC no INSS fica a cargo principalmente da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Carreiras e Educação. A Escola da Previdência possui inúmeros cursos online de capacitação. Existe, também, o projeto Trilhas, para formação de tutores em

compartilhem conhecimento?	matéria de benefícios e gestão. As inovações e alterações são encaminhadas, através do e-mail corporativo dos servidores, constantes. Por fim, há um catálogo de normas (Índice Legislativo Previdenciário). O compartilhamento entre os colaboradores é feito através de cursos e trilhas disponíveis. Sendo que os servidores mais experientes contribuem nas capacitações e tutoriais, assim o conhecimento fica retido.
Há o mapeamento de processos do INSS?	O órgão possui um dos mais avançados do Executivo Federal. As áreas mapearam suas atividades e atribuiu pontuação a todas elas.
Como o conhecimento formal está armazenado? Existe um plano de manutenção?	Está armazenado principalmente no site interno (Intraprev) do INSS. Não há um plano específico, apesar do mapeamento de processos e uma rede de conhecimento de grande alcance entre os servidores.
Existe arquitetura tecnológica adequada? Os programas, plataformas e aplicativos estão atualizados e licenciados?	Infelizmente não possui arquitetura tecnológica adequada para armazenar o conhecimento. As plataformas não estão integradas e são alimentadas manualmente. Os programas, plataformas e aplicativos não estão atualizados e licenciados. A questão tecnológica é algo a ser melhorado dentro da Casa.

FONTE: INSS (INSS, 2020-C).

A partir das respostas obtidas, é notório que a autarquia possui cuidado e preocupação em relação ao conhecimento institucional, observado através do tratamento atribuído ao conhecimento, cursos, incentivo, cultura do compartilhamento e o mapeamento de processos. Contudo, há pontos que precisam ser melhorados para garantir a segurança da Gestão do Conhecimento, como o armazenamento dos dados, o plano de manutenção e a satisfatória implementação desse conhecimento em suas ações.

Apesar da existência de um Planejamento Estratégico que visa melhorias e uma Gestão do Conhecimento em desenvolvimento, é possível verificar que o INSS apresenta desafios na materialização e institucionalização da teoria na prática. A afirmação concedida pelo relatório nº 06: “há ideias e projetos que se encaixam nos guias sem necessariamente haverem sido pensados dentro deles”, nos permite questionar se o desenho das ações, realizado nos moldes da autarquia, é o mais eficaz para atender aos problemas enfrentados, ou se a discricionariedade do INSS para formular suas ações impacta os resultados da política pública previdenciária negativamente.

Conforme abordado na subseção 3.1, os guias de avaliação visam cumprir o papel de metodologia padrão, suprimindo a lacuna entre teoria e prática. Ou seja, a intenção dos guias é instruir os gestores públicos a desenharem políticas públicas que sigam os passos apresentados e, assim, obtenham resultados mais eficazes e sustentáveis, além de qualidade e desenvolvimento econômico e social. Isto significa que a utilização dos guias se torna cada vez mais imprescindível, inclusive no âmbito previdenciário.

Portanto, a análise Ex ante e Ex post, de acordo com os guias, indicaria os problemas existentes nas ações do INSS. As etapas do guia de avaliação Ex ante, desenvolvidas a partir da Gestão do Conhecimento em políticas públicas, auxiliaria na identificação do problema, no desenho da política, na implementação, no monitoramento, na avaliação e no controle. Já na avaliação Ex post, a avaliação executiva permitiria que a autarquia identificasse, a partir das recomendações, qual ponto da política precisaria de uma avaliação mais aprofundada.

Entendemos, por tanto, que caso os guias fossem aplicados totalmente às ações do INSS, os resultados seriam potencialmente melhores. As medidas definidas para tratar as reclamações da ouvidoria, as extensas filas, os problemas operacionais, estruturais, dentre outros, apresentariam resultados nos moldes estabelecidos pelos guias. Há que se mencionar, no entanto, que conforme pontuado anteriormente, o custo dessas avaliações é elevado, o que contrasta com a verba prevista no PPA para execução de melhorias, representada por uma parcela muito pequena do montante total, R\$ 412.179.761,00 ou 0,062% do orçamento anual.

5.2.2 Medida Provisória nº 922/2020 e Portaria nº 450/2020 – A implementação da Reforma Previdenciária no INSS.

Com base em toda essa contextualização do INSS, a partir da organização estrutural legal e do planejamento estratégico (limitações estruturais e operacionais, avanços previstos no planejamento, e, também, a relação com a Gestão do Conhecimento e os guias de avaliação Ex ante e Ex post), analisaremos a relação com a Reforma da Previdência. Pontuaremos, então, os desencontros do processo de tomada de decisão, os gargalos que impactaram a implementação da política previdenciária a partir da Reforma e suas consequências, que acabou por tornar necessária a MP nº 922/2020.

Conforme apresentado, a Reforma da Previdência foi encaminhada ao Congresso Nacional em 20 de fevereiro de 2019. Após sua promulgação, em 12 de novembro do mesmo ano, observou-se que as novidades da reforma se limitavam, prioritariamente, a alterações no caráter financeiro e atuarial do problema. Ou seja, não houve espaço para proposta de

implementação de pacote de mudanças institucionais que visasse melhor atender aos colaboradores e beneficiários.

Apontamos o primeiro gargalo da implementação a partir das respostas ao “relatório nº 04 – Implementação da política previdenciária”, em que o INSS expos que as adequações do sistema operacional iniciaram logo após a Reforma da Previdência. Contudo, essas adequações não foram realizadas integralmente no mesmo momento, elas vêm sendo implementadas gradativamente desde a promulgação da EC nº 103/2019 (INSS, 2020).

A autarquia apontou, ainda, que não houve paralização dos serviços para que funcionários e agências se adaptassem as novas regras, os requerimentos continuaram a ser recepcionados e na medida em que as adequações são, gradativamente, implementadas nos sistemas informatizados, de benefício e atendimento, os requerimentos são despachados. Não houve, também, a realização de plantões de atendimento para assistir o aumento da demanda (INSS, 2020).

Uma das medidas criadas pela autarquia para dar suporte aos colaboradores foi a criação de um curso com as mudanças trazidas pela EC nº 103/2019. O material conta com um total de dez aulas, e essas são ministradas por servidores da casa. Outra medida adotada foi o serviço “Simular Aposentadoria”, disponível em seu site. A simulação apresenta os cenários possíveis para aposentadoria nas normas vigentes, as regras de transição estabelecidas no texto constitucional e o tempo de contribuição faltante, quando for o caso (INSS, 2020).

Outro gargalo da implementação é o Planejamento Estratégico do INSS para 2020 – 2023, que foi aprovado em 31 de dezembro de 2019, contudo não houve implementação imediata de medidas relacionadas às necessidades da autarquia, mesmo àquelas mencionadas em seu texto. Esse desencontro da tomada de decisões fundamenta-se na perspectiva *top down*, apresentada na seção de Políticas Públicas. Essa perspectiva trata que os tomadores de decisão não são os mesmos a implementarem a política. Como consequência, aspectos relevantes para a atuação dos burocratas de nível de rua deixam de ser pensados e incluídos na lei que regula a política pública.

Lipsky (2019) afirma, em sua obra, que apesar da importância das arenas decisórias, essas não apresentam o cenário como um todo. Ou seja, a política pública não é melhor percebida na previsão legal ou, ainda, por aqueles que compõem o alto escalão da tomada de decisões. É necessário observar as peculiaridades do sistema que implementa a política pública. O autor aponta, ainda, que é preciso incluir os trabalhadores e cidadãos no problema e, então, formular as ações da política.

Diante a ausência dos burocratas de nível de rua no processo de tomada de decisão, surgem múltiplas limitações para implementação da política. O cenário exige, então, que os colaboradores ajam com certa discricionariedade para possibilitar a continuidade do serviço, evidenciando o desencontro entre decisão e atuação. Lipsky (2019) pontua:

Os trabalhos normalmente não podiam ser realizados de acordo com os mais elevados padrões de tomadas de decisão nas diversas áreas porque os trabalhadores de nível de rua não dispunham de tempo, informações, ou outros recursos necessários para responder de forma adequada a cada caso. Em vez disso, os burocratas de nível de rua administram suas tarefas difíceis desenvolvendo rotinas de práticas e psicologicamente simplificando sua clientela e o ambiente, de maneira a influenciar fortemente os resultados de seus esforços.

(...)

os burocratas de nível de rua interagem com os cidadãos no decurso do trabalho e têm discricionariedade para exercer autoridade; além disso, eles não podem fazer o trabalho de acordo com concepções ideais, considerando as limitações existentes na estrutura de trabalho (LIPSKY, 2019, p. 15 – 24).

Questionamos o INSS, através da LAI, acerca da atuação dos especialistas da autarquia no debate e no envolvimento do texto da Reforma da Previdência. Foram encaminhadas três perguntas:

1. Em qual nível os especialistas do INSS participaram do desenho da Reforma da Previdência de 2019?
2. Houve participação dos especialistas na elaboração do texto da PEC nº 06/2019?
3. Durante os trâmites no Congresso Nacional para aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019 os especialistas do INSS foram ouvidos nas comissões mistas? Foram apresentadas as limitações de infraestrutura, sistema operacional e déficit de pessoal aos representantes do Legislativo e Executivo, como possíveis impedimentos para o sucesso da Reforma da Previdência?

A resposta concedida pela autarquia previdenciária foi que “não há dados ou informações consolidadas sobre as indagações formuladas” (INSS, 2020-C). A resposta justificada na inexistência de dados e informações reflete um impasse da autarquia, em que há três possibilidades: (i) a ausência dos especialistas na tomada de decisões; (ii) a Gestão do Conhecimento não é satisfatória em todas as áreas do INSS; e (iii) a autarquia enfrenta um problema de publicidade e transparência.

Além da ausência dos especialistas no processo de tomada de decisão, é possível observar, também, que a Gestão do Conhecimento foi comprometida, uma vez que não cumpriu com seu papel. Conforme apresentado na seção de Gestão do Conhecimento, essa área de estudo busca contribuir com o conhecimento necessário para melhorar a atuação da Administração Pública e, assim, torná-la mais eficaz. Ou seja, sua ausência comprometeu o sucesso e o cumprimento da atuação do Estado.

A razão do INSS gerir seu conhecimento deve ser a fundamentação de suas decisões, através de dados e informações, mostrando que sua atuação está amparada e direcionada para o desenvolvimento. Do contrário, o Instituto estará apenas processando conhecimento sem aplicação real, motivação e responsabilidade com os recursos financeiros. É preciso que a GC na Administração Pública promova o desenvolvimento econômico e social para que se cumpra, então, a previsão legal de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social.

Por isso é tão importante a correta utilização da Gestão do Conhecimento, que permite melhorar o mapeamento de processos, o compartilhamento do conhecimento institucional e a capacitação dos colaboradores. Uma vez que a discricionariedade somente se torna um problema quando não há capacitação prévia e adequada para os BNR. Contudo gerir conhecimento é caro, capacitar servidores possui altos custos e, conseqüentemente, melhorar o serviço ao cidadão também possui impacto financeiro. Ou seja, é preciso investir na área meio para melhorar o desenvolvimento e a consolidação dos serviços.

Portanto, a ausência do INSS, autarquia responsável pela gestão dos benefícios relacionados à Previdência Social, na tomada de decisões impactou diretamente sua atuação e refletiu na qualidade da prestação do serviço. Após a reforma, a autarquia passou a ser questionada acerca das imensas filas, da morosidade no andamento de processos, perícias e recursos e, também, sobre a lentidão no atendimento¹¹. Evidenciava-se, então, um problema já existente que encontrou espaço na agenda dos atores envolvidos.

Para resolver o problema, o Governo Federal optou pelo instituto da Medida Provisória. De acordo com Mendes e Branco (2018), é a medida elaborada pelo Presidente da República, com força de lei, que visa responder a necessidades urgentes e relevantes, ou seja, “há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público” (MENDES; BRANCO, 2018, p. 1488).

¹¹ INSS admite queda de produtividade e culpa aumento de processos por fila de 2 milhões de pedidos. Disponível em: <https://www.anasps.org.br/inss-admite-queda-de-produtividade-e-culpa-aumento-de-processos-por-fila-de-2-milhoes-de-pedidos/>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

Baixo número de servidores do INSS aumenta fila por aposentadorias. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/baixo-numero-de-servidores-do-inss-aumenta-fila-por-aposentadorias-13012020#:~:text=O%20aumento%20da%20busca%20por,para%20285%20mil%20at%C3%A9%20agosto>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

INSS admite queda de produtividade e culpa aumento de processos por fila de 2 milhões de pedidos. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/inss-admite-queda-de-produtividade-culpa-aumento-de-processos-por-fila-de-2-milhoes-de-pedidos-1-24202921>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

A MP possui caráter imediato, ou seja, possui validade a partir do momento de sua publicação, e visa instigar o Poder Legislativo a debater sobre o assunto. Conforme previsto no art. 62 do texto constitucional, a MP possui prazo de 60 dias, podendo ser prorrogada uma vez pelo mesmo período. Caso não seja votada pelo Congresso Nacional, perde sua validade. Dessa forma, a MP nº 922/2020 entrou em vigor em 28 de fevereiro de 2020, e teve vigência até 26 de junho de 2020.

Assim, diante o cenário do aumento das demandas, refletindo o crescimento das filas de atendimento e o número de processos, além de outros problemas citados aqui, como a relação deficitária entre o número de postos de atendimento e a quantidade de municípios e beneficiários; superlotação das agências, reflexo dos problemas na operacionalização do serviço; precariedade da infraestrutura; assimetrias de informação; e reduzido número de colaboradores, optou-se pela medida que trata a última problemática, na intenção de solucionar as demais.

Por tanto, a MP foi tomada em caráter emergencial tendo em vista o relevante problema do INSS. A necessidade de mão de obra para atender aos beneficiários indicava extrema urgência, tendo em vista que a postergação da medida ampliaria os danos. Mesmo havendo previsão no Planejamento Estratégico para recepcionar 4.000 servidores temporários até o final de 2020, não houve tempo hábil para que o Governo Federal pudesse implementar a medida de outra forma, diante à proporção que o problema ganhou.

Apesar de possuir prazo fixo de validade, caso não haja aprovação do Poder Legislativo no tempo fixado, a MP era o recurso mais eficaz e célere que o Poder Executivo possuía naquele momento para lidar com o problema. É preciso destacar, no entanto, que mais uma vez optou-se por solução de curto prazo, mesmo os problemas enfrentados sendo recorrentes ao longo da história. A solução mais eficazes seria a contratação de novos servidores públicos ou terceirizados. Contudo, em ambos os casos seria necessário analisar, primeiramente, o impacto econômico e financeiro e a disponibilidade de recurso.

Há que se mencionar, também, o prazo. Tanto os tramites para realização de concurso público, como para licitação de empresa terceirizada, nos moldes da Lei nº 8.666/93, demoram meses. À essa última possibilidade, haveria, ainda, a necessidade de alteração na estrutura da autarquia e previsão em lei por essa modalidade de contratação. Logo, diante o cenário, não havia tempo hábil para a implementação imediata de uma medida planejada visando o longo prazo.

Para que assim fosse, essas medidas deveriam ter sido pensadas e estudadas durante a tramitação da PEC nº 06/2019, e implementada imediatamente após a promulgação da EC

nº 103/2019. A adequada utilização dos Guias Práticos de Avaliação teria possibilitado a análise desse problema e indicaria o melhor caminho para que a correta tomada de decisão acontecesse e os resultados fossem mais eficazes.

Assim, a Medida Provisória nº 922/2020, instituída em 28 de fevereiro de 2020, dispõe, em síntese, sobre a contratação temporária de servidores públicos aposentados para a continuidade dos serviços do Executivo Federal, principalmente do INSS, por um período máximo de dois anos, dentre outras alterações. A exposição de motivos apresentada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, ao Presidente da República traz relevantes dados:

Como exemplo de situações emergenciais que exigem instrumentos mais céleres de atuação do Estado, cita-se a atualmente enfrentada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com o grande volume de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais represados, aguardando análise para resposta aos interessados.

(...)

Conforme levantamento recente, a quantidade total de requerimentos aguardando conclusão era da ordem de 2 milhões de processos (844 mil dentro do prazo legal de 45 dias e quase 1,2 milhão acima desse prazo). Nesse número total, cerca de 355 mil requerimentos já passaram por análise inicial, mas aguardam resolução de pendências por parte do segurado. Assim, o total de requerimentos com prazo superior a 45 dias que dependiam exclusivamente de análise do INSS era um pouco superior a 1 milhão.

(...)

A proposta de medida provisória também estabelece que a avaliação pericial do servidor público federal, realizada pela perícia médica federal, dispensará a necessidade de junta médica ou de perícia por cirurgião dentista. Essa alteração tem por objetivo simplificar os procedimentos relacionados à avaliação médico pericial do servidor público regido pela Lei nº 8.112, de 1990, retirando exigências que aumentam a morosidade e reduzem sua efetividade, e aproximando a do modelo adotado no regime geral de previdência social, com maior celeridade e rigor na análise. Acredita-se que essa alteração possibilitará que um número considerável de servidores que atualmente se encontram afastados por incapacidade temporária, inclusive do INSS, possam retornar ao trabalho, ampliando a oferta de serviços públicos aos cidadãos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 1 – 3).

A exposição de motivos evidenciou, portanto, o grande problema enfrentado pelo INSS com o aumento do volume de requerimentos e a quantidade de servidores. Assim, a partir da MP nº 922/2020 a autarquia conseguiu preencher mais de 3.000 cargos em todo o território nacional com servidores temporários. Em apenas quatro meses a autarquia quase alcançou o número fixado no Planejamento Estratégico de 4.000 servidores temporários. No entanto, ao contemplar essa realização é preciso analisar se a quantidade de agentes reflete, também, na qualidade do serviço prestado.

O edital que estabeleceu as regras de seleção dos temporários, previa a contratação de aposentados do quadro do INSS e militares inativos, para desempenhar a função de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social. O documento apresentava as áreas que os temporários ocupariam, as atividades desempenhadas e os requisitos

necessários para a contratação. Todavia, acerca dessa última, não foi exigida experiência específica, apenas geral, para processar as análises (INSS, 2020-D).

Ou seja, não havia a possibilidade do serviço ser prestado imediatamente após a contratação, uma vez que esses temporários necessitariam, primeiramente, ser treinados para obter o conhecimento necessário para lidar com a política pública. A vantagem diante esse cenário é a avançada Gestão do Conhecimento que há dentro do órgão, que possibilita a cultura por compartilhar o conhecimento entre os colaboradores e o avançado mapeamento de processo, que colaboram para o desempenho e avanços da atuação dos agentes.

É preciso, entretanto, analisar os riscos dessa medida. Não há garantia de que os temporários aprenderão em tempo hábil a nova função, e a desempenhará com êxito para reduzir as demandas. Há, ainda, o fato de que o aplicação do treinamento recebido pelos temporários será por um curto prazo, uma vez os contratos possuem vigência para apenas dois anos. O que nos permite questionar se a medida observou princípios da Gestão do Conhecimento, dentro das necessidades da política pública, e do planejamento estratégico.

Pode-se citar, inclusive, outros riscos, como a relação entre a idade avançada e a dificuldade em aprender a lidar com novas atividades e tecnologia; a recorrência de problemas de saúde e o impacto na assiduidade ao trabalho; é possível, ainda, que os temporários tenham perdido o ritmo de trabalho devido ao tempo que estavam aposentados; se a motivação pelo retorno ao ambiente de trabalho for unicamente o salário, é preciso lembrar que essa é uma motivação temporária, e logo o rendimento pode cair, impactando no atendimento prestado.

De toda forma, após o término dos contratos temporários, continuará a persistir os mesmos problemas. Pois haverá, ainda, altas demandas no sistema previdenciário, visto que a população brasileira continua a envelhecer, e a defasagem no quadro de pessoal será ainda maior, tendo em vista que não houve a contratação de mão de obra mais jovem e nem efetiva. Ou seja, a medida atende apenas as demandas imediatas, sem representar um planejamento a longo prazo e pode impactar prejudicialmente, mais uma vez, a continuidade da concessão e operacionalização dos benefícios relacionados à Previdência Social.

Há que mencionar, ainda, que a atividade previdenciária não sofre com a reduzida quantidade de servidores de hoje, esse é um problema recorrente, que não será sanando em apenas dois anos. Notícia de 2018¹² aborda a espera por concurso público no INSS para mais

¹² Decreto da Terceirização não afeta concurso INSS. Entenda! Disponível em: <https://folhadirigida.com.br/concursos/noticias/inss/decreto-da-terceirizacao-nao-afeta-concurso-inss-entenda> Acesso em: 23 de out. de 2020.

de 7.000 vagas, quase que o dobro do número de temporários contratados a partir da MP. Tal dado contraria a posição do Ministro da Economia, Paulo Guedes, no texto da exposição de motivos, ao pontuar que “no curto ou médio prazo entrarão em desuso e deixarão de ser demandadas, não justificando a realização de concurso público para contratação de servidores efetivos” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 2).

Em contrapartida à afirmação do ministro, o INSS afirma que estão sendo realizados estudos para mapear a necessidade de pessoal e suas qualificações para, futuramente, ser apresentado ao Governo Federal pedido de recomposição da mão de obra, com base na nova realidade do INSS. A estimativa é que até maio de 2021 o planejamento de recursos humanos, de médio e longo prazo, esteja finalizado, o que permitirá a programação de concurso público a partir de 2022, concomitante ao término dos contratos temporários (INSS, 2020-C).

Conforme pontuado anteriormente, a contratação dos temporários representa um mau uso dos recursos da autarquia. Primeiramente pelo fato de que o conhecimento formal poderia ser transferido para um servidor efetivo. Em segundo, a repetição no processo de treinamento, que será necessária, daqui há alguns anos, representa um retrocesso para o avanço das atividades.

Terceiro, os riscos da medida demonstram que os especialistas do órgão de fato não participaram da tomada de decisões. Diante o conhecimento da necessidade de servidores capacitados que dessem continuidade ao serviço, não houve planejamento, visto que esse ponto deveria ter sido tratado durante a tramitação da PEC nº 06/2019 e não após a promulgação da EC nº 103/2019.

Por último, o INSS demonstrou não aplicar o conhecimento presente nos guias de avaliação para elaboração da política previdenciária (INSS, 2020-C). A existência de problemas conhecidos, que não foram tratados diante às mudanças profundas e relevantes da Reforma da Previdência, reflete a ausência das orientações que compõem os guias de avaliação. A decisão por seguir com uma política pública sem planejamento e sem preparo agravou os problemas vividos pelos burocratas de nível de rua e pelos beneficiários.

Quanto à avaliação dos resultados obtidos com a MP nº 922/2020, a única possibilidade de análise é referente à quantidade de contratos. De acordo com o relatório nº 03, “Aplicação da Gestão do Conhecimento e dos Guias de Avaliação do INSS”, ainda não há dados relacionados a efetividade dos contratos temporários. Isso porque há servidores que se encontram em capacitação, e os que já estão aptos para efetuar atendimento nas unidades do INSS ainda não estão atuando, em razão do fechamento das unidades para atendimento externo (INSS, 2020-C).

Essa informação contrasta com aquela fornecida anteriormente pela autarquia que afirma que o atendimento continuou a ocorrer após a Reforma da Previdência. Mesmo que a razão para o fechamento dos postos de atendimento tenha ocorrido devido a pandemia da COVID-19¹³ (INSS, 2020-D), acontecimento que impactou negativamente o planejamento de todo o governo, reflete a falta de planejamento e descumprimento do Decreto nº 99.350/90, no que tange a conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social.

O último documento analisado é a Portaria nº 450/2020. Datada de 3 de abril de 2020, o ato administrativo do INSS trata das instruções acerca da aplicação das alterações de leis ou regulamentos, previstas na EC nº 103/2019 e na Medida Provisória nº 905/2019, e apresenta, também, as normas para execução do serviço previdenciário. Ou seja, o documento tem por objetivo instruir as novas regras aos colaboradores da autarquia (INSS, 2020-E).

Em síntese, o documento lista as novas regras para concessão dos benefícios e apresenta em seus anexos a (i) declaração de recebimento de pensão ou aposentadoria em outro regime de previdência; e (ii) as tabelas de aposentadoria por tempo de contribuição com pontuação (INSS, 2020-E). Conforme o relatório nº 04, esse documento foi um dos recursos utilizados como medida para implementação das alterações no regime previdenciário, e previu, também, a implementação gradativa das adequações aos sistemas, mencionada no início dessa seção.

O que a publicação da Portaria nº 450/2020 revela? O texto foi publicado, apenas, após quatro meses de vigência das novas regras previdenciárias e, mais de um mês após a medida emergencial para contratação dos temporários. Essa portaria demonstra, mais uma vez, a ausência de planejamento e da utilização das ferramentas de Gestão do Conhecimento disponíveis para avaliar, formular e implementar políticas públicas.

Entendemos, então, que tal medida reflete que os colaboradores na linha de frente não possuíam o conhecimento necessário para conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social, imediatamente após a promulgação da EC nº 103/2019. Ou seja, além do elevado número de solicitações, apontamos que a assimetria de informações, no primeiro momento, impactou na qualidade do atendimento e na continuidade da prestação do serviço.

¹³ INSS suspende atendimento presencial nas suas agências em todo o país. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/inss-suspende-atendimento-presencial-nas-suas-agencias-em-todo-o-pais/> Acesso em: 23 de out. de 2020.

Agências fechadas do INSS dificultam vida do segurado; veja que situações dependem de avaliação presencial. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/04/agencias-fechadas-do-inss-dificultam-vida-do-segurado-veja-que-situacoes-dependem-de-avaliacao-presencial.ghtml> Acesso em: 23 de out. de 2020.

Os resultados imediatamente após a Reforma da Previdência poderiam ter sido diferentes, caso o INSS e as demais instituições envolvidas, como o Ministério da Economia e a Presidência da República, tivessem pensado além dos impactos financeiros e atuarias da questão. Se os guias de avaliação houvessem sido utilizados, pensando nas necessidades institucionais, operacionais e estruturais do sistema previdenciário, a partir da Gestão do Conhecimento elaborada pelo corpo de especialistas e colaboradores da autarquia, a sociedade brasileira teria encontrado uma instituição mais preparada e qualificada para atender e prestar um serviço contínuo e eficaz.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa obra tratamos dos quatro pilares de desenvolvimento fixados: Administração Pública, Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e histórico da Previdência Social no Brasil. Através do estudo dessas áreas buscamos apontar, através da evolução histórica, os acertos e erros que tornaram a consolidação possível. Quando analisada a correlação existente, entendemos a importância de cada um desses pilares no contexto geral para o desenvolvimento e evolução do Estado brasileiro, e principalmente no âmbito do INSS, a partir do estudo de caso analisado.

A importância dessa obra se dá pela visão analítica que foi dada à questão previdenciária brasileira. Através da formação histórica desse benefício, podemos analisar como as alterações na legislação e no sistema impactaram a estabilidade e a sustentabilidade desse. Ao longo da história percebemos que muitas das medidas aplicadas a Previdência Social visavam resolver questões pontuais e momentâneas, sem lidar, no entanto, com as questões estruturais com base nos antecedentes de maneira qualificada e com olhar a longo prazo. A mesma situação repetiu-se com a Reforma da Previdência de 2019.

É importante, também, devido à contribuição no apontamento dos guias práticos de avaliação ex ante e ex post, elaborados pelo Governo Federal em 2018, como metodologia padrão para suprir a lacuna entre teoria e prática. Conforme pontuado ao longo desse trabalho, os guias foram elaborados observando a Gestão do Conhecimento das áreas de estudo e a experiência dos especialistas ao longo dos anos, refletindo na melhora da atuação da Administração Pública. A ausência dessa metodologia era uma significativa carência para o campo de estudo das Políticas Públicas e, também, para os gestores públicos responsáveis pela formulação das ações estatais.

Conforme pontuado, identificamos que a Reforma da Previdência de 2019 atende, prioritariamente, a questão financeira e atuarial do problema previdenciário. O debate e as mudanças no texto constitucional limitaram-se a alterações de alíquotas, idade para aposentadoria, tempo de contribuição, previsão de pensão, dentre outras. Contudo, a solução de outros problemas institucionais, como a qualidade do serviço prestado ao cidadão, problemas operacionais e números de agências não ganhou espaço, seja por falta de articulação do problema ou porque os atores interessados não foram envolvidos na tomada de decisão.

No que tange à aplicação dos guias, entendemos que esses cumprem seu papel metodológico e são ferramentas satisfatórias para a implementação de políticas públicas que buscam, além do desenvolvimento social e nacional, a racionalidade dos recursos. Contudo, para obter maior sucesso é preciso que as entidades públicas observem todas as suas orientações. Na situação do INSS, é preciso que os gestores públicos considerem, também, as questões históricas e a necessidade por medidas de longo prazo.

Apesar da função de orientar, é preciso considerar o fator humano racional, emocional e o interesse no sucesso da política pública, que pode tanto potencializar o êxito da utilização dos guias, como prejudicá-la. Através da análise da legislação, de documentos e sites oficiais e das respostas obtidas através da LAI, inferimos que a Reforma da Previdência de 2019 não observou as orientações do guia prático de análise ex ante e, nem sequer, importantes princípios da GC para auxiliar no desenvolvimento do INSS.

Apontamos que, imediatamente após a Reforma da Previdência de 2019, o INSS deixou de cumprir com a atribuição, definida em lei, de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social. Mesmo após a MP nº 922/2020, o órgão continuou a enfrentar problemas no que tange ao atendimento e o número de processos, visto que foi necessário treinar e qualificar os servidores temporários para a atividade a ser desempenhada.

Acerca da efetividade da MP nº 922/2020, ela atendeu, quase que totalmente, a previsão quantitativa de contratação. Contudo, entendemos que essa não foi a melhor medida tomada, tendo em vista que é uma solução de curto prazo e não agregará valor nas melhorias da autarquia a longo prazo. Os problemas institucionais enfrentados pelo INSS continuarão a fazer parte do convívio de colaboradores e beneficiários. Portanto, é preciso que os tomadores de decisão busquem medidas qualificadas para tratar a questão previdenciária.

A partir dos resultados obtidos, entendemos que a metodologia aplicada, pesquisa bibliográfica e documental, permitiu a compreensão e o conhecimento do estudo de caso analisado. O conhecimento obtido nos permitiu entender que a evolução histórica de cada

uma das áreas é extremamente importante e reflete na evolução da outra. As diversas dificuldades para firmar o campo de estudo da Administração Pública no Brasil atrasou o conhecimento e os avanços da área de Políticas Públicas, o que conseqüentemente refletiu na política previdenciária.

A situação vivenciada no ano de 2020 pelo INSS é herança dos anos em que a política não foi corretamente pensada e planejada. É o vestígio das decisões que foram definidas sem análise dos impactos a longo prazo, sem atenção à exequibilidade ou ainda, tomada apenas pela perspectiva política e não dos BNR. Conforme pontuamos, é improvável que uma política pública seja implementada exatamente igual foi desenhada pelos formuladores, há muitas variáveis entre decisão e execução.

Por tanto, apontamos que diante o cenário encontrado, o histórico recente da Reforma da Previdência foi um desafio para a obtenção dos dados e informações para estruturar o conhecimento obtido. Uma segunda dificuldade enfrentada, foi relacionada a coleta de dados através da LAI, visto que a publicidade dada aos dados não possui a transparência esperada. Por fim, podemos citar a difícil análise de um padrão na política previdenciária, devido ao tamanho de sua cobertura e os múltiplos cenários existentes no Brasil.

Pontuamos, ainda, que reconhecemos como resposta suficiente ao problema de pesquisa a hipótese de que a aplicação dos guias de avaliação possibilitaria, a partir do conhecimento disponível, a identificação dos problemas vividos pelo INSS e orientaria os gestores públicos acerca do melhor caminho para tratá-los antes, durante e após a Reforma da Previdência, de maneira a reduzir custos e otimizar a alocação dos recursos escassos que o governo possui

Logo, acreditamos ser imprescindível a realização de avaliação executiva, nos moldes do guia de avaliação ex post. Essa avaliação apontará as alternativas para melhorar as ações da política previdenciária, e conseqüentemente os processos, os resultados e a gestão. Tendo em vista o tempo para sua execução, será possível conhecer rapidamente qual etapa da política precisa de uma avaliação mais profunda. Apesar de ter um alto custo, é muito mais caro manter soluções de curto prazo, que não solucionam os problemas históricos enfrentados pela autarquia previdenciária.

7 BIBLIOGRAFIA

ALVARES, Lillian; BAPTISTA, Sofia Galvão; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério Henrique de. Gestão do Conhecimento: categorização conceitual. **Em Questão**, v. 16, n. 2, p. 235 - 252, jul./dez. Porto Alegre. 2010.

APO. **Knowledge management: facilitator's Guide**, 2009. Disponível em: http://www.apo-tokyo.org/00e-books/IS-39_APO-KM-FG.htm Acesso em: 05 abr. 2020.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de Gestão do Conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a Gestão do Conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. IPEA. Brasília, 2012.

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

_____. Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.

_____. Decreto de 18 de outubro de 2000, de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

_____. Decreto de 29 de outubro de 2003, de 29 de outubro de 2003. Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Brasília: MPS, 2009.

_____. Ministério da Previdência Social. **Plano Estratégico**. Brasília: MPS, 2015.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

_____. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1. **Casa Civil da Presidência da República**. IPEA. Brasília, 2018-A.

_____. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – volume 2. **Casa Civil da Presidência da República**. IPEA. Brasília, 2018-B.

_____. Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do

Seguro Social - INSS, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-A.

_____. Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-B.

_____. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-C.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-D.

_____. Espelhos dos Programas do PPA 2020-2023 (Incluindo informações gerenciais). **Ministério da Economia**. Brasília, 2019-E. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/siop_espelho_programas_completo_sem-ri.pdf Acesso em: 24 set. 2020.

_____. Nova Previdência. É para todos. É melhor para o Brasil. **Governo do Brasil**. Brasília, 2019-F. Disponível em: <https://www.brasil.gov.br/novaprevidencia/> Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Medida Provisória nº 922, de 28 de fevereiro de 2020. Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, e a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020-A.

_____. Do Eletrônico ao Digital. **Governo Digital**. Brasília, 2020-B. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital> Acesso em: 11 mai. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 6/2019 Proposta de Emenda à Constituição**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459> Acesso em: 22 set. 2020.

- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: **Enap**, 2018.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. **Atlas**. São Paulo, 2015.
- CGU. Previdência Social. **Portal da Transparência**, 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/programa-orcamentario/2061?ano=2019> Acesso em: 8 out. 2020.
- COELHO, Fernando de Souza. *História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do campo de públicas*. **ENAP**. Brasília, 2019.
- CONHECIMENTO. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. **Barsa Planeta Internacional Ltda**. 18ª ed. São Paulo, 2001. p. 468.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: **Atlas**, 2012.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”*. **RAP – Revista de Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Nov./dez. 2016.
- _____. *Administração Pública e Políticas Públicas*. **RAP – Revista de Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Mai./Jun. 2011.
- _____. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas; coletânea – volume 2**. Brasília: ENAP, 2006.
- FONSECA, A. **Organizational knowledge assessment methodology**. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2006.
- FGV, Fundação Getúlio Vargas. **Revista de Administração Pública**, 2020. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap> Acesso em: 25 mar 2020.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa - 4ª ed.** – Atlas. São Paulo, 2002.
- GOOGLE. **Indicadores do Desenvolvimento Mundial: Produto Interno Bruto**. Google Public Data Explorer, 2020. Disponível em: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bnppjof8f9_&met_y=ny_gdp_mktp_cd&i_dim=country:BRA:ARG:ITA&hl=pt&dl=pt#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=ny_gdp_mktp_cd&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:BRA:ARG:ITA&ifdim=world&tstart=1285210800000&tend=1537671600000&hl=pt&dl=pt&ind=false Acesso em: 22 set 2020.

IBGE. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Tabela 3727 - Taxa de fecundidade total. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**, 2013-A. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3727> Acesso em 08 out. 2020.

IBGE. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Tabela 3825 - Esperança de vida ao nascer, por sexo. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**, 2013-B. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3825> Acesso em 08 out. 2020.

INSS. Nova Previdência: confira as principais mudanças. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/nova-previdencia-confira-as-principais-mudancas/> Acesso em: 27 ago. 2020.

INSS. Portaria nº 450, de 3 de abril de 2020. Dispõe sobre as alterações constantes na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e na Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. **Diário Oficial da União**, 2020-A.

_____. Relatório nº 01 – Continuidade e atuação do INSS. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-B.

_____. Relatório nº 03 – Aplicação da Gestão do Conhecimento e dos Guias de Avaliação do INSS. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-C.

_____. Relatório nº 03 – Resultados da atuação dos servidores temporários. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-D.

_____. Relatório nº 04 – Implementação da política previdenciária. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-E.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In _____ **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019.

MEDINA, Damares. Reformas previdenciárias, aposentadoria dos servidores e mutação constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/observatorio-constitucional-reformas-previdenciarias-aposentadoria-servidores-mutacao-constitucional> Acesso em: 27 ago. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional – 13. ed. rev. e atual.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Plano Plurianual (PPA). **Ministério da Economia**, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual-ppa> Acesso em: 08 out. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Exposição de Motivos nº 38/2020. **Ministério da Economia**, Brasília, 2020.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaki. **The Knowledge Creating Company: how japanese companies create the dynamics of innovation.** Oxford University Press, Inc. New York, 1995.

OLIVEIRA; Jaime A. de Oliveira; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im) previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil.** Petrópolis, Vozes; (Rio de Janeiro): Associação Brasileira de Pós Graduação em Saúde Coletiva, 1985.

OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA. Relatório nº 05 – Principais registros recebidos pela Ouvidoria Previdenciária. **Ministério da Economia.** Lei nº 12.527/2011, 2020.

PIRES, Valdemir Aparecido; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e; FONSECA, Sérgio Azevedo; VENDRAMINI, Patrícia; COELHO, Fernando de Souza. Campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/124602> Acesso em: 11 mai. 2020.

PROBST, Gilbert; RAUB, Steffen; ROMHARDT, Kai. **Gestão do Conhecimento: Os elementos construtivos do sucesso.** Porto Alegre. Artmed Editora S.A. 2007. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=1B6lrpxbCSwC&printsec=frontcover&dq=gest%C3%A3o+do+conhecimento&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwie5MW5_P7oAhXKEbkGHY0EAxYQ6AEIVTAF#v=onepage&q&f=false Acesso em: 04 mai. 2020.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da Administração Pública – análise e avaliação; governança e redes de políticas; administração judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Sociais Brasileiras. **Semina: Ciências Sociais e Humanas.** Londrina. 2001. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/download/3873/3112> Acesso em: 05 abr. 2020.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas – 3. ed. rev. atua.** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed.** São Paulo: Cengage Learning, 2015.

_____. **Análise de Políticas públicas. Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** Cengage: São Paulo, 2016.

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Valores médios dos benefícios pagos pelo INSS. **Ministério da Economia**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/legislacao/indices-de-atualizacao-e-valores-medios-dos-beneficios> Acesso em 07 out. 2020.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999> Acesso em: 22 set. 2020.

SIOP. Paineis do Orçamento Federal. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, 2020-A.** Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06 Acesso em: 09 out. 2020.

SIOP. Cadastro de Ações. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, 2020-B.** Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio> Acesso em: 09 out. 2020.

SPREV. PEC 6/2019: Nova Previdência para os RPPS. **Ministério da Economia**, 2019. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/03/NOVA-PREVIDENCIA.pdf> Acesso em: 08 out. 2020.

SVEIBY, Karl Erik; MARTINS, José Roberto. **Gestão do Conhecimento – as lições dos pioneiros.** GlobalBrands. 2005. Disponível em: <http://www.globalbrands.com.br/artigos-pdf/knowledge-management.pdf> Acesso em: 31 mar. 2020.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TURRA, Cássio M.; AFONSO, Luis Eduardo. A consolidação da previdência social desde 1988 e seu futuro em um país em envelhecimento. In _____ **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional** / organizadores, Gilmar Mendes, Paulo Paiva. – 1.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

WU Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.