

RESPUBLICA

ISSN 1678-4057 - Vol 17 n 1 - Jul/Dez 2020

ENTREVISTA

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA: "É NECESSÁRIO UM ESTADO
COMPETENTE, FORTE, BEM ADMINISTRADO"

Pedro Pontual

Gabriel Howell

Monica Rodrigues

BUROCRACIA REPRESENTATIVA E PERSPECTIVA INTERSECCIONAL
DE GÊNERO E RAÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Iara Cristina da Silva Alves

DESAFIOS E IMPACTOS DA PRECARIZAÇÃO DA FORÇA DE
TRABALHO PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Denise Direito

PREGÕES ELETRÔNICOS PARA AQUISIÇÃO DE BENS: O CASO DA
SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE
MINAS GERAIS

Ana Paula Costa Ramos

Maria Isabel Araújo Rodrigues

RESPUBLICA

Revista de Políticas Públicas
e Gestão Governamental



ANESP

Associação Nacional dos Especialistas em
Políticas Públicas e Gestão Governamental

Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Presidente: Pedro Pontual

1ª Vice-Presidente: Lilian Rahal

2º Vice-Presidente: Rogério Da Veiga

3ª Vice-Presidente: Camile Mesquita

4º Vice-Presidente: Marcos Toscano

5ª Vice-Presidente: Márcia Muchagata

6º Vice-Presidente: Golbery Lessa

Suplentes: Leonardo Prudente, Alessandro Ferreira dos Passos, Virgínia Bracarense Lopes, Luiz Marcelo Videro Vieira Santos e Paulo Kliass

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental : ResPública / Associação
Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Ano 17, n.1 (dez. 2020)- . Brasília : ANESP, 2020- .

Semestral

ISSN 1678-4057

1. Administração Pública Periódicos. 2. Gestão Governamental Periódicos. 3.
Política Pública Periódicos. I. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas
e Gestão Governamental. II. Título: ResPública.

CDD 350.005

CDU 35 (05)

Editor: Leonardo Prudente. **Comitê Editorial:** Ana Beatriz Cabral, Daniel Silva Bosen, Eduardo Granha, Elisabeth Sousa C. Hernandez, Fernanda Bittencourt Vieira, Gildete Dutra Emerick, Gisele Gomes da Silva, Janine Mello, Lúcia de Fátima N. de Queiroz, Márcia Muchagata, Trajano Quinhões, Jana Petaccia, Jean Paraíso Alves e Vitor Leal Santana. **Projeto gráfico:** Wagner/Anagraphia BR. **Foto capa:** Janine Moraes/MinC. **Revisão:** Leonardo de Barros Sasaki. **Diagramação:** Gabriel Hoewell - Zabelê Comunicação. **Produção Editorial:** Monica Rodrigues - Zabelê Comunicação.

Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Endereço: SBN, Quadra 2, Bloco F, Ed. Via Capital, Sala 309/310 - CEP: 70.040-911 - Brasília/DF.
Telefone: (61) 3323-2397
Site: www.ansp.org.br

ResPública é uma publicação semestral da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ANESP. Seu conteúdo não necessariamente expressa a opinião da ANESP.

Sumário

8 Editorial

ENTREVISTA

10 **Luiz Carlos Bresser-Pereira: “É necessário um Estado competente, forte, bem administrado”**

Pedro Pontual
Gabriel Hoewell
Monica Rodrigues

ARTIGOS

22 **Burocracia representativa e perspectiva interseccional de gênero e raça nas políticas públicas**

Iara Cristina da Silva Alves

43 **Desafios e impactos da precarização da força de trabalho para a política de Assistência Social**

Denise Direito

59 **Pregões eletrônicos para aquisição de bens: o caso da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais**

Ana Paula Costa Ramos
Maria Isabel Araújo Rodrigues

RESPUBLICA

Editorial

É com imensa satisfação que a Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental lança mais uma edição da *Revista Respvblica*, o volume 17, n.º 1, Jul/Dez 2020. Em um ano marcado por tantas mudanças e desafios trazidos pela pandemia de covid-19, a ANESP se esforçou para garantir a publicação desta edição que celebra os 30 anos da carreira de EPPGG.

Marcamos as três décadas trazendo como destaque uma entrevista exclusiva com Luiz Carlos Bresser-Pereira. Economista, professor da Fundação Getulio Vargas desde 1959 e ex-ministro da Fazenda (1987), da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998), e da Ciência e Tecnologia (1999), Bresser-Pereira é um dos maiores expoentes do desenvolvimentismo no Brasil e atendeu prontamente ao pedido da ANESP. Com muita generosidade, o professor explicitou seu ponto de vista sobre aspectos da PEC 32/2020 – a reforma administrativa –, transitando por conceitos da reforma gerencial, da reforma burocrática e da nova gestão pública. Falou ainda sobre o papel do Estado na pandemia de covid-19 e sobre a visão dos direitos republicanos como uma quarta geração de direitos. Ao final, abordou a tese que está desenvolvendo há quase 20 anos, denominada de teoria novo-desenvolvimentista. Essa entrevista tecida entre memórias e histórias colecionadas ao longo de sua experiente vida como gestor público e pesquisador, colocando em perspectiva os impasses e desafios atuais do Estado e das políticas públicas, é uma riquíssima aula do professor Bresser-Pereira para a carreira de EPPGG. A entrevista foi conduzida e organizada pelo presidente da ANESP, Pedro Pontual, e por Gabriel Hoewell e Monica Rodrigues, assessores de comunicação da Associação.

Esta edição da *Respvblica* traz três artigos de EPPGGS. Um deles é oriundo da carreira de gestores do estado de Minas Gerais, graças a uma parceria com a Federação Nacional das Carreiras de Políticas Públicas e Gestão Governamental (Fenagesp), que, conforme previsto no edital de seleção de trabalhos deste volume, mobilizou gestores de carreiras-irmãs nos estados para enviarem contribuições.

O primeiro artigo, “Burocracia representativa e perspectiva interseccional de gênero e raça nas políticas públicas”, é assinado pela EPPGG Iara Alves e debate a necessidade de o Estado brasileiro adotar estratégias para paridade de gênero e raça nos cargos comissionados com maior poder de decisão. A autora parte do fundamento de que, sendo as burocracias representativas, a maior presença de pessoas negras, de mulheres e, em especial, de mulheres negras permitirá incorporar a perspectiva interseccional de gênero e raça nos processos decisórios das políticas públicas.

“Os desafios e impactos da precarização da força de trabalho para a política de Assistência Social” é o segundo artigo desta edição e tem como autora a EPPGG Denise Direito. No texto, ela analisa os impactos das mudanças do mundo do trabalho sobre a política de Assistência Social, com a precarização do mercado formal, que retira da massa assalariada as proteções tradicionais, como licenças e aposentadorias.

As pesquisadoras Maria Isabel Araújo Rodrigues, EPPGG do estado de Minas Gerais, e, Ana Paula Costa Ramos, aguardando nomeação para a carreira de EPPGG também em Minas Gerais, apresentam o terceiro artigo desta *Respvblica*, com o título “Pregões Eletrônicos para Aquisição de Bens: o caso da Secretaria de Estado e Segurança Pública de Minas Gerais”. O trabalho traz uma análise das licitações,

por meio de pregão, realizadas pela Sejusp, de Minas Gerais, focando naquelas cujo objeto é um bem, realizadas em 2019, e verificando pontos críticos e deficiências nos processos e resultados que possam ser aperfeiçoados.

Com a publicação de mais esta edição da Revista

Respblica, a ANESP mantém sua tradição de contribuir com o debate teórico e aplicado de gestão e de políticas públicas, sempre comprometida com a pluralidade de ideias e com o respeito à ciência para iluminar questões e ultrapassar os inúmeros desafios que o país enfrenta. Boa leitura!

Luiz Carlos Bresser-Pereira: “É necessário um Estado competente, forte, bem administrado”

Por Pedro Pontual¹, Gabriel Hoewell² e Monica Rodrigues³

Economista e professor da Fundação Getúlio Vargas desde 1959, Luiz Carlos Bresser-Pereira tem dedicado sua carreira à construção de um Estado brasileiro moderno e eficiente em prol do combate à desigualdade e do desenvolvimento econômico. Foi ministro da Fazenda (1987), da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) e da Ciência e Tecnologia (1999) e é considerado um dos maiores expoentes do desenvolvimentismo no Brasil.

Em um ano marcado pela pandemia de covid-19 e consequente demanda de forte atuação estatal, Bresser-Pereira faz, nesta entrevista, um balanço das últimas décadas de construção do serviço público e de ameaças a um Estado para todos e todas, com a iminente reforma administrativa.

Nos 30 anos da ANESP, o professor reforça o papel dos gestores na defesa da coisa pública: “Esse interesse público está centrado fundamentalmente em desenvolvimento econômico, [em] sair da estagnação e diminuir a desigualdade. E, para isso, é necessário um Estado competente, forte, bem administrado”.

Concedida por meio de chamada de vídeo, a conversa

que segue recupera memórias, histórias e opiniões de uma figura central na formação do Estado brasileiro. Bresser-Pereira resgata conceitos da reforma gerencial de 1995, quando teve papel fundamental, e da nova gestão pública. Aborda também teses e conceitos seus, como a teoria novo-desenvolvimentista e os direitos republicanos, como uma quarta geração de direitos. “A partir das últimas décadas do século XX, está surgindo um novo tipo de direito, que eu proponho chamar de direitos republicanos, que são os direitos que cada cidadão tem de que a coisa pública seja utilizada para fins públicos e não seja capturada por interesses particulares”, afirma.

Em 2020, a carreira de EPPGG completa 30 anos. O momento de sua consolidação refletia a necessidade de profissionalização do setor público e os anseios de implementação de direitos previstos na Constituição Federal. Que balanço o senhor faz das últimas décadas em termos de amadurecimento da gestão pública?

Em termos de balanço, no meu entendimento, a reforma gerencial de 1995 – é assim que eu a chamo – é

ENTREVISTA

Luiz Carlos Bresser-Pereira: “É necessário um Estado competente, forte, bem administrado”

uma reforma que vem sendo implantada gradualmente. Muita coisa foi feita, especialmente na área das organizações sociais. O estado de São Paulo, por exemplo, avançou muito nessa perspectiva com gestão de hospitais e centros culturais. A ideia da gestão por resultados também foi vitoriosa. De certa forma, a concepção da reforma gerencial foi assumida pelos professores de administração pública e, aliado a isso, ocorreu um fato interessante, um enorme aumento do número de escolas ensinando administração e gestão pública no país. Já são mais de 200 escolas ensinando gestão e administração pública. Isso me levou a pensar os motivos pelos quais isso teria acontecido e a conclusão a que eu cheguei é que, realmente, o “culpado” tinha sido eu. Porque, quando iniciei a reforma gerencial, eu já era professor na Fundação Getúlio Vargas, lecionava economia e administração pública, tinha orientando nessa área, e havia uma questão muito clara, para nós, naquela época, no início dos anos 90, de que os cursos de graduação e de pós-graduação de gestão pública não tinham demanda porque não havia concursos, e era preciso que houvesse concursos e que eles fossem regulares.

Uma das coisas importantes da reforma gerencial foi que conseguimos fazer uma portaria, que eu chamava de “a minha portaria”, e quem a gerenciava mais diretamente – e para quem eu deleguei esse programa – era Cláudia Costin, vice-ministra do Mare que ocupava o cargo de secretária-executiva. Essa portaria consistia em estabelecer concursos públicos todos os anos, não somente para as carreiras de gestores, mas também para as outras carreiras de Estado. E concebemos concursos que fossem seletivos, e não mais aprovativos, semelhantes ao sistema de vestibular. O meu objetivo com isso era terminar com os concursos aprovativos.

Nós precisamos de servidores públicos de carreira, especificamente das carreiras de Estado, contratados todos os anos com o objetivo de atender ao próprio interesse do Estado, que é você ter, por exemplo, nas carreiras de gestores, ou na carreira do Tesouro, ou na carreira da Receita Federal, servidores de todas as idades. Inclusive, estabelecemos qual era a regra do número de candidatos que deveria ter e de vagas que deveriam ser abertas em cada concurso. De maneira que, uma vez chegado ao ponto certo, você tinha que dividir o total da carreira, ou seja, total previsto pela lei, e esse total era dividido por 30, porque são, em média, 30 anos

que o servidor fica no governo. Então isso me dava o número de pessoas que deviam entrar no concurso. Quando a carreira era muito pequena, o indicativo era que o concurso fosse feito a cada dois anos. Mas era fundamental essa regularidade, preferivelmente, anual dos concursos, pois o Estado passaria a ter servidores com idades equilibradas. Isso também era importante para os jovens que queriam seguir uma carreira pública. Eles ficavam sabendo que, quando terminassem o seu curso superior, seja qual for, inclusive em administração pública, eles poderiam ter a oportunidade de fazer concurso público. Com isso, então, foi sendo estimulada a criação de escolas de administração pública. Em síntese, foi isso que criou uma demanda muito grande de escolas de administração pública voltadas para concursos. No meu tempo, havia seis ou sete escolas. Vinte anos depois, havia 205 escolas. E essas escolas passaram a usar fundamentalmente as ideias da administração pública gerencial, que muitas vezes é confundida com a nova gestão pública.

Por que acontece essa confusão? O senhor pode distinguir esses conceitos?

A reforma gerencial tem características específicas que a distinguem da nova gestão pública. O conceito que amparou a nova gestão pública foi um conjunto de ideias desenvolvidas fundamentalmente no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e no Canadá, seguindo o objetivo fundamental da administração por resultados e por excelência, e não por lucro ou coisa que o valha. Então, eu me inspirei nessas ideias quando montei a matriz da reforma gerencial, e, na verdade, é uma teoria da reforma gerencial que está no plano diretor, mas é bastante diferente porque ela tem um caráter estrutural que a nova gestão pública não traz.

Naquele momento, estava preocupado em realmente redefinir o aparelho de Estado, dentro de um sistema mais amplo, que é o da sociedade como um todo. Uma reforma dessas é sempre uma coisa em processo. A minha tese é que a reforma gerencial é a segunda reforma administrativa do capitalismo. Ou seja, a administração pública começa como patrimonialista – isso, na Europa, aconteceu nos séculos XVIII e XIX – e é feita como reforma burocrática nos países mais avançados da Europa. Nos Estados Unidos, aconteceu na virada do século XIX para o século XX. E, no Brasil, a partir de 1936, no Governo Vargas. Então, essa é

Nós precisamos de servidores públicos de carreira, especificamente das carreiras de Estado, contratados todos os anos com o objetivo de atender ao próprio interesse do Estado

a reforma burocrática, que torna o serviço público uma profissão e define todas as características próprias dela, que estão na Constituição enquanto princípios.

Agora, essa reforma burocrática ou weberiana, como também é chamada, pois foi Max Weber que melhor a definiu, está feita para um Estado muito pequeno, um Estado entre 5% e 7% do PIB. Um Estado que tinha só quatro ministérios: o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa ou da Guerra, o Ministério do Interior ou da Polícia e o Ministério da Fazenda ou das Finanças, além disso, os Poderes Judiciário e Legislativo.

O Estado que passamos a ter a partir da segunda metade do século XX é muitíssimo maior, porque assume a responsabilidade da era do desenvolvimento econômico e adota, principalmente, responsabilidades muito amplas na área social. É quando são desenvolvidos os grandes serviços públicos de educação universal e gratuita; de saúde universal, que nós conhecemos como o SUS; a Assistência Social, ampla como as bolsas que nós temos hoje; e, finalmente, de Previdência Social. Tudo isso foi construído fundamentalmente no século XX, em especial na sua segunda metade.

Foi quando surgiu o problema da eficiência. Tem gente que pensa que Max Weber estava preocupado com a eficiência. Não estava. Ele estava muito mais focado – assim como os burocratas daquela época – na efetividade do Estado. Ou seja, depois do Estado definir suas leis e políticas públicas – sua Constituição – era preciso executar essas

ENTREVISTA

Luiz Carlos Bresser-Pereira: “É necessário um Estado competente, forte, bem administrado”

leis. Fazer com que a lei valesse. Essa era e é a função do servidor público. Isso era razoável para esse Estado pequeno, que primasse pela efetividade e não pela eficiência. Porque a eficiência, ou produtividade, consiste em uma relação entre resultado e custo. Quer dizer, você quer diminuir o custo para ter o mesmo resultado ou quer manter o custo e melhorar o resultado. Esse aspecto se tornou fundamental quando o Estado se tornou muito grande. Nos grandes serviços sociais e científicos do Estado, eu preciso não apenas ser efetivo, fazer com que a lei se cumpra, mas também que eles sejam eficientes, pois a carga tributária – que era de 6% do PIB, em média – dos países ricos passou a ser 42% do PIB, significando sete vezes mais em termos relativos e, em termos absolutos, mais ainda.

A lógica da reforma gerencial é esta: ela complementa a reforma burocrática e muda um pouco ela própria, porque era muito rígida. Assim, a reforma gerencial buscou flexibilizar parâmetros para tornar o serviço público mais eficiente. Nesse sentido, as organizações sociais foram e são também muito importantes. Mas cabe alertar que as organizações sociais não são nenhuma “bala de prata”. O fato de você criar uma organização social não garante que ela vá funcionar bem, ela precisa ser muito bem administrada internamente e ser bem supervisionada pelo ministério correspondente a ela. Essa é a função das carreiras de Estado.

Tudo isso me diz que a reforma gerencial de 1995 é bem-sucedida, que tem caminhado. O que acontece é que, desde 1995, não houve nenhum governo que dedicasse atenção a esse problema. Eu cometi um erro. O Mare era um ministério muito pequeno, tinha apenas uma agência, que era a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), e funções muito limitadas. Eu vi que, tanto nos Estados Unidos quanto no Chile, a reforma gerencial havia sido feita com o Poder Executivo. No caso do Chile, no Ministério do Planejamento e Orçamento. Então, eu pensei, na época – como a reforma gerencial estava feita, as ideias gerais do plano diretor estavam entendidas e a reforma constitucional estava aprovada – que, portanto, poderíamos anexar o Mare ao Ministério do Planejamento, pois essa Pasta tinha o poder.

Nesse contexto, lembrei-me, inclusive, da visita que fiz, nos Estados Unidos, ao Secretário que corresponde ao nosso secretário de gestão. Ele me recebeu muito amavelmente e disse-me o seguinte: “mas veja quem está sentado ao meu lado...”, e ele se referia rigorosamente

à sala ao lado. Ele prosseguiu: "...é o secretário do Orçamento. E nós trabalhamos juntos. Não só cobramos das agências do governo que usem as políticas gerenciais apropriadas, mas temos poder para exigir graças ao orçamento." E foi por isso que eu propus ao presidente Fernando Henrique Cardoso que, no seu segundo governo, anexasse o Mare ao Ministério do Planejamento.

Hoje, não demorei muito para chegar à conclusão de que essa decisão foi um erro, uma vez que os presidentes não se interessam pelo assunto e os ministros do planejamento também não. O problema da gestão pública ficou em um nível mais inferior do Estado e continuou sem poder, porque nunca soube fazer uma integração entre orçamento e secretaria de gestão.

O Brasil vem vivenciando algumas reformas relevantes nos últimos quatro anos, a trabalhista, a previdenciária e, agora, uma proposta de reforma administrativa foi apresentada pelo governo ao Congresso por meio da PEC 32/2020. Essa era a reforma necessária neste momento? Qual a perspectiva?

Se é verdade aquela minha tese de que só há duas reformas na história do capitalismo, uma burocrática e outra gerencial, e depois você pode fazer "reforminhas" dentro delas, então você pode perguntar: essas políticas que estão sendo propostas e sendo chamadas de reforma administrativa ajudam a fazer avançar a reforma gerencial? Essa seria a pergunta a meu ver.

Em primeiro lugar, essa reforma não merece o nome administrativa porque é muito mais uma reforma fiscal. O que se busca não é tornar o Estado mais eficiente, o que se busca é cortar a eficiência do Estado. Foi como, aliás, entendeu, no meu tempo, o Ministério da Fazenda em relação ao Mare. Achavam que a reforma do Mare tinha esse objetivo, e eu tive que explicar para eles que não era isso. Claro que nós também queríamos economizar recursos, obviamente, isso é fundamental, inclusive, para dar legitimidade ao Estado de bem-estar social. Sou e sempre fui defensor muito forte do Estado de bem-estar social, e esse Estado sempre está sendo criticado pelos conservadores, pelos liberais e neoliberais, que essa ideia não é boa porque você está colocando dinheiro bom em cima de dinheiro sujo, ruim. Entendendo que o dinheiro bom é o do conservador, que paga algum imposto ou muito pouco imposto no Brasil, e o dinheiro ruim é aquele que remunera o serviço público, sendo formado por um

Essa reforma não merece o nome administrativa porque é muito mais uma reforma fiscal. O que se busca não é tornar o Estado mais eficiente, o que se busca é cortar a eficiência do Estado

bando de corruptos e incompetentes. Isso é totalmente falso, obviamente. Mas, de qualquer forma, é preciso mostrar que o Estado, ao realizar suas funções sociais e científicas, o faz com eficiência. Então, essa é uma lógica essencial para legitimar mais o Estado de bem-estar social.

Assim, a reforma que está sendo proposta neste momento visa fundamentalmente cortar despesas. E se propõe também a rever o teto. Mas a lei do teto já está lá. A Constituição já prevê. Na reforma de 1995, o artigo sobre o teto me deu um enorme trabalho, eu debati com muitas pessoas, inclusive com o presidente do Supremo Tribunal Federal, o ministro Sepúlveda Pertence. E a ideia geral era que todo e qualquer "penduricalho" fosse excluído. Agora, o teto é este e ponto final. Logo depois, não demorou muito, o STF deslegitimou essa lógica e permitiu que os salários passassem a ficar cheios de "penduricalhos", e voltamos a ter uma coisa que é desmoralizante para o serviço público, que são os salários muito altos, inaceitáveis.

Se a avaliação é que é preciso melhorar esse artigo em específico, faça uma reforma desse artigo que trata do teto, para ficar mais claro para o STF de que realmente não é para ter nada fora do teto estabelecido. Nesse contexto, vale a pena contar uma história. Essa questão do teto é uma coisa muito brasileira. Quando eu estava no Mare, recebi a visita de um servidor alemão, aposentado, altamente prestigiado na Alemanha. Durante um almoço com ele, eu perguntei: "na Alemanha vocês têm um teto de salários?". Ele não compreendeu. Eu melhorei o meu inglês e repeti. Ele não entendeu. Aí na terceira vez que eu repeti a pergunta, ele compreendeu e respondeu: "nós não temos

ENTREVISTA

Luiz Carlos Bresser-Pereira: “É necessário um Estado competente, forte, bem administrado”

teto nenhum. Nós sabemos qual é o nosso salário, é o nosso nível na carreira pública”. Isso é o que deve ser feito. Então, esse assunto deve ser tratado novamente.

O atual governo também quer fazer avaliação de desempenho. Isso, novamente, já está na reforma gerencial. Ela prevê a demissão por insuficiência de desempenho. No dia seguinte em que a reforma gerencial foi aprovada, eu mandei para a Casa Civil dois Projetos de Lei. O PL que definia as carreiras exclusivas de Estado e o PL que criava o sistema de avaliação de desempenho.

A Casa Civil do governo Fernando Henrique demorou muito a tramitar o PL que definia as carreiras de Estado. Uma norma estava ligada à outra porque, para você demitir um servidor público de carreira de Estado, é preciso um passo a mais do que o necessário para demitir um servidor que não seja de carreira típica de Estado. Então, a Casa Civil mandou para o Congresso uma lei definindo as carreiras de Estado, em que cortou violentamente o número delas e deixou só os advogados. Na última hora, houve um diplomata que soube do fato e foram incluídos, novamente, os diplomatas. E lá foi. Chegou à Câmara dos Deputados e foi um escândalo, acabou-se. Tinha conseguido fazer uma reforma por meio de uma emenda constitucional, com dois terços dos votos, mas agora não conseguiram a maioria absoluta para aprovar essa lei.

A outra lei, que tratava da avaliação de desempenho e estava ligada à esta, que definia as carreiras de Estado, mas poderia ser separada, desde que você exigisse para todos – e não somente para os servidores de carreiras de Estado – aquele ponto a mais no processo de avaliação para poderem ser demitidos.

Essa segunda lei é muito curiosa, pois a avaliação é feita atribuindo-se nota suficiente ou nota insuficiente. E ponto, mais nada. Parece uma coisa burra isso, não é? Mas foi isso que nós fizemos e de forma muito deliberada. Isso se justifica porque a experiência anterior, que havia de se fazer a avaliação do serviço público pelos pares, naturalmente, levava todos a receberem nota máxima. Era o famoso corporativismo burocrático. Então alguém sugeriu: tem uma solução, vamos exigir a curva normal. Eles fizeram a avaliação na curva normal e, no ano seguinte, desfizeram, inverteram tudo. Resultado, não se avaliava ninguém. Diante disso, eu assumi que esse é o fato objetivo e eu não vou conseguir mudar esse comportamento.

Por outro lado, eu tenho o maior respeito pelos servidores públicos. Acho que a grande maioria dos

servidores públicos são pessoas competentes, com espírito republicano, com ethos para o serviço público. Esse sistema de avaliação dizia que se você fosse avaliado, digamos, três vezes com desempenho insuficiente, você seria demitido. Para que precisa de outra reforma constitucional para isso? Tem que aprovar essas duas leis, desse jeito ou de alguma forma.

Há outra questão que está sendo proposta na atual reforma. Um tipo de servidor que não terá a mesma estabilidade que o servidor de carreira, um vínculo por tempo indeterminado. E não vejo para que isso é necessário. As atividades que não são exclusivas do Estado deviam ser realizadas no âmbito das organizações sociais. Então, eu crio organizações sociais e nelas há essas pessoas que são celetistas.

No serviço público, há uma questão que não sei se estava clara. E cabe a pergunta: qual é o tamanho do Estado que você quer? Eu dizia que eu quero um Estado muito pequeno e quero um Estado muito grande. Que negócio é esse? (risos). É muito simples, eu quero um Estado muito grande em termos de orçamento, porque eu quero um Estado de bem-estar social. E para sê-lo e promover ciência e tecnologia, eu preciso que a carga tributária seja elevada. Inclusive, porque tem uma coisa que eu defendo em relação ao Estado de bem-estar social: o consumo coletivo, que é resultado dos serviços sociais universais. O SUS, por exemplo, é muito mais eficiente do que os serviços privados, mesmo sem usar a reforma gerencial. E se usar a reforma gerencial, será ainda mais eficiente.

Qual é o número que eu apresento para isso? É muito simples. Nos países ricos da Europa, onde há um sistema universal de saúde, e, portanto, o serviço é público, o custo da saúde total, pública e privada, representa 11% do PIB.

Enquanto nos Estados Unidos, onde é tudo privado, é um escândalo. Ainda tem uma parte importante: cerca de 40 milhões de americanos não têm cobertura nenhuma, e o custo desse sistema privado é de 17% do PIB. É muito maior, cerca de 50% ou pouco mais. Diante disso, eu preciso desenvolver sistemas públicos, os serviços sociais públicos universais, e isso exige muitas pessoas. Professores e médicos não precisam ser funcionários públicos, eles podem ser funcionários das organizações sociais e pronto.

A PEC 32/2020 seguiu para o Congresso sem que tenha havido um processo de debate com os setores envolvidos ou com a sociedade. Quando

O SUS é muito mais eficiente do que os serviços privados, mesmo sem usar a reforma gerencial. E se usar a reforma gerencial, será ainda mais eficiente.

o senhor elaborou o Plano Diretor do Estado Brasileiro, ouviu outros setores, sociedade, servidores?

Foi exatamente o oposto, o que aconteceu. No caso da reforma gerencial de 1995, eu discuti com a sociedade em geral, fundamentalmente, por meio da imprensa, pois a reforma chamou muito a atenção dos meios de comunicação, então eu pude, nos primeiros meses, discutir isso. Depois, me voltei para os próprios servidores públicos e passei a fazer palestras e conferências.

É inútil você fazer uma reforma administrativa se os servidores públicos não a assumem e não a adotam juntos. Não funciona. Eu preciso conquistar os corações e as mentes dos servidores e, como eu comecei falando com acabar com a estabilidade absoluta – e isso foi feito por meio de uma flexibilização da estabilidade, que está na emenda 18 –, houve muitos servidores que demoraram a me apoiar. Mas eu acho que, no final, a grande maioria apoiou, pois percebeu que eu estava defendendo os interesses do Brasil e dos servidores públicos, que exercem uma função extremamente importante na sociedade e precisam não apenas ser bem remunerados, mas prestigiados.

Eu também me dediquei aos políticos, especialmente para conseguir a aprovação da emenda constitucional e, nesse processo, eu obtinha informações e aperfeiçoava o meu sistema. Tem uma história que eu acho engraçada. Depois de três meses da campanha, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ainda não estava pronto e eu fui falar na Comissão do Trabalho da Câmara dos Deputados. E lá estava a deputada Maria da Conceição Tavares, minha amiga, que era deputada do PT e estava

ENTREVISTA

Luiz Carlos Bresser-Pereira: “É necessário um Estado competente, forte, bem administrado”

contra a reforma. Na minha exposição, eu falei que havia a gestão por resultados e a gestão por competição administrativa por excelência, e ela grita: “e o controle social, onde está?”. Eu virei para ela e disse: “Esqueci! Vou pôr imediatamente”. É claro que eu defendia muito a responsabilização social pelas entidades da sociedade civil que ajudam a responsabilizar os políticos e os servidores públicos. E isso foi incluído no plano diretor.

No governo federal, o princípio da subsidiariedade é verbalizado com a afirmação de que “as coisas acontecem no município”, e isso faz com que as preocupações se dirijam para esse nível. Mas a abordagem do governo na PEC 32/2020, com o princípio da subsidiariedade, é que o setor privado pode assumir funções e delegar ao setor público o que seria subsidiário. Como o senhor avalia esse tipo de colocação?

Esse é um ponto fundamental na economia política da teoria novo-desenvolvimentista. A pergunta é a seguinte: qual é a função do Estado? Porque você tem duas instituições que coordenam todo o sistema capitalista e coordenam o sistema capitalista dentro de cada Estado-Nação, além de haver um sistema internacional também importante. Para fazer essa coordenação, você tem o Estado e o mercado. Entenda-se o Estado não apenas como o aparelho estatal, mas também o sistema constitucional-legal, a ordem jurídica. Isso é Estado. Eu tenho uma definição que uso sempre de Estado, que é sistema constitucional legal que o organiza e que o garante. É por isso que o Estado coordena toda a nossa vida. Desde quando a gente nasce, quando o nosso pai faz o registro de nascimento no cartório, só que para isso ele tem que atravessar uma rua, e nessa rua tem um semáforo, e ele tem que obedecer. O Estado está ali também.

No sistema capitalista, surgiu uma segunda instituição, que tem caráter nacional e internacional, muito eficiente, que é o mercado. O mercado é uma instituição que funciona muito bem nos setores competitivos, pois é possível dividir as atividades econômicas – aliás, o mercado não funciona para outra coisa senão para as atividades econômicas. E nelas, dividir aquelas competitivas. A infraestrutura, por exemplo, não é competitiva. É, em princípio, monopolista, não em todas as áreas. É um escândalo a privatização de serviços de água e esgoto, pois não existe mercado nenhum.

E quando não tem mercado, é o Estado que deve fazer. Quando o setor não é competitivo por natureza, inventar competição artificialmente é uma coisa de neoliberal para que rentistas assumam o controle desses grandes serviços. Distribuição de energia não é um setor competitivo e deve ser feita pelo Estado. Então, o critério, também a nível municipal, deve ser este: nós só deixamos que o mercado e as empresas privadas façam quando o setor é competitivo.

Mas aí dizem que a empresa privada é mais eficiente que a empresa pública. Isso é absolutamente falso. O que nós vemos com as privatizações é que a qualidade do serviço não melhora, mas o preço aumenta. Na verdade, o capitalismo que nós vivemos não é mais um capitalismo liberal, nem é um capitalismo de gestores e liberal, que eu chamava de capitalismo técnico-burocrático, mas é um capitalismo de rentistas e financistas. Rentistas, entendido como quem vive de aluguéis, juros e dividendos. E financistas, quem administra a riqueza dos rentistas e trabalha nas instituições financeiras. O interesse dos rentistas é conseguir mais áreas em que eles possam receber as suas rendas. Aqui no Brasil, eles receberam rendas de forma absolutamente escandalosa sob a forma de juros. O Brasil teve uma taxa de juros, até seis meses atrás, extremamente alta. Aquilo é uma captura do patrimônio público por cidadãos, por pessoas. Em síntese, só o que é competitivo vai para o mercado, o resto não tem nenhuma razão para privatizar.

Aconselho vocês a lerem um artigo acadêmico que eu escrevi quando eu estava no Mare, é um artigo de filosofia política chamado “Cidadania e res-pública: a emergência dos direitos republicanos”. Nesse artigo, eu abordo que, no final do século XIX e no início do XX, surgiu um quarto tipo de direito. Historicamente, o primeiro tipo de direito que surgiu na sociedade moderna foram os direitos civis, direito à liberdade, à igualdade, ao Estado de direito; depois, no final do século XIX, foram efetivados os direitos políticos, ou seja, o sufrágio universal – isso nos países ricos; e, na segunda metade do século XX, vieram os direitos sociais e o Estado de bem-estar social.

A partir das últimas décadas do século XX, está surgindo um novo tipo de direito, que eu proponho chamar de direitos republicanos, que são os direitos que cada cidadão tem de que a coisa pública seja utilizada para fins públicos e não seja capturada por interesses particulares. Aí você pode dizer que é corrupção, mas não

A partir das últimas décadas do século XX, está surgindo um novo tipo de direito, que eu proponho chamar de direitos republicanos, que são os direitos que cada cidadão tem de que a coisa pública seja utilizada para fins públicos e não seja capturada por interesses particulares

é. Claro que corrupção entra nisso, mas não é preciso um direito novo para dizer que corrupção é condenável.

Esses direitos republicanos dizem respeito às capturas legais feitas por cidadãos. Essa captura do patrimônio público que foi feita por meio de juros foi, toda ela, legal. Quando você tem um servidor público que ganha muito mais do que o teto, ele está fazendo uma captura do patrimônio público que é legal. Ele não vai para a cadeia por causa disso. É preciso evitar que isso aconteça. Quando o empresário recebe subsídios, como as famosas desonerações feitas no governo Dilma Rousseff, que não deveriam mais existir, essas empresas estão capturando o patrimônio público.

Um servidor público e um gestor têm como missão defender o patrimônio público da captura legal de pessoas, de particulares.

Que desafios a pandemia apresenta para as políticas públicas e o que ela mostra sobre o papel do Estado e dos gestores públicos?

Antes da pandemia, a crise de 2008 deixou muito claro que a tese neoliberal, da qual o [Ministro da Economia Paulo]

ENTREVISTA

Luiz Carlos Bresser-Pereira: “É necessário um Estado competente, forte, bem administrado”

Guedes é representante, do Estado mínimo e do desrespeito em relação aos servidores públicos, é uma coisa que não tem fundamento. Estou escrevendo um livro sobre o capitalismo, algo ambicioso. E o momento fundamental nesse livro é o que eu chamo de virada neoliberal, que aconteceu em 1980 com Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher no Reino Unido. É a partir daí que nós temos o domínio dessas ideias neoliberais, do Estado Mínimo e do desrespeito aos servidores públicos. Só que isso fracassou solenemente em 2008, com a crise. E a crise só não foi muito maior porque eles adotaram políticas keynesianas contracíclicas. Ora, isso não tem nada a ver com neoliberalismo, nada a ver com a economia ortodoxa ou neoclássica. Os governantes se viram em uma crise muito grande e tinham a solução, que era a solução keynesiana, e a adotaram.

Agora, nós tivemos a pandemia e de novo ficou dramaticamente clara a importância de o Estado estar ali presente. De se ter um SUS, um presidente que oriente. Dizem que a gente não pode repetir o caso da China. A China é um país muito diferente e tem um regime muito diferente. Mas a gente poderia repetir o desempenho da Alemanha, por exemplo, que não é tão diferente. São mais ricos. Acontece que, lá na Alemanha, eles têm uma primeira-ministra, a Angela Merkel, que é uma estadista. E a ótima Merkel não só adotou políticas, como deu o seu exemplo e fez um discurso firme e forte a favor dos isolamentos, das quarentenas e de outras medidas preventivas.

Aliás, aconteceu uma situação semelhante com a primeira-ministra da Nova Zelândia, um país pequeno, liderado por uma mulher jovem e que conseguiu também resultados incríveis, mas a diferença é que ela se envolvia. Quer dizer, o ministro se envolvia e todo o Estado e o serviço público se envolviam também.

Aqui no Brasil, o presidente não se envolveu, foi contra as medidas de enfrentamento à pandemia. O ministro não se envolveu e se atrapalhou todo. E quem resolveu o assunto foram os servidores públicos e ponto final. Ou, nos estados, a posição dos governadores e do respectivo serviço público. Em síntese, ficou muito claro o papel do Estado. Os resultados brasileiros são péssimos. Aqui, há praticamente um genocídio dada a ineficiência, ou melhor, o desgoverno de Bolsonaro.

Essa pandemia também mostrou outra coisa. A ideia da solidariedade, e, associada a ela, a ideia do espírito público ou do espírito republicano são fundamentais em uma sociedade. Pois é evidente que, para você ter os resultados fortes, não se ter o número de mortos e casos

que estamos tendo, é necessário que o governo aja, e não só os políticos. É preciso que os cidadãos percebam que eles são responsáveis e também devem colaborar com isso, porque eles são transmissores da doença. Não é só o uso de máscaras, é uma série de medidas que é preciso fazer, e para isso é preciso ter solidariedade.

Se você tiver o princípio do individualismo desenfreado que caracteriza o neoliberalismo ou o liberalismo econômico, aí a sociedade funciona muito mal. O Estado não consegue governar direito uma sociedade em que os cidadãos não pensam em termos de solidariedade e espírito público. Não estou, com isso, dizendo que vamos arranjar um mundo ideal, que os servidores são todos dotados de ethos do serviço público. Mas estou afirmando que é preciso, em uma sociedade, um número grande de servidores com espírito público e de solidariedade, e que haja, também, um número grande de cidadãos com essas características. E que esse individualismo desenfreado seja criticado, porque isso virou um valor nesses quarenta anos, desde 1980, e fez um mal terrível para todos os países, inclusive para o Brasil, que aderiu a isso em 1990, sob Collor, com a abertura comercial e financeira. Até hoje não conseguimos sair disso. Na minha avaliação, é fundamental que a gente saia – e o Estado e os cidadãos são responsáveis por isso. Eles precisam ter ideias de solidariedade e de republicanismo.

Essa lógica que o senhor descreve, contrária à solidariedade e própria do neoliberalismo, vem se refletindo no agravamento das desigualdades. Já antes da pandemia, a PNAD Contínua tinha captado 13,8 milhões de pessoas vivendo com menos de 1 dólar por dia no Brasil e, mesmo com o Auxílio Emergencial, o agravamento da fome e da pobreza se mostrou visível. É visível algum caminho no cenário atual para superar essa situação? E como pensar políticas públicas a partir daí?

O grande problema do Brasil é a desigualdade. O Brasil está no topo dos países com mais desigualdade. E um país que tem tamanha desigualdade funciona mal, não conta com os cidadãos sentindo-se no mesmo barco. As pessoas sentem que têm o barco “deles” e o “nosso” barco. É muito diferente um barco do outro. Isso é uma desgraça. E os brasileiros sabem disso, que esse é o grande problema. Certamente, a esquerda e a centro-esquerda sabem absolutamente bem isso, como foi visto nos governos do PT. Acontece que há outro objetivo central, também na área econômica: um

Essa pandemia também mostrou outra coisa. A ideia da solidariedade, e, associada a ela, a ideia do espírito público ou do espírito republicano são fundamentais em uma sociedade.

é a igualdade econômica e o outro é o desenvolvimento econômico. E aí vem a pergunta: se você quer melhorar o padrão de vida da população, qual é a política mais eficiente: buscar a distribuição e esquecer o desenvolvimento ou dar prioridade muito grande ao desenvolvimento econômico e, dentro do desenvolvimento econômico, no seu processo, disputar pela diminuição da desigualdade? Eu fico com a segunda opção, muito claramente.

Dou sempre o exemplo da China. De 1949, quando ela se tornou um país socialista, até 1978, estabeleceu-se um sistema igualitário no plano econômico muito forte. Eu estive lá em 1989 e pude observar essa situação.

A partir de 1979, começa a transição para o capitalismo. A taxa de crescimento da China desde 1980 é de longe a maior taxa de crescimento da história do capitalismo de todos os tempos. Um crescimento bruto de 9% ao ano, per capita de 8% ao ano, mais ou menos. Isso nunca aconteceu em parte alguma. E o que aconteceu com isso? Houve um forte aumento da desigualdade. Então, foi ruim o que aconteceu na China? De forma nenhuma, porque houve uma enorme melhoria do padrão de vida de todos os chineses, praticamente em todos os níveis, inclusive do campo. Mas certamente nas cidades.

Em 2011, eu fui uma segunda vez à China e estava em Pequim, na Praça da Paz Celestial, cheia de gente. E me lembrei que, quando estive na China da outra vez, não havia ninguém. Só havia uma fila para ver o túmulo do Mao Tsé-Tung. Vendo as pessoas, eu perguntei ao guia se

ENTREVISTA

Luiz Carlos Bresser-Pereira: “É necessário um
Estado competente, forte, bem administrado”

eram turistas, e ele confirmou, mas disse que eram turistas chineses. Ou seja, o padrão de vida dos chineses aumentou muito e eles passaram a fazer turismo interno.

A gente precisa enfrentar o problema da desigualdade, mas devemos fazê-lo junto com o desenvolvimento econômico. Nós estamos fracassando nisso, esse é o grande drama brasileiro. O Brasil, desde 1980, é uma economia semi-estagnada, cresce muito menos do que os países ricos e cresce muitíssimo menos do que os países em desenvolvimento. Nós estamos ficando para trás. É um problema fundamental, tem que ser enfrentado com espírito público. A retirada do Estado deu nisso. O Estado precisa intervir moderadamente, mas precisa intervir na economia.

Estou desenvolvendo toda uma teoria nova, que se chama teoria “novo-desenvolvimentista”. Iniciada em 2001, agora, está fazendo 20 anos e sendo construída aos poucos. Publiquei vários livros e muitos papers que estão publicados no meu site. Realmente é uma teoria nova, baseada na macroeconomia Keynesiana, na economia política clássica de Marx e no que eu chamo de “desenvolvimentismo clássico”, de Raúl Prebisch, Celso Furtado, William Arthur Lewis, Albert Richman. Eu aprendi com os keynesianos, Marx e os desenvolvimentistas clássicos. E, agora, nós temos o novo desenvolvimentismo. Vocês precisam estudar isso também. Os gestores têm uma posição importante na sociedade e a sua associação, porque não só defendem seus interesses como defendem os interesses públicos. Esse interesse público está centrado fundamentalmente em desenvolvimento econômico, sair da estagnação e diminuir a desigualdade. E, para isso, é necessário um Estado competente, forte, bem administrado.

Notas

¹ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e presidente da ANESP. Formado em Engenharia Elétrica pela UnB, especialista em Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável pela EPFL, mestre em Políticas Públicas pela Indiana University e mestre em Administração Pública pela Harvard Kennedy School. Ingressou na carreira em 2006, tendo atuado na Secretaria Especial dos Direitos Humanos, na Comissão Nacional da Verdade, na Enap, no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil. Atualmente, está em exercício no Ministério da Economia.

² Jornalista multimídia e designer. Mestre em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Assessor de comunicação da ANESP pela Zabelê Comunicação.

³ Socióloga com especialização em políticas públicas. Foi assessora de Comunicação do Ministério do Desenvolvimento Social. Atualmente, é assessora de comunicação da ANESP pela Zabelê Comunicação, da qual é fundadora.

⁴ BRESSER-PEREIRA, L. C. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política*, Porto Alegre, v. 1, p. 99-144, 1997. Disponível em: <https://bit.ly/3at6Bij>. Acesso em: 18 dez. 2020.

Burocracia representativa e perspectiva interseccional de gênero e raça nas políticas públicas

Por Iara Cristina da Silva Alves¹

RESUMO

Os índices de pobreza e vulnerabilidade das pessoas negras e mulheres, em especial das mulheres negras, demonstram o quanto a hegemonia euro e androcêntrica estrutura o Estado brasileiro. Homens brancos detêm a posse da grande maioria dos recursos político-econômicos da sociedade e estão à frente das decisões sobre gestão e políticas públicas do país. O presente artigo, fundamentado na literatura da ciência política sobre representação e políticas de reconhecimento e de redistribuição, em diálogo com a literatura da administração pública sobre burocracia representativa, busca trazer à luz a necessidade de o Estado brasileiro adotar estratégias para paridade de gênero e raça nos cargos comissionados com maior poder de decisão. Uma possibilidade é a implementação do Programa Nacional de Ações Afirmativas, instituído pelo decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002, que determina a adoção de metas percentuais de participação de afrodescendentes e mulheres, além de pessoas com deficiência, nos cargos em comissão. Tendo como fundamento a teoria de que as burocracias são representativas, a maior presença de pessoas negras, mulheres, em especial de mulheres negras, permitirá incorporar a perspectiva interseccional de gênero e raça nos processos decisórios das políticas públicas.

*Outro não muda
Um Brasil que investe
Outro que suga...
Tem um Brasil que soca
Outro que apanha
Um Brasil que saca
Outro que chuta
Perde, ganha
Sobe, desce
Vai à luta, bate bola*

Elza Soares²

INTRODUÇÃO

A pobreza e a marginalização social têm cor e gênero no Brasil. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD) (IBGE, 2019) mostram que as instituições continuam apresentando hierarquia de gênero e raça com fortes consequências de vulnerabilidade e pobreza para mulheres e negros, como demonstram os indicadores econômicos e sociais³. Em 2018, 68,6% dos cargos gerenciais eram ocupados por brancos, enquanto somente 29,9%, por pretos ou pardos. Apesar de a população negra do país constituir 54,9% da força de trabalho, homens e mulheres declarados pardos ou pretos eram cerca de 2/3 dos desocupados (64,2%) e dos subutilizados (66,1%) em 2018.

O trabalho informal, associado à maior precariedade de direitos, também está mais presente na população negra. Enquanto 34,6% das pessoas ocupadas declaradas brancas estavam na informalidade em 2018, para as pessoas pretas ou pardas, esse percentual chegou a 47,3%. E o rendimento médio mensal das pessoas ocupadas brancas (R\$ 2.796) foi 73,9% maior ao rendimento médio das pessoas pretas ou pardas (R\$ 1.608). Destaca-se, aqui, a vantagem institucionalizada dos homens brancos que, no topo da pirâmide social brasileira em relação aos demais grupos populacionais, chegam a ganhar em média 44,4% a mais que as mulheres pretas ou pardas, na base da pirâmide.

O sexismo e o machismo institucionalizados no Estado brasileiro impõem uma dura realidade às famílias da população negra do nosso país. Dados da PNAD (IBGE, 2019b) demonstram que o rendimento médio das famílias

pretas ou pardas (R\$ 934) era metade do das famílias brancas no Brasil (R\$ 1.846) em 2018. Destaco ainda que a proporção de mulheres negras com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,50 PPC diários em 2018 foi de 33,5%, enquanto a de homens brancos foi de 15,6%. Por fim, 63% dos lares chefiados por mulheres negras, sem cônjuges e com filhos estavam vivendo abaixo da linha de pobreza em 2018 (IBGE, 2019).

Gestores públicos, ao olharem para esses dados, precisam compreender o que eles significam no dia a dia de cada mulher que passa por episódios cotidianos de violências, discriminações e preconceitos sexistas e racistas. A mulher negra, mãe solo, que chefia o seu lar com menos de US\$ 5,50 PPC *per capita* por dia, é uma mulher violentada pelo Estado. Um Estado que não oferece creche pública onde a mulher trabalhadora possa deixar seus filhos, que não fornece iluminação pública suficiente para que ela não tenha medo ao sair de casa de madrugada para pegar ônibus, que não entrega serviços justos de segurança pública para que ela não tenha medo de perder seu filho por uma bala perdida, ou por um policial que o “confunde” com um traficante, que não produz leis e políticas que a livrem de abusos morais e sexuais no trabalho, que não provê educação pública com qualidade para que seus filhos possam ter sonhos e acesso às oportunidades financeiras que ela nunca teve. Ou seja, o Estado brasileiro, por ter ainda uma estrutura gerencial masculina e branca, não tem uma perspectiva interseccional de gênero, raça e classe em suas decisões sobre políticas públicas e alocação de recursos.

Para compreensão da realidade da mulher, em especial da mulher negra, em uma sociedade embebida por valores patriarcais, que reproduz, multiplica e diversifica, institucionalmente, o racismo e o sexismo cotidianos, a alta burocracia do Estado brasileiro precisa ser constituída por representantes mulheres e pessoas negras, que constituem a maior parte da população (IBGE, 2019b)⁴.

As mulheres, mais intensamente as mulheres negras, têm sido historicamente submetidas a culturas androcêntricas, que valorizam o trabalho dos homens brancos, considerando “normal” que eles estejam nas posições de liderança de todos os espaços públicos e privados. Construiu-se um discurso de que “basta ser profissional e ter conhecimento técnico, não importando se é homem ou mulher, branco ou negro”, mas na

Em 2018, 68,6% dos cargos gerenciais eram ocupados por brancos, enquanto somente 29,9%, por pretos ou pardos.

verdade o que é considerado “profissional” é de privilégio dos homens brancos, a quem o Estado outorga a posse de seus recursos na estrutura político-econômica da sociedade. Assim, o Estado brasileiro, com padrões masculinos e brancos naturalizados de representação e comunicação, estrutura as injustiças socioeconômica e cultural por gênero, raça e etnia.

O Estado brasileiro avançou no reconhecimento da questão racial ao promover políticas de igualdade racial nas duas últimas décadas, estimulado pela criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003, porém a implementação dessas políticas ainda esbarram em fortes barreiras ideológicas (FERREIRA, 2014). Maria Aparecida Chagas Ferreira, em sua tese concluída em 2014, observou que:

Se, por um lado, há ações que tem no seu fim a política de igualdade racial, paira no inconsciente coletivo a ausência de reconhecimento do racismo no Brasil e de entendimento do verdadeiro propósito das políticas de promoção da igualdade racial sufocadas nas manifestações de temas de enfrentamento da pobreza. Esse déficit de reconhecimento da legitimidade das iniciativas de combate ao racismo se reflete na escassez de recursos e na baixa sensibilização do corpo técnico e político ao formular e implementar políticas de promoção da igualdade racial (FERREIRA, 2014, P.63).

Enquanto o Estado brasileiro for gerido por uma alta burocracia, em sua maioria masculina e branca, a probabilidade de se verdadeiramente enxergar o que está por trás dos dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e mudar a realidade das condições de vida das mulheres e pessoas negras do nosso país é baixa. A possibilidade de que os corpos técnico e político das organizações públicas

Burocracia representativa e perspectiva
interseccional de gênero e raça nas políticas
públicas

sejam protagonistas na proposição de políticas públicas inclusivas que garantam direitos e oportunidades à população negra e às mulheres está na garantia da presença e participação ativa de negros e mulheres nos processos de tomada de decisão de políticas.

No presente artigo, com base na literatura sobre burocracia representativa, defendo que burocratas assumem posição representativa que influencia as decisões relacionadas à alocação de recursos, bem como a elaboração e implementação de políticas. Portanto, estratégias para paridade de gênero e raça nos cargos com poder de decisão na administração pública se tornam condicionantes para uma gestão pública mais democrática, que vise a atender os interesses dos diversos grupos populacionais da sociedade brasileira.

BUROCRACIA REPRESENTATIVA

Ao ocupar cargos públicos com poder de decisão, burocratas refletem interesses e ideias de acordo com suas experiências (PHILLIPS, 1995). Portanto, a representação massiva de homens brancos em cargos em comissão no serviço público federal encobre as perspectivas e interesses de mulheres, em especial mulheres negras, e de homens negros. Os grupos sociais excluídos pelo patriarcado e suas estruturas discriminatórias, como o machismo e o racismo, das arenas políticas e econômicas, não formam um grupo de pensamentos e crenças homogêneas, mas suas experiências compartilhadas constituem ideias políticas (PHILLIPS, 1995).

Mesmo sem ter consciência de sua capacidade de representação, por não terem recebido uma delegação originada de uma eleição, gestores públicos imprimem valores que podem ser de cunho individual ou agregado (MEIER, 2019). Assim, a participação paritária na alta burocracia da administração pública aumenta a probabilidade de maior representação de interesses e perspectivas de diversos grupos sociais na tomada de decisão sobre políticas públicas e alocação de recursos públicos.

A teoria da burocracia representativa parte da premissa de que a burocracia é composta de corpos que têm opinião e discricionariedade suficientes para influenciar regras e conformar políticas públicas. Assim, trazer a diversidade de perspectivas e interesses para a

tomada de decisão na gestão pública é tornar as políticas públicas menos enviesadas (MEIER, 2019), diminuindo a influência da visão parcial no homem branco de elite. O campo da administração pública, em especial no contexto anglo-saxão (GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2010; MEIER, 2019; PITTS, 2005; SOWA; SELDON, 2003), traz avanços teóricos importantes sobre a representação de gênero e raça na alta burocracia.

A literatura sobre burocracia representativa demonstra que a igualdade de representação das minorias sociais, contextualizadas de acordo com cada país, permite que o serviço público seja reconhecido pela sociedade como mais democrático, promovendo o alívio de tensões sociais. Ao assumir um papel representativo, o gestor público pode tomar decisões com maior probabilidade de impactar no avanço dos interesses das minorias (SOWA; SELDEN, 2003).

O conceito de burocracia representativa foi primeiramente apresentado, em uma dimensão política, por Kingsley, em seu livro *Representative bureaucracy: an interpretation of British Civil Service*, de 1944. Na visão de Kingsley (1944), a inclusão de membros emergentes da sociedade dominante britânica na burocracia seria uma forma de o poder estatal ser compartilhado com segmentos da população com poder de influência e diminuir o poder da aristocracia sobre o Estado (GROENEVELD; WALLE, 2010). Assim, na Inglaterra, foi introduzido o recrutamento com base no mérito, como uma tentativa de profissionalizar a administração por um lado e de garantir o apoio da classe dominante ao Estado por outro. Portanto, o argumento inicial para a representação de membros da sociedade na burocracia foi o de romper com a tradicional dominação aristocrática na administração.

Nos anos 70, o conceito de burocracia representativa evoluiu para uma visão mais democrática. A administração pública passou a entender burocracia representativa como representação de toda a diversidade da população no Estado, como forma de promover acesso a oportunidades iguais.

Mosher (2003), no livro *Democracy and the public service*, de 1968, traz a necessidade de a burocracia americana representar seus semelhantes sociológicos, distinguindo entre burocracia representativa ativa e passiva. A representação passiva ocorre quando a burocracia espelha as origens demográficas da população em termos

de raça, etnia, entre outros, como forma de legitimar as ações do Estado. A representação ativa ocorre quando os burocratas agem em favor dos grupos sociais a que pertencem. Portanto, Mosher (2003), nos anos 60, trouxe de forma inédita, na administração pública, a ideia de que a representatividade de raça e etnicidade importam para que a burocracia trabalhe para toda a população.

Meier (2019) destaca que a representação é ativada na medida em que aumentam a consciência ou a saliência da identidade e o nível de discricionariedade do/da burocrata. Caso a discricionariedade do/da burocrata não esteja combinada com a saliência da identidade, a representação ativa pode não ocorrer. Portanto, a motivação para ativar a representação está altamente relacionada à identificação do/da burocrata com determinado grupo social e o grau de discricionariedade para tomar decisões.

O conceito de burocracia representativa implica que quem formula e implementa política pública não é neutro (GROENEVELD; WALLE, 2010). Isso traz a importância de se discutir quem ocupa posições de tomada de decisão e quais valores estão sendo considerados na entrega de serviços públicos.

Partindo do princípio de que toda burocracia é representativa (MEIER, 2019), este artigo traz elementos para que as organizações brasileiras adotem estratégias para incluir os grupos populacionais em desvantagem social e econômica, como pessoas negras e mulheres, em suas burocracias.

PERSPECTIVA DE GÊNERO E RAÇA

A representação no contexto da burocracia das diversas organizações públicas pode emitir ou encobrir perspectivas de gênero e raça no processo decisório das políticas públicas. Para a implementação de políticas públicas que promovam inclusão e sejam orientadas para a concretização da justiça social, parto da compreensão de que a paridade de gênero e raça nas organizações públicas é elemento essencial para consolidar a democracia.

De acordo com Mosher (2003), apesar de não garantir tomadas de decisões democráticas, a representação burocrática, mesmo que passiva, ou seja, a presença de mulheres e pessoas negras nos cargos de tomada de decisão, traz valores simbólicos importantes para a democracia.

Burocracia representativa e perspectiva
interseccional de gênero e raça nas políticas
públicas

Outro argumento para a paridade de gênero e raça na burocracia está relacionado à teoria da massa crítica. Meier (2019) destaca que, para as minorias terem potencial de representação ativa em nível gerencial, a massa crítica, ou seja, a presença de representantes de diferentes grupos sociais, dever ser mínima de 25% nos cargos com poder de decisão.

Primeiramente, para discussão sobre paridade de gênero, precisamos ter compreensão da abrangência do conceito de gênero. Segundo a historiadora americana Joan Scott (1991), o gênero estrutura as relações humanas e organiza a sociedade, dando sentido à percepção do conhecimento histórico. O uso do termo gênero no lugar de sexo é proposital no sentido de que se rejeitam justificativas biológicas para a subjugação do sexo masculino sobre o feminino. O conceito de gênero revela que os papéis designados a homens e mulheres são construídos socialmente; portanto, a diferença biológica não deve ser justificativa para a hierarquização histórica, social e econômica entre homens e mulheres.

Scott (1991) destaca que é por meio do gênero que as relações de poder são significadas. Para mudar a organização social e historicamente construída pelo patriarcado, é preciso mudar radicalmente as representações de poder. Os símbolos culturalmente disponíveis para os gêneros evocam representações múltiplas e contraditórias, além de conter conceitos normativos expressos em doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas ou jurídicas que interpretam os símbolos de forma a retificar a oposição binária masculino e feminino.

Importante destacar que os estigmas de gênero no mundo do trabalho, quando se fala em “trabalho de mulher”, “lugar de mulher”, advieram com a divisão sexual do trabalho instituída pelo patriarcado para conformar as trajetórias e possibilidades para homens e mulheres (BIROLI, 2018). Na passagem do modo feudal de produção para o modo capitalista no contexto europeu, o fator natural do sexo e a classe passaram a ter significativa importância para determinar quais trabalhos as mulheres poderiam realizar com a revolução industrial e agrícola (SAFFIOTI, 2013). A inferiorização social, à qual mulheres são submetidas há séculos, favoreceu a subordinação das mulheres, marginalizadas das funções produtivas de acordo com sua classe. As mulheres brancas, esposas dos homens burgueses, foram relegadas ao mundo privado, sendo responsáveis pelos trabalhos reprodutivos

não remunerados, e as mulheres da classe trabalhadora foram submetidas a trabalhos com menor remuneração (SAFFIOTI, 2013).

As consequências da divisão sexual do trabalho foram inúmeras para as mulheres e homens de todas as raças, não sendo possível discutir amplamente neste artigo. Porém, destaca-se que as hierarquias de gênero, classe e raça, que produzem desvantagens e vantagens de acesso à educação e ao trabalho remunerado de acordo com a identidade, estão relacionadas ao sistema patriarcal que instituiu uma divisão que, ainda hoje, “ativa restrições e desvantagens que modulam as trajetórias das mulheres” (BIROLLI, 2018, p. 23).

As hierarquias de gênero às quais mulheres têm sido submetidas não são homogêneas para todas, assumindo formas diferenciadas de acordo com a classe e a raça (BIROLLI, 2018). A visão de papéis e as características de suposta fragilidade e vocação para o lar atribuídas à mulher para que ela não adentrasse o mundo do trabalho em igual competição com os homens – “o sexo frágil” –, em geral, é uma visão tida como universal, mas se refere à mulher branca de classe burguesa. As mulheres negras e aquelas da classe trabalhadora no contexto europeu foram subjugadas a trabalhos em situação de precariedade e subordinação.

Sojourner Truth, uma mulher afro-americana abolicionista e ativista dos direitos da mulher, em seu discurso na Convenção dos Direitos da Mulher de Akron, Ohio, Estados Unidos, em 1851, revelou a invisibilidade das mulheres negras como sujeitos políticos, chamando atenção para a necessidade de se considerar a raça como elemento definidor da trajetória de resistência e classe social em que a mulher se insere:

Arei a terra, plantei, enchi os celeiros, e nenhum homem podia se igualar a mim! Não sou eu uma mulher? Eu podia trabalhar tanto e comer tanto quanto um homem – quando eu conseguia comida – e aguentava o chicote da mesma forma! Não sou eu uma mulher? Dei à luz treze crianças e vi a maioria ser vendida como escrava e, quando chorei em meu sofrimento de mãe, ninguém, exceto Jesus, me ouviu! Não sou eu uma mulher? (STANTON; ANTHONY, 1881 apud DAVIS, 2016, p. 71).

Mais ainda que a dimensão de gênero, a raça define e informa papéis e posições sociais. O conceito de raça, segundo a socióloga brasileira Ângela Figueiredo (2015), tem sido discursivamente construído em escalas de cor

O processo de miscigenação entre negros, indígenas e brancos, estimulado por uma política de embranquecimento ou melhoramento das raças da população (RODRIGUES, 2014), colaborou para um discurso de sujeitos não racializados – sendo os não brancos considerados mestiços.

no Brasil. De acordo com Figueiredo (2015), a raça e a classificação da cor no Brasil estão ligados ao fenótipo, às características faciais, do cabelo e da cor da pele, diferentemente do Estados Unidos, onde raça está ligada às origens e ascendência da família. O processo de miscigenação entre negros, indígenas e brancos, estimulado por uma política de embranquecimento ou melhoramento das raças da população (RODRIGUES, 2014), colaborou para um discurso de sujeitos não racializados – sendo os não brancos considerados mestiços. Ainda, dificultou o processo de conscientização da articulação entre a condição social e a racial, ao mesmo tempo que a identidade negra era menos frequentemente assumida.

A primeira fase, categorizada por Guimarães (2003) de organização estatal dos conceitos de raça e cor, deu-se nos anos 30, quando prevaleceu a ideia de cor sobre a ideia de raça, fundamentada pela ideologia antirracismo. Nos anos 50, prevalecia a ideia de que “a cor é apenas um acidente” (GUIMARÃES, 2003, p. 101) e quem falasse em

Burocracia representativa e perspectiva
interseccional de gênero e raça nas políticas
públicas

raça era considerado racista. O ideal de democracia racial prevaleceu e, para muitos, ainda prevalece, como parte do imaginário de um Brasil igualitário para brancos e negros.

Florestan Fernandes (1965) foi o primeiro a derrubar esse imaginário, que ele chamou de “mito da democracia racial”, revelando que não passava de um discurso de dominação política utilizado para desmobilizar a comunidade negra (GUIMARÃES, 2003). Em 1978, o Movimento Negro Unificado passa a reivindicar o conceito de raça e o reconhecimento estatal da ancestralidade e cultura africana como parte da identidade dos negros. Conseqüentemente, a ideia de raça e o termo negro, não mais mestiço ou mulato, ganhou espaço nas ciências sociais e no discurso das desigualdades raciais no âmbito político (GUIMARÃES, 2003).

Figueiredo (2015) destaca que a afirmação da identidade negra trouxe ganhos políticos para combater discursos racistas e reclamar maior participação na sociedade brasileira. A luta constante do movimento negro brasileiro pela afirmação da identidade e reconhecimento social para romper com as barreiras de exclusão do Estado garantiu o repúdio ao racismo na Constituição Federal brasileira. Desde 1988, o racismo é crime inafiançável e imprescritível no Brasil. A Magna Carta abriu também o caminho para a criação de ações afirmativas.

O Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010, após uma negociação de 10 anos no Congresso, trouxe o reconhecimento da pluralidade racial e étnica brasileira, dos direitos de reconhecimento da cultura e religião dos povos negros, além de garantir direitos básicos como saúde, educação, terra, moradia, trabalho e regular os crimes por motivo de discriminação racial. O Estado brasileiro se comprometeu a investir nas iniciativas previstas no Estatuto, de forma a garantir igualdade de oportunidades, defesa de direitos e combate ao racismo.

Porém, provocar mudanças na maneira de produzir e gerir políticas públicas envolve mudar a burocracia. Gestores públicos, ainda em sua maioria brancos, devem alterar seus padrões brancos naturalizados de decisão e de comunicação governamental de forma a possibilitar reverter os estigmas racistas internalizados nas instituições. Buscar a igualdade envolve reconhecer as desigualdades e suas determinações sociais.

A filósofa brasileira Djamila Ribeiro (2019) destaca

a necessidade de se nomear a realidade das mulheres negras, no sentido de trazer visibilidade para as diferenças existentes entre mulheres. A falta de uma perspectiva étnico-racial no momento de se pensar políticas de enfrentamento à violência contra mulheres por exemplo, faz com que as políticas não alcancem as mulheres negras, resultando na não efetividade da política pública. Esse fato é ilustrado com o dado do *Atlas da violência 2020*, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2020), que mostra que, entre 2017 e 2018, a taxa de homicídios de mulheres não negras caiu 12,3%, mas para mulheres negras, essa redução foi apenas de 7,2%. Tomando por base um período maior, de 10 anos, entre 2008 e 2018, a desigualdade fica escancarada: enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras caiu 11,7%, para mulheres negras aumentou 12,4%. O mesmo mapa mostra que, em 2018, as pessoas negras (somando pretos e pardos, segundo classificação do IBGE) representam 75,7% das vítimas de homicídios no Brasil.

Para reverter o quadro de desigualdades, a produção de dados, na gestão pública, desagregados por gênero e raça, incluindo a categoria interseccional, para dar visibilidade à realidade das mulheres negras, é fundamental. Não há novidade nessa afirmação, pois o Estado brasileiro possui em seu aparato instituições de pesquisas e de produção de informações, como o Ipea e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cujas metodologias tendem a incorporar essa visão. Porém, fora desses órgãos, ainda é raro encontrar dados desagregados por gênero e raça relacionados às políticas públicas.

A realidade é que a gestão pública, naturalizada por valores brancos masculinos, trabalha com dados universais e as variáveis raça e gênero não aparecem na formulação e na implementação das políticas públicas. A convocação deste artigo, portanto, é para que se inclua nessa discussão quem na burocracia está participando dos processos de gestão, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas e, em especial, quem tem o poder de decisão. Segundo Ribeiro:

[...] quando ainda se insiste nessa visão homogênea de homens e mulheres, homens negros e mulheres negras ficam implícitos e acabam não sendo beneficiários de políticas importantes e, estando mais apartados ainda de serem aqueles que pensam tais políticas. (Ribeiro, 2019, p. 40).

Os critério de seleção de servidores públicos para

Gestores públicos, ainda em sua maioria brancos, devem alterar seus padrões brancos naturalizados de decisão e de comunicação governamental de forma a possibilitar reverter os estigmas racistas internalizados nas instituições.

cargos em comissão ignoram que grupos sociais específicos da sociedade não estão tendo a mesma facilidade de acesso às instâncias de tomada de decisão do Estado. Propaga-se a ideia de que burocratas são corpos neutros, trabalhando com *expertise*, como se eles não imprimissem valores e perspectivas próprias. Porém, é pouco democrático quando se verifica que o recrutamento tem resultado em um corpo político e burocrático estatal branco e masculino. Segundo a cientista política americana Anne Phillips:

[...] onde há decisões, há uma questão de democracia, e, ainda que alguns contextos se prestem a procedimentos mais formais do que outros, todos devem ser informados pelos mesmos princípios de respeito igual (PHILLIPS, 2011, p. 351).

Princípios de respeito igual na democracia implicam em diversidade de representação em todos os espaços de poder. No entanto, Phillips (2011) chama a atenção para o fato que democratas liberais defendem tão somente a diversidade intelectual – de crenças, preferências e objetivos –, não importando quem e sim o que se representa, denominada de política de ideias. Ela defende a importância das diferenças de experiências de vida, perspectivas e identidades, que constituem

Burocracia representativa e perspectiva
interseccional de gênero e raça nas políticas
públicas

grupos diversos, para a inclusão e a igualdade. Phillips argumenta que, para um Estado que busca a justiça social, a diversidade das ideias importam, mas a presença das minorias sociais nos espaços de decisão pública é essencial para influenciar políticas, o que ela chama de política de presença.

Phillips (2001) defende que um sistema justo de representação considera a relação entre diversidade de crenças e conhecimentos e de participação de todos os grupos sociais, ou seja, uma política de ideias combinada com uma política de presença. Ganha força, nesse contexto, a ideia de que a diversidade racial e de gênero nos espaços de poder é fundamental para minimizar o problema de exclusão política.

Adequate representation is increasingly interpreted as implying a more adequate representation of the diferente social groups that make up the citizen body, and notions of "typical" or "mirror" or "descriptive" representation have then returned with renewed force (PHILLIPS, 1995, p. 6).

A noção de representação proporcional de grupos sociais nos espaços de poder tem gerado controvérsias, principalmente entre aqueles que sempre tiveram o privilégio de dominar os espaços públicos de decisão. Para homens brancos, não é motivo de espanto o fato de no gabinete ministerial do Poder Executivo brasileiro de 2019 e 2020 haver somente duas mulheres ministras entre vinte e dois gabinetes ministeriais, e nenhum deles ser ocupado por homens negros ou mulheres negras.

A falta ou a baixa representação limita, omite e encobre perspectivas, interesses e opiniões daqueles que estão sub-representados. Os grupos dominantes argumentam que políticas com ênfase nas identidades sociais subestimam as alianças e coesões sociais, sendo uma ameaça para a noção de unidade nacional (PHILLIPS, 1995). No entanto, inserir a presença de grupos socialmente oprimidos na produção de políticas é o reconhecimento público de que as perspectivas, interesses e opiniões de todos os grupos sociológicos importam e têm igual valor para o Estado.

INTERSECCIONALIDADE DE GÊNERO E RAÇA

A representação por meio da relação entre presença e ideias (PHILLIPS, 1995) é relevante para o entendimento de que a ocupação dos espaços de poder torna-se

essencial para a transformação política.

No livro *Mulheres, raça e classe* (2016), a filósofa afro-americana Angela Davis demonstra claramente como a participação de mulheres negras no movimento sufragista foi elemento chave não só para a conquista do voto feminino, como para a luta pela libertação de todas as mulheres, em especial nos anos 60 e 70. Davis (2016) aborda a dificuldade de homens representarem interesses das mulheres e de mulheres não negras representarem interesses de mulheres negras. Isso não implica dizer que mulheres brancas não possam participar da luta antirracista ou que homens não sejam capazes de lutar pela emancipação feminina. É importante contar com aliados, mas a presença dos interessados é fundamental. Portanto, garantir a presença de mulheres e pessoas negras nos espaços estatais de poder e decisão é reconhecer a importância das suas perspectivas, opiniões e interesses.

Na perspectiva de representação de gênero e de raça, há que se levar em conta a diversidade entre mulheres e a intersecção de diferentes formas de opressão, como Sojourner Truth bem introduziu a questão em seu discurso citado anteriormente, em 1881. O conceito de interseccionalidade, termo cunhado pela professora afro-americana e ativista dos direitos civis Kimberlé W. Crenshaw (1991), traz luz à importância de se considerar marcadores sociais de diferenciação, como gênero, raça, classe, sexualidade, capacidade, idade, nação, entre outros, como elementos importantes no processo de mobilização política (BILGE; COLLINS, 2016). O conceito de interseccionalidade nos permite uma análise mais aprofundada das relações de poder e opressão, uma vez que o gênero é vivenciado de maneiras diferentes por mulheres brancas e negras, e de acordo com a classe social, geração, e outros marcadores sociais em que elas estão inseridas.

A interseccionalidade chama atenção para os múltiplos eixos de divisão social, seja raça, gênero ou classe social, que, se analisados de forma conjunta como discriminações complexas, nos permitem compreender melhor a complexidade das experiências sociais e suas desigualdades (BILGE; COLLINS, 2016). A interconexão entre os sistemas de raça, classe, gênero, sexualidade, idade, capacidade e *status* de cidadania oferece o aparato interseccional para a discussão de justiça social. Bilge e Collins (2016) defendem que as relações de poder

devem ser analisadas por meio das intersecções de racismo e machismo, que podem ser estruturais, culturais, disciplinares e interpessoais.

Assim, para a discussão de burocracia representativa, é preciso ter em mente como as hierarquias de poder entre raças e gêneros, considerando outras intersecções de opressão social, influenciam os processos de implementação de políticas públicas e aumentam ou diminuem as desigualdades. Na discussão de burocracia representativa, a interseccionalidade acrescenta um nível de complexidade sobre quem representa e quem é representado.

REPRESENTAÇÃO DA MULHER NEGRA

Na teoria da burocracia representativa, a saliência de uma identidade entre as identidades que se cruzam em uma mesma pessoa é o que pode vir a contar mais, para uma representação mais ativa ou para a percepção de representação. A intersecção de gênero e raça, como é o caso da mulher negra, importa tanto para quem representa quanto para quem é representado, uma vez que não é possível separar duas variáveis de opressão tão significativas.

Portanto, a presença de mulheres negras em funções públicas é fortemente significativa para uma burocracia representativa de gênero e raça, considerando que a interseccionalidade tem como premissa que a identidade de uma mulher negra não é o somatório da identidade de ser mulher e ser negra. A interseccionalidade nos apoia metodologicamente para localizar a experiência do racismo vivido por uma mulher negra em função da intensidade da cor de sua pele ou da classe em que ela se insere (AKOTIRENE, 2019).

O racismo, definido como construção hierárquica da diferença ligada a valores hierárquicos, acompanhados pelo poder, estrutura a partilha dos recursos, as ações políticas, o acesso a educação, emprego, saúde, habitação e à representação política (KILOMBA, 2019). A ausência de mulheres e homens negros nas estruturas oficiais privilegia os corpos brancos e os coloca em vantagens de tratamento nos sistemas de políticas públicas, de justiça e de trabalho (KILOMBA, 2019). Portanto, reivindicar a presença de mulheres negras nas funções públicas é ir além do discurso de diversidade, é reconhecer que o racismo traz desigualdades numa relação de poder e exclusão.

Burocracia representativa e perspectiva
interseccional de gênero e raça nas políticas
públicas

A interseccionalidade, portanto, torna-se importante “lente analítica sobre a interação estrutural em seus efeitos políticos e legais” (AKOTIRENE, 2019, p. 63). As mulheres negras, seguindo o pensamento interseccional proposto por Crenshaw (1991), sofrem barreiras sexistas e racistas, que atribuem uma complexidade maior à questão da identidade e sua exclusão política. Segundo Kilomba (2019), “raça não pode ser separada de gênero e nem o gênero pode ser separado da raça”, assim, não podemos compreender as formas de opressão racista e sexista de modo paralelo, pois, para as mulheres negras, elas estão entrelaçadas, constituindo uma experiência única, inviabilizada.

A representação com perspectiva interseccional traz possibilidades de mudanças na estrutura do Estado. Ao estarem em posições de poder nas instituições, as mulheres, em especial as negras, ao enxergarem as situações de maneira diferente e darem visibilidade à situação de vulnerabilidade de parte da população que tem sido silenciada há séculos, trazem contribuições que dizem respeito às próprias condições de sujeito das mulheres (MANO, 2015).

Três grandes mulheres negras lideraram o processo inédito no governo federal brasileiro de coordenação intersetorial de políticas públicas com transversalidade de gênero e raça quando estiveram nos cargos de ministras da igualdade racial: Matilde Ribeiro (2003-2008), Luiza Bairros (2011-2014) e Nilma Lino Gomes (2015-2016).

A Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), junto à Secretaria Especial de Políticas para a Mulher (SPM), foi criada, com *status* de ministério, a partir de 2003, no primeiro mandato do Presidente Lula da Silva. Atendendo ao II Plano Nacional de Políticas para Mulheres, bem como ao Estatuto da Igualdade Racial, as ministras lançaram os prêmios “Lélia Gonzalez” e “Mulheres Negras Contam sua História”, além de terem apoiado os estudos técnicos “Dossiê Mulheres Negras” (2013) e o projeto Pequim + 20 (2015) – em parceria com o Ipea – e o Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (2011) – em parceria com a SPM e o Ipea.

O projeto Dossiê Mulheres Negras (IPEA, 2013), realizado pelo Ipea em parceria com a ONU Mulheres, a SEPPIR e SPM, inovou ao trazer a análise interseccional de políticas públicas para dentro do Estado por meio de dados e análise crítica sobre as condições de vida das mulheres negras brasileiras em cinco eixos: educação,

mercado de trabalho, acesso a bens e tecnologias digitais, pobreza e violência. Esse dossiê mostra uma evolução de metodologia no aparato estatal brasileiro ao trazer à tona dados interseccionados, sobrepondo atributos de gênero e raça e permitindo ao poder público ter o perfil socioeconômico de mulheres negras para produção de políticas públicas justas.

A representação burocrática ativa das três mulheres negras ministras, com a introdução de um diagnóstico interseccional na gestão pública, mudou a forma de pensar a administração pública. Mesmo que outros governos não continuem esse trabalho, um legado de conhecimento já foi herdado por outros e outras burocratas dentro da estrutura estatal. Elas puderam representar ativamente seu grupo social pois tinham discricionariedade para decidir sobre prioridades e alocação de orçamento. Riccucci e Van Ryzin (2017) destacam que os diversos estudos sobre burocracia representativa apontam que um certo grau de poder discricionário é condicionante para que a representação seja ativa. Além disso, quando as áreas de políticas públicas que visam a beneficiar grupos específicos da sociedade são lideradas e geridas por burocratas que os representam, a relação entre o público e a burocracia muda e os resultados da representativa ativa são mais prováveis (RICCUCCI; VAN RYZIN, 2017).

POLÍTICA DE RECONHECIMENTO AFIRMATIVA

Falar em políticas públicas justas envolve a compreensão de que a política pública tem o fim de alcançar justiça social. A filósofa americana Nancy Fraser (2006) destaca que o desrespeito cultural e a desvantagem econômica estão entrelaçados. Com o fim de corrigir injustiças culturais e socioeconômicas, Fraser propõe que políticas de reconhecimento estejam articuladas com políticas de redistribuição. Diferenças relacionadas a grupos sociais – mulheres negras, LGBT+ etc. – impedem a participação de grupos subjugados nos processos políticos, produzindo efeitos econômicos e sociais.

A premissa de que identidades fazem parte dos fenômenos econômicos, sociais e culturais que marginalizam alguns grupos impele que governos criem condições para que todos os grupos sociais participem dos processos de tomada de decisão, de produção

de políticas e alocação de recursos públicos (FRASER, 2006). Para avançar na superação do racismo e sexismo institucional, o Estado precisa avançar em políticas redistributivas e de reconhecimento das diferentes culturas.

Fraser (2006) propõe que as políticas redistributivas têm o efeito de corrigir injustiças socioeconômicas, enquanto políticas de reconhecimento corrigem injustiças culturais, podendo elas serem concomitantes em seus efeitos. Uma política de reconhecimento, por exemplo, pode ter o efeito redistributivo e vice-versa. Para superação de opressões interseccionadas, é preciso que sejam produzidas políticas públicas complexas que envolvam tanto redistribuição quanto reconhecimento.

De acordo com Fraser (2006), as políticas de redistribuição e/ou reconhecimento podem ser transformativas ou afirmativas. As políticas transformativas reparam injustiças por meio da reestruturação do arcabouço social, jurídico, político-econômico e cultural que produzem desigualdades e desrespeitos a determinados grupos sociais. As políticas afirmativas realizam correções de resultados indesejáveis sem perturbar o arcabouço, que gera os arranjos sociais e econômicos que produzem as injustiças (FRASER, 2006).

A fim de corrigir as injustiças culturais, o Estado pode promover política de reconhecimento afirmativa e/ou transformativa. A diferença entre elas está no fato de que a política transformativa visa a desconstruir conceitos, valores, símbolos e visões estereotipadas de grupos sociais, desestabilizando as diferenças. A política de reconhecimento afirmativa realiza realocação superficial de respeito a grupos, reforçando identidades. Um exemplo de política de reconhecimento afirmativa é a política de cotas para negros nas universidades públicas.

A política de cotas tem o fim de concretizar o princípio constitucional da igualdade material entre todos e reduzir os efeitos da discriminação. Enquanto afirma o direito dos negros de terem acesso ao ensino superior, contribui para uma reestruturação progressiva da situação econômica da população negra do país. Enquanto política de reconhecimento afirmativa, a política de cotas também tem efeitos redistributivos.

Já a política afirmativa de cotas para negros no ingresso do serviço público federal tem o fim primeiro de redistribuição econômica ao mesmo tempo que aumenta a representação de pessoas pretas e pardas nos processos

Burocracia representativa e perspectiva
interseccional de gênero e raça nas políticas
públicas

decisórios, tendo um efeito de aumentar a diversidade de raça na burocracia brasileira, aumentando a capacidade do Estado de produzir políticas públicas para toda a diversidade da população e consolidar a democracia.

Dada a visível necessidade de criação de uma ação afirmativa com a finalidade de solucionar o problema de sub-representação de pretos e pardos no serviço público federal, a Lei n. 12.990/2014 (BRASIL, 2014), com critérios exclusivamente raciais, reservou às pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

COTAS PARA O AUMENTO DA REPRESENTAÇÃO DE GÊNERO E RAÇA NA ALTA BUROCRACIA BRASILEIRA

A demanda por cotas para negros e pardos foi incorporada pelo Estado brasileiro por pressão do movimento negro, que entende que a desigualdade racial no Brasil é estruturante. Portanto, o combate aos mecanismos de reprodução da estratificação social por raça precisa fazer parte da agenda pública de um Estado que busca justiça social. A entrada no serviço público para relevância como representação burocrática de forma ativa precisa ser seguida pela possibilidade de ascensão de pretos e pardos em cargos de poder decisório.

O Decreto n. 4.228, de 13 de maio de 2002 (BRASIL, 2002), publicado no fim do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, estabelece o Programa Nacional de Ações Afirmativas:

Art. 2º O Programa Nacional de Ações Afirmativas contemplará, entre outras medidas administrativas e de gestão estratégica, as seguintes ações, respeitada a legislação em vigor:

I - observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS;

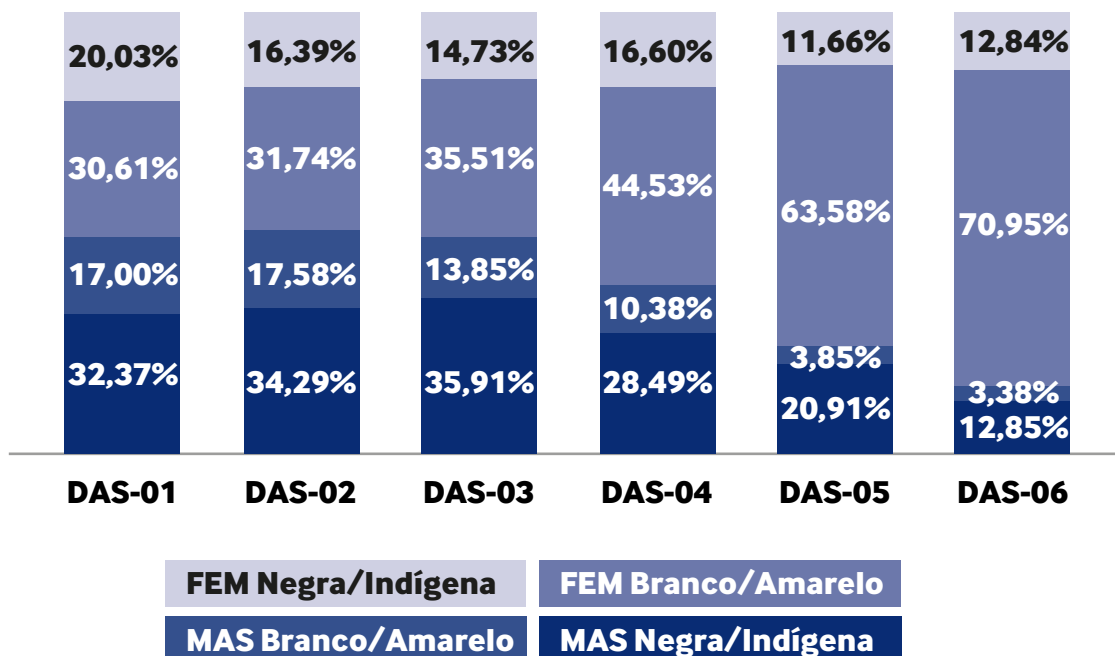
Apesar desse Decreto ter sido revogado parcialmente pelo decreto n. 10.087, de 5 de novembro de 2019, o art. 2º permanece. Apesar de estar vigente há 18 anos, esse artigo não é observado pela administração pública.

Segundo o Informe de Pessoal do Poder Executivo Federal, realizado e divulgado pela Enap em novembro de 2018, a presença de mulheres e homens negros e pardos em cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) diminui na proporção que aumenta o valor da remuneração e a capacidade de tomada de decisão.

Observe no gráfico da figura 1 que, em novembro de 2018, os homens brancos ocupavam 70,95% dos cargos em comissão de DAS 6, que são destinados a secretários nacionais e presidências de instituições públicas. As mulheres brancas ocupavam 12,8% desses cargos. A porcentagem de homens negros igualava a de mulheres brancas, 12,8%, e as mulheres negras ocupavam somente 3,3% dos DAS 6. Nos cargos DAS 5, que são destinados a diretorias e assessorias especiais de ministros, os homens brancos ocupavam 63,5% dos cargos, as mulheres brancas, 20,9%, enquanto os homens negros ocupavam 11,6% e as mulheres negras, mais uma vez, estavam na rabeira, ocupando somente 3,8% dos cargos. Os cargos em que há maior porcentagem de mulheres negras, mas

O alerta para a disparidade de representação no poder público se dá no sentido de que o conceito de burocracia representativa implica valores e perspectivas que são considerados na elaboração de políticas e na entrega de serviços públicos.

GRÁFICO 1 - Direção e Assessoramento Superiores (DAS) - Administração Direta



Fonte: Enap (2018)

Burocracia representativa e perspectiva
interseccional de gênero e raça nas políticas
públicas

não maior que nenhuma das outras categorias de gênero e raça, são os de DAS 1 e 2, que são destinados a cargos de assistente e assessoramento, cujo poder de decisão e grau de discricionariedade são bem restritos.

Como o objetivo de aumentar a representação de raça na burocracia do governo federal, o Ministério das Relações Exteriores lançou o Programa de Ação Afirmativa – Bolsa-Prêmio Vocação para a Diplomacia –, instituído em 2002. Para ampliar o ingresso de negros no quadro da diplomacia brasileira, com a oferta de bolsas para candidatos negros se prepararem para o concurso público, foram investidos mais de R\$ 15,5 milhões na execução do Programa, por meio do qual foram concedidas 667 bolsas a 403 candidatos negros. Os avanços são lentos. Em 2012, apenas 19 diplomatas eram negros, o que significava 2,6% do quadro do órgão (BBC, 2012). Antes disso, porém, a participação de negros entre diplomatas em 2003 era de 0,7% (GOBO, 2018).

A atual configuração masculina branca da alta burocracia pública brasileira difere em muito da composição da população brasileira. O alerta para a disparidade de representação no poder público se dá no sentido de que o conceito de burocracia representativa implica valores e perspectivas que são considerados na elaboração de políticas e na entrega de serviços públicos.

Buscar formas de promover a representação ativa de mulheres e pessoas negras na burocracia é uma forma de despatriarcalizar o Estado brasileiro. Segundo Matos e Paradis:

[...] despatriarcalizar aqui significa conduzir e produzir orquestradamente estratégias e mecanismos de descolonização patriarcal e racial do Estado brasileiro e da sua forma de gestão pública, com vistas a reforçar uma nova etapa que tenha foco na conquista de resultados cívicos de políticas públicas. Trata-se de pensar um formato de Estado, finalmente, voltado para a promoção da justiça social e da cidadania inclusiva de todas e todos em nosso país (2014, p. 71).

Como dito anteriormente, a burocracia é sempre representativa. Manter a predominância da elite masculina branca nos cargos de maior decisão no poder executivo significa perpetuar os valores sexistas e racistas do patriarcado e, assim, perpetuar as desigualdades de gênero e raça no nosso país. A necessária inserção de mulheres e pessoas negras só irá ocorrer se forem estabelecidos percentuais mínimos de 30% de diversidade de gênero e raça em cargos de comissão, como é o caso

da cota de gênero no legislativo. O percentual mínimo de 30% é o indicado para se ter uma massa crítica para sustentar mudanças que alterem as relações entre gêneros e raças e os processos de produção de políticas públicas, bem como alocação de recursos públicos.

Com o objetivo de um dia se alcançar a paridade de gênero e raça nos cargos comissionados do poder executivo, sugere-se que o art. 2º do Decreto n. 4.228, de 13 de maio de 2002, seja cumprido, e cotas percentuais para cargos em comissão, com aumento gradual de metas a serem cumpridas anualmente pelos órgãos federais, sejam estabelecidas.

CONCLUSÃO

A teoria sobre burocracia representativa implica dizer que a burocracia se pareça com o público a que serve (MEIER, 2019). A burocracia pode ser representativa de forma ativa, quando os servidores públicos representam ideias e agem em favor dos grupos sociais aos quais pertencem, ou passiva, quando grupos específicos da sociedade estão presente no serviço público, sendo um espelho do público a que servem (MOSHER, 2003). Ambas as formas importam. Na representação ativa, a burocracia trabalha em favor dos interesses e perspectivas da diversidade dos grupos populacionais do país, com o fim de melhorar as condições de vida e reduzir desigualdades e injustiças. E a representação passiva da burocracia tem um importante efeito simbólico de comunicar que o Estado é democrático e, assim, legitimar políticas públicas.

No caso do Brasil, um país com uma diversidade populacional tão grande de raças, etnias e gêneros, e com indicadores sociais com desigualdades severas entre grupos populacionais, a falta de uma alta burocracia que seja representativa comunica a conivência do Estado com as injustiças culturais, sociais e econômicas que recaem sobre mulheres, em especial as mulheres negras, e toda a população preta e parda.

Não bastam as cotas raciais para entrada no serviço público, como já ocorre com a cota de 20% nos concursos públicos, é preciso que as pessoas negras e mulheres alcancem poder de decisão, ou seja, cargos comissionados nos níveis 4, 5, 6 e natureza especial, a fim de terem maior capacidade de ter representação burocrática ativa e agir em prol de políticas públicas com perspectiva de gênero e raça.

Democratizar o acesso a cargos comissionados,

ou seja, o poder de decisão sobre políticas públicas e orçamento, com maior participação de mulheres e pessoas negras, implica em aumentar a motivação para servidoras e servidores públicos agirem, dentro de sua discricionariedade, para produzir políticas públicas que venham trazer maior justiça socioeconômica e cultural para diferentes grupos sociais. A ruptura com os valores e símbolos estereotipados que desumanizam tanto mulheres como negros, e, com mais intensidade, mulheres negras, depende de uma mudança coletiva do discurso e uma alteração estrutural no aparato de representação do Estado brasileiro.

A articulação entre maior diversidade de representação na arena política do poder executivo e resultados positivos para todos os grupos sociais fará da burocracia federal um instrumento democrático para produção de políticas públicas com justiça social e com capacidade de transformar e garantir direitos. A paridade de gênero e raça na alta burocracia do setor público precisa ser acelerada por meio da observância do art. 2º do Decreto n. 4.228/2002, ou seja, o estabelecimento de uma política de cotas percentuais de gênero e raça para cargos comissionados nos níveis 4, 5 e 6.

Para alcançar o valor democrático das políticas públicas, o governo federal deve formar uma capacidade estatal capaz de garantir não só a aplicação das leis para implementação de direitos (HTUN; WELDON, 2007), mas assegurar condições equitativas para que se consolidem políticas públicas robustas (CAPANO; WOO, 2018) para a igualdade de gênero e raça e a promoção da mudança social. A presença de mulheres e negros nos cargos da alta burocracia se torna o principal mecanismo para a implantação de políticas de reconhecimento e de redistribuição (FRASER, 2006).

Finalmente, assumindo que as burocracias são representativas ao incorporar interesses e perspectivas de grupos sociais (MEIER; NIGRO, 2003), a decisão de um poder executivo federal por estabelecer cotas de gênero e raça nos cargos em comissão com poder de decisão sobre políticas públicas sinalizará o reconhecimento cultural dos grupos sociais brasileiros e a intolerância estatal com o racismo e o sexismo que ainda estruturam a sociedade brasileira, apontando para a diminuição de tensões e desigualdades sociais tão escancaradas no Brasil.

Referências Bibliográficas

- AKOTIRENE, C. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen Livros, 2019.
- BASTIDE, R.; FERNANDES, F. **Relações raciais entre negros e brancos em São Paulo**. São Paulo: Anhembi, 1995.
- BILGE, S.; COLLINS, P. H. **Intersectionality**. Cambridge; Malden: Polity Press Series, 2016.
- BIROLI, F. **Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BRUDNEY, J. L. et al. Bureaucracy as a representative institution: toward a reconciliation of bureaucratic government and democratic theory. **American Journal of Political Science**, v. 42, n. 717, 1998.
- CARDOSO, C. P. **Outras falas: feminismos na perspectiva de mulheres negras brasileiras**. 2012. Tese (Doutorado em Gênero em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- CAPANO, G.; WOO, J. J. Design policy robustness: outputs and processes. **Policy & Society**, v. 37, n. 3, p. 1-19, 2018.
- COMBAHEE RIVER COLLECTIVE. A black feminist statement. In: HULL, G.; SCOTT, P.; SMITH, B. (eds.). **All the women are white, all the blacks are men, but some of us are brave**. New York: The Feminist Press, 1982. p. 13-22.
- GREENSHAW, K. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991.
- CONNELL, R. The experience of the gender change in public sector organizations. **Gender, Work, and Organization**, v. 13, n. 5, p. 435-452, 2006.
- CROZIER, M. **The Bureaucratic Phenomenon**. New Brunswick; London: Transactions Publishers, 2010.
- DAVIS, A. **Mulher, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FERREIRA, M. A. C. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2016.
- FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Ed. Nacional, 1965.
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, 2006.
- FRASER, N. Uma réplica a Iris Young. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, 2009.
- FREYRE, G. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Schimidt, 1933.
- FIGUEIREDO, A. Carta de uma ex-mulada a Judith Butler. **Periódicus**, Salvador, n. 3, v. 1, mai.-out. 2015.
- GOBO, K. Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 17, n. 38, jan./abr. 2018.
- GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Ciências Sociais Hoje**, Brasília, v. 2, p. 223-244, 1983.
- GOODIN, R. **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- GROENEVELD, S. M.; VERBEEK, S. Diversity policies in public and private sector organizations. An empirical comparison of incidence and effectiveness. **Review of Public Personnel Administration**, v. 32, n. 4, p. 353-381, 2012.
- GROENEVELD, S.; VAN DE WALLE, S. A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. **International review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 2, p. 239-258, 2010.
- GUIMARÃES, A. S. Como trabalhar com “raça” em sociologia. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 93-107, jan.-jun. 2003.

- HTUN, M.; WELDON, S. L. When and why do governments promote women's rights? Toward a comparative politics of states and sex equality. **American Political Science Association**, Annual Meeting, Chicago, 2007.
- KILOMBA, G. **Memórias da Plantação**. Tradução Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Editora de Livros Cobogó, 2019.
- KINGSLEY, D. **Representative bureaucracy**: an interpretation of British Civil Service. London: The Antioch Press, 1944.
- KRISLOV, S. Representative bureaucracy. In: DOLAN, J.; ROSENBLOOM, D. H. (eds.). **Representative Bureaucracy. Classical readings**. London; New York: Routledge, 2003.
- MANO, M. K. T. **Legislar sobre mulheres**: relações de poder na câmara federal. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Campinas, Campinas, 2015.
- MATOS, M.; PARADIS, C. G. Desafios à Despatriarcalização do Estado Brasileiro. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 43, pp. 57-118, 2016.
- MEIER, K. J.; NICHOLSON-CROTTY, J. Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: the case of sexual assault. **Public Administration Review**, v. 66, n. 6, p. 850-860, 2006.
- MEIER, K. J.; NIGRO, L. Representative bureaucracy and policy preferences: a study in the attitudes of Federal Executives. In: DOLAN, J.; ROSENBLOOM, D. H. (eds.). **Representative Bureaucracy. Classical readings**. London; New York: Routledge, 2003.
- MEIER, K. J. Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: new directions for research. In: **Perspectives on Public Management and Governance**. Oxford University Press on behalf of the Public Management Research Association, 2019. pp. 39-56.
- MOSER, C.; MOSER, A. Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions. **Gender & Development**, v. 13, n. 2, p. 11-22, 2005.
- MOSHER, F. C. Democracy and the public service. In: DOLAN, J.; ROSENBLOOM, D. H. (eds.). **Representative Bureaucracy. Classical readings**. London; New York: Routledge, 2003.
- NISKANEN, W. Bureaucrats and politicians. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 18, p. 617-43, dez. 1975.
- PHILLIPS, A. **The politics of presence**. Oxford New York: Clarendon Press Oxford University, 1995.
- PHILLIPS, A. De uma Política das Ideias a uma Política da Presença. **Revista Estudos Feministas**, Santa Catarina, n. 269, p. 260-290, 2001.
- PHILLIPS, A. Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, jul.-dez. 2009.
- PHILLIPS, A. O que há de errado com a democracia liberal? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 339-363, jul.-dez. 2011.
- PITTS, D. W. Diversity, representation, and performance: Evidence about race and ethnicity in public organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 15, n. 4, p. 615-631, 2005.
- RIBEIRO, D. **Lugar de Fala**. São Paulo: Pólen Livros, 2019.
- RICCUCCI, N. M.; VAN RYZIN, G. G. Representative bureaucracy: a lever to enhance social equity, coproduction, and democracy. **Public Administration Review**, Rutgers University–Newark, 2017.
- RODRIGUES, C. S. **Movimentos Negros, Estado e participação institucional no Brasil e Colômbia em perspectiva comparada**. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- SACCHET, T. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, p. 399-431, 2012.

SAFFIOTI, H. I. B. **A Mulher na Sociedade de Classes**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SARDENBERG, C. Caleidoscópios de Gênero: gênero e interseccionalidades na dinâmica das relações sociais. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 20, p. 56-96, 2015.

SCOTT, J. **Gênero**: uma categoria útil de análise histórica. Revista Educação e Realidade. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1991.

SEGATO, R. **Os percursos do gênero na antropologia e para além dela**. Brasília, 1998. (Série Antropologia).

SOWA, J. E.; SELDEN, S. C. Administrative discretion and active representation: an expansion of the theory of representative bureaucracy. **Public Administration Review**, v. 63, p. 700–710, 2003.

STATON, E.; ANTHONY, S. et al. **History of Woman Suffrage**. 2. ed. Nova York: Rochester, 1881. v. 1.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

YOUNG, I. Categorias desajustadas: uma crítica à teoria dual de sistemas de Nancy Fraser. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, jul.-dez. 2009.

YOUNG, I. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

Referências Eletrônicas

BRASIL. **Decreto n. 4.228, de 13 de maio de 2002**. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12288.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/lei%2012.990-2014?OpenDocument. Acesso em: 16 set. 2020.

ENAP. **Informe de Pessoal**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://infogov.enap.gov.br/files/publicacoes/pessoal/informe/texto.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

FELLET, J. Apesar de ação afirmativa, só 2,6% dos novos diplomatas são negros. **BBC News Brasil**, 21 nov. 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/11/121120_itamaraty_acoes_afirmativas_jf. Acesso em: 1º jul. 2019.

IBGE. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. **Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica**, Rio de Janeiro, n. 41, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 7 nov. 2020.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, 2019b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD covid-19**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2020.

IPEA. **Retrato das Desigualdades 1995 a 2015**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf. Acesso em: 9 jul. 2019.

IPEA. **Atlas da Violência 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 16 set. 2020.

MARCONDES, M. M. et al. **Dossiê mulheres negras**: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dossie_mulheres_negras.pdf. Acesso em: 8 jul. 2019.

Nota

¹ Doutoranda em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos na Universidade Federal da Bahia e Mestre em Gestão Ambiental e Territorial pela Universidade de Brasília, É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental vinculada ao Ministério da Economia. E-mail: iaruchaalves@gmail.com

² A música Brasis, na voz de Elza Soares, é de autoria de Gabriel Moura, Jovi Joviniano e Seu Jorge.

³ A pandemia de covid-19 vulnerabilizou ainda mais a mulher e as população no mercado de trabalho. Como pode ser verificado em: <https://www.dw.com/pt-br/mulheres-e-negros-são-os-mais-afetados-pela-covid-19-no-brasil-aponta-ibge/a-54303900>. Acesso em: 30 nov. 2020.

⁴ De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019, 42,7% dos brasileiros se declararam brancos, 46,8% pardos, 9,4% pretos e 1,1% amarelos ou indígenas. De acordo com a separação por sexo, a população brasileira é composta por 48,2% de homens e 51,8% de mulheres.

Desafios e impactos da precarização da força de trabalho para a política de Assistência Social

Por Denise Direito¹

RESUMO

O artigo busca analisar os impactos sobre a política de Assistência Social a partir das mudanças do mundo do trabalho, com a precarização do mercado formal, que retira da massa assalariada as proteções tradicionais, como licenças e aposentadorias. Para compreender a interdependência das políticas de assistência social com o trabalho, utilizamos textos seminais de teóricos da área, além de dados públicos da assistência, da previdência e afins. Conclui-se que o déficit de integração e de proteções, fruto do processo de precarização, recairá sobre as políticas de assistência social, que serão demandadas a garantir mínimos sociais e condições de dignidade.

INTRODUÇÃO

Os últimos anos apresentam uma progressiva redução do mercado formal de trabalho. Os motivos desse processo são múltiplos, em parte, consequência das próprias mudanças na legislação trabalhista adotadas em anos recentes (BLUM, 2020), mas também como consequência de taxas crescentes de desemprego em função da desaceleração econômica dos últimos anos. São fatores que empurram para a informalidade e para os subempregos uma parte cada vez mais significativa da população. Quadro agravado, nos últimos meses, pela crise sanitária e econômica causada pela covid-19.

Esse fenômeno não é apenas brasileiro e se caracteriza pelo crescimento da informalidade via “uberização” ou “pjotização”, processos que transformam o trabalhador em empreendedor e autônomo, mas que, na realidade, escondem a precarização do mundo do emprego, de forma que um conjunto de trabalhadores passa a não ter acesso às tradicionais proteções asseguradas pelo mercado formal, como aposentadoria, licença saúde e maternidade remunerada, bem como acesso a benefícios, como férias remuneradas e 13º salário.

Essa mudança no cenário do emprego, geralmente, é abordada do ponto de vista econômico e/ou previdenciário, mas tem sido pouco discutida à luz dos impactos que acarreta/acarretará no campo da assistência social, que por definição deve atender à população em suas vulnerabilidades, aqui consideradas não apenas a hipossuficiência de renda, mas também a violação de direitos, como trabalho infantil, violência doméstica, entre outros.

A política de assistência social faz parte do tripé da seguridade social, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, somando-se à saúde e à previdência social. O legislador, ao pensar em proteções sociais, previu a necessidade de haver políticas de prestação gratuita, financiadas pela arrecadação de impostos, no caso da Saúde e da Assistência Social, as quais se somam às garantias e proteções que o mundo do trabalho deveria fornecer. A Previdência Social é contributiva, sendo parcialmente financiada por impostos, mas mantida também pela arrecadação de parcela do salário do trabalhador e de contribuição específica de empresas² para o custeio de aposentadorias e licenças remuneradas, como doença,

Essa mudança no cenário do emprego, geralmente, é abordada do ponto de vista econômico e/ou previdenciário, mas tem sido pouco discutida à luz dos impactos que acarreta/acarretará no campo da assistência social

maternidade, entre outras (DRAIBE, 1989; KERTENETZKY, 2012; MENICUCCI; GOMES, 2018).

O objetivo do presente artigo é analisar a interdependência das políticas de assistência social com o mundo do trabalho. Advogamos que, à medida que há redução das proteções sociais garantidas, anteriormente, pelo mercado formal de emprego, há paulatino crescimento e sobrecarga na política de assistência social, tanto no que se refere aos serviços como em relação aos benefícios socioassistenciais, sendo estes formulados como proteções complementares e para públicos e momentos específicos de vulnerabilidade social e não como substituição às proteções sociais do trabalho formal.

A próxima sessão apresenta uma perspectiva histórica de formação do campo da assistência social e sua interdependência do campo do trabalho e suas proteções. Na sessão subsequente, será apresentada a atual situação da assistência social brasileira, sua implementação e a quais vulnerabilidades atende e em quais focaliza. Na terceira sessão, serão analisados os limites e as necessidades de reconfiguração do campo da assistência a partir da fragmentação do mundo do trabalho. Por último, concluímos que, para aqueles que não conseguem se inserir no mundo do emprego, passa a existir um “déficit de integração” social (CASTEL, 1998), sendo que esse déficit recairá sobre as políticas de assistência social,

que serão demandadas a garantir mínimos sociais que possibilitem a vida com condições de dignidade.

Para compreender a complexidade desses processos, utilizamos como suporte analítico os textos seminais de Robert Castel (1998), *As metamorfoses da questão social*, de Pierre Rosanvallon (1998), *A nova questão social*, e, por último, Ulrich Beck, *Sociedade de riscos* (2011), bem como dados públicos disponibilizados pelo IBGE, pelo Ministério da Cidadania e pelo Portal da Transparência Brasil.

PERSPECTIVA HISTÓRICA DA FORMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO MUNDO DO TRABALHO

Para compreender as disputas e tensões do campo da assistência social, é necessário observar como foi formada a área e a quais questões sociais ela tem, por objetivo, de atender. Robert Castel (1998) analisa a formação da sociedade salarial, conforme a percebemos na atualidade, como fruto de um processo histórico que modificou não apenas a compreensão sobre o que é trabalho, mas também sobre quem são os excluídos e os socialmente vulneráveis. Sua análise começa ainda na sociedade feudal, analisando a existência de um campesinato que, mesmo que empobrecido e exposto às guerras, contava com a proteção da família. Naquele momento, família era compreendida como sendo o grupo social próximo, assim, composta não apenas por parentes como também por vizinhos, o que caracterizava o grupo era um forte sentimento de comunidade e corresponsabilidade. Esse grupo seria responsável por uma **solidariedade primária**, em que mesmo os órfãos, loucos e possuidores de algum tipo de deficiência encontravam algum tipo de apoio e proteção social dada pela comunidade.

Uma **solidariedade secundária** surge no final do período feudal e se configura por aquela prestada por organizações, que tentam atender a essas necessidades sem, contudo, fazer parte do círculo próximo. Essa assistência se dará de forma privada, quando orfanatos, hospitais e até escolas terão a prestação organizada sobre a lógica de auxílio, em que cabe aos cidadãos com melhores condições econômicas sustentar essas iniciativas, de forma a atender os menos favorecidos. Trata-se do 'social' sem Estado, configurando-se por práticas assistencialistas, fragmentadas e precárias, ofertas de forma caritativa, organizadas, principalmente, por organizações religiosas.

Robert Castel (1998) delinea duas categorias que serão relevantes para compreender os vários significados da vulnerabilidade e como a política de assistência social atuará no momento posterior. Trata-se da categoria dos capazes e incapazes, ou seja, as pessoas aptas para o trabalho, e que assim devem se sustentar, e as que não estão aptas por questões incapacitantes, como algum tipo de deficiência ou por serem demasiado jovens ou velhas. Naquele momento, ao grupo de incapazes, as ações de apoio estão restritas ao mundo da caridade, geralmente iniciativas de viés religioso que estabelecem ações que julgam necessárias – distribuição de comida, atendimento médico básico etc. Já os capazes se subdividirão entre os que estão trabalhando e os que não querem trabalhar ou não encontram empregos. Esse segundo grupo, de capazes sem trabalho, naquele momento, era destinado aos trabalhos forçados, como forma de evitar o que se entendia como sendo preguiça, vagabundagem e afins, mesmo quando não havia oferta de trabalho.

Entre as contradições da história, o embrião do operário da era industrial será exatamente a massa de capazes desempregados e muitas vezes nômades do período pré-industrial. Esse contingente, submetido ao trabalho forçado – destinado aos que não conseguem se inserir no corporativismo dos artesãos –, passa a almejar o trabalho assalariado, que lhe dá condições de negociar sua força de trabalho a quem dela necessite. Desnecessário refazer o passo a passo da reconfiguração do trabalho, em que o assalariamento atinge uma escala sem precedentes, mas é necessário atentar que, entre esses períodos, houve uma mudança de percepção do que é vulnerabilidade social.

Essa massa assalariada perceberá paulatinamente que vulnerabilidade é estar fora dessa condição. As proteções e o afastamento da condição de miserabilidade passam a estar fortemente vinculadas à inserção no mercado assalariado. No entanto, se no período anterior o artesão tinha a sua função garantida – inclusive por leis –, estando assim, “protegido” de perder o seu lugar/ espaço, agora, o assalariamento reconfigura essa relação. O desemprego não atinge apenas as franjas da sociedade – os vagabundos, os desfilados –, mas pode atingir indiscriminadamente a todos os empregados. Isso acarreta uma nova percepção social e coletiva do que é vulnerabilidade, visto que há aguçamento na percepção de que qualquer trabalhador, independentemente da idade, da formação e de outras características, poderá

enfrentar temporariamente ou de forma permanente a exclusão do mercado e, com isso, sua condição de subsistência, afetando até mesmo seu papel social.

O assalariamento passa a ser a categoria organizadora da sociedade, as pessoas adquirem significado a partir do papel produtivo desempenhado nesse contexto. Ele é o fiador do reconhecimento social. Não fazer parte do mundo do trabalho significa ser um “supranumerário”, alguém que sobra e que não tem sentido apenas na sua existência. É necessário que esteja integrado, que esteja inserido na lógica da produção para poder ser. Os indivíduos que estão na zona de integração são aqueles que possuem um lugar no mercado de trabalho e estão territorializados, ou seja, estão inseridos em uma realidade de vínculos sociais que lhes confere amparo. O entendimento que se consolida é de que o trabalho é um direito e que a sua ausência deve ser minimizada por meio de iniciativas de proteção e de assistência social.

Na Europa, o período que vai do século XIX até os anos 1930 se caracteriza pela consolidação dos socorros e do seguro social, tendo a assistência social um caráter restritivo e prestada a partir de comprovação da situação de vulnerabilidade, ou seja, apenas quando o socorro primário – familiar – não estivesse presente. A segunda etapa na construção de estados de bem-estar social está atrelada à percepção de que alguns bens têm função social, ou seja, percebe-se a necessidade da existência de propriedades sociais, como serviços públicos, cujas características são ser de propriedade coletiva e prestação impessoal. A proteção social passa a ocupar o espaço entre o seguro social – oriundo do mundo do trabalho – e a ajuda social – oriunda da benemerência e/ ou da solidariedade primária. Nesse momento, surgem os direitos sociais e proteções coletivas que garantam mínimos de dignidade e sobrevivência.

Evidente que, a partir desses processos, o Estado adquire nova dimensão, passa a ter papel relevante na manutenção da coesão social, na prerrogativa de construir e manter mecanismos que permitam a produção capitalistas, mas que possibilitem a existência de todos os indivíduos a partir de condições mínimas. Esse Estado assume o papel de fiador de certa ordem e estabilidade social, de forma a evitar eventuais convulsões ou conflitos sociais que “atrapalhem os negócios”.

Essa dinâmica apresenta uma tensão entre o Estado liberal, que intervém o menos possível na economia

Desafios e impactos da precarização da força de trabalho para a política de Assistência Social

e na organização social, e a demanda por um Estado que forneça ou regulamente proteções. Esse Estado não poderá ser mínimo, mas terá que ter estrutura e força suficientes para impor determinada agenda. Gøsta Esping-Andersen (1998) estabelece três regimes de Estado de bem-estar social que são analisados a partir das relações entre Estado, mercado e família. No primeiro, Estado de bem-estar liberal, a assistência é limitada e marginal, o incentivo é que o mercado garanta os mínimos de proteção. Os arquétipos seriam países como Estados Unidos e Austrália. O segundo regime seria o corporativista estatal, que seria um herdeiro do processo de industrialização, em que o Estado está pronto para assumir o papel de provedor do bem-estar quando o mercado e a família falham. O Estado atuaria quando a solidariedade primária ou as falhas de mercado não conseguissem prover proteção. França e Alemanha seriam países nesses moldes. O terceiro regime seria o social-democrata, em que os princípios do universalismo e da desmercantilização dos direitos sociais estariam estendidos a todos, não apenas aos mais vulneráveis. Assim, em vez do dualismo Estado e mercado, perseguiria-se uma igualdade de alto padrão, em que todos financiariam o bem-estar de todos. Seria uma fusão do mercado com o bem-estar, e que os cuidados com crianças, com os mais velhos, entre outras situações, devem ser suportados por todos. Nenhum país alcança todas as proteções necessárias, mas os países escandinavos seriam os que mais se aproximam deste modelo (ESPING-ANDERSEN, 1998).

Processo histórico brasileiro

O processo histórico brasileiro é bem diverso ao europeu, no entanto, há um paralelo entre a formação da assistência social em diálogo com o mundo do trabalho. Somos marcados por um processo colonizador que interrompe o desenvolvimento dos povos nativos e impõe um modelo extrativista e escravocrata, com uma série de consequências culturais, sociais e econômicas. Enquanto, no século XIX, a Europa aprofunda os efeitos da industrialização e forma uma massa de assalariados que será fundamental para a delimitação do que compete à assistência social, o Brasil assistirá, nesse período, a vinda da família portuguesa (1808) para o país, a instituição do Império (1822) e a proclamação da

República (1889). No entanto, entendemos que o evento mais significativo para o nosso estudo seja a abolição formal da escravatura em 1888.

Para além da abolição enquanto processo de construção social e identitária do país, chamamos a atenção para as questões econômicas envolvidas nesse processo. O século XIX é marcado, no Brasil, pela reconfiguração da realidade geográfica e socioeconômica. Trata-se de período caracterizado pela perda de importância das velhas regiões agrícolas do Nordeste – com o plantio de cana-de-açúcar, algodão e tabaco – e pelo fortalecimento da região Sudeste – com a produção de café em um modelo menos intensivo de mão de obra escrava (PRADO JR., 1981).

Conforme analisa Florestan Fernandes (1978), esses novos produtores vão, paulatinamente, transformando-se em uma burguesia urbana, que percebe como mais satisfatório ter uma massa assalariada do que a manutenção de negros escravizados. Além disso, a abolição também é fruto de pressões e ativismo de atores locais e transnacionais (ALONSO, 2014). No entanto, o que formará o Brasil será a forma como os ex-cativos não serão absorvidos pelo nascente capitalismo, que colocava em novos moldes as relações sociais e, em especial, o surgimento das relações de trabalho baseadas no assalariamento.

O Brasil não instituiu nenhuma forma de assistência que possibilitasse a integração desse conjunto de pessoas recém-libertas à nascente sociedade de classes. Acrescente-se que sua realidade anterior de vivências em subjugação e falta de autonomia pouco as havia preparado para a nova realidade. Além disso, houve o incentivo à imigração de europeus, mais preparados, na maior parte das vezes, com conhecimento de ofícios e que, além disso, receberam incentivos para que, fugindo das Guerras Mundiais, muitos se instalassem no Novo Mundo. A título de exemplo, Caio Prado Júnior relata que “do ano da [proclamação da] República até 1930, o estado [de São Paulo] receberá mais de 2 milhões de imigrantes (sendo que cerca da metade, subvencionados), de que a parte substancial se destinará à cultura do café. Esta não resulta assim do acaso ou de circunstâncias fortuitas; mas de um longo e persistente esforço conduzido com inteligência e notável capacidade de organização” (1986, 226).

Assim, sobrou aos ex-escravos uma realidade de preconceitos e marginalização, que trouxe inúmeros

O Brasil não instituiu nenhuma forma de assistência que possibilitasse a integração desse conjunto de pessoas recém-libertas à nascente sociedade de classes. Acrescente-se que sua realidade anterior de vivências em subjugação e falta de autonomia pouco as havia preparado para a nova realidade.

desajustes sociais, frutos da falta de uma inserção adequada e reparadora da realidade escravocrata anteriormente vivenciada. Consideramos relevante, nesse momento, salientar que esse histórico trará características específicas ao campo da assistência social brasileira, que conta com uma resistente desigualdade social, além de um racismo estrutural (ALMEIDA, 2019), que dão origem a vulnerabilidades específicas e dificultam a inclusão social e econômica de um parte da população.

A industrialização do Brasil se dará, de forma mais significativa, no começo do século XX, quando fábricas têxteis começam a surgir, inicialmente, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro³. No entanto, será após a Primeira Grande Guerra que o Brasil começará a receber investimentos externos mais significativos e que haverá transferência de parte das operações de países mais desenvolvidos para o Brasil. A partir desse momento, a indústria assume “papel

Desafios e impactos da precarização da força de trabalho para a política de Assistência Social

relevante e de primeiro plano no conjunto da vida econômica brasileira” (PRADO JR., 1986, p. 272).

O processo de industrialização trouxe impactos não apenas econômicos, mas na constituição de um Estado, no sentido da profissionalização dos processos públicos. A década 30, durante o governo de Getúlio Vargas, é marcada pelo início de um estado burocrático que dará sustentação ao capitalismo tardio que caracteriza o país, em um processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro, principalmente por meio da instituição do Dasp⁴. No entanto, esse Estado modernizado não extinguiu ou deixou de conviver com as velhas práticas oligárquicas e patrimonialistas de troca de favores e benefícios entre elite e estado. Dessa forma, o Estado brasileiro é ocupado tanto por critérios de impessoalidade e pela procura da profissionalização dos servidores como por critérios relacionados a vínculos políticos e favores que buscam acomodar os vários interesses das elites (NUNES, 1997).

Os anos que vão de 1930 a 1964 são os de bem-estar corporativo⁵ (KERSTENETZKY, 2012), ou seja, as primeiras proteções sociais são direcionadas àqueles que trabalham. São instituídas proteções como salário mínimo, jornada máxima de trabalho, entre outros. Surgem também os primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensão Nacionais (IAPs). São as primeiras formas de seguridade social no país, garantidoras de proteções monetárias aos associados em diferentes situações de risco. Esse é um primeiro movimento de reconhecimento da responsabilidade pública com os riscos da perda da capacidade de gerar rendimentos associados ao trabalho. No entanto, essas medidas atingem a um percentual reduzido de brasileiros, em torno de 7% da população, ou cerca de 20% da população economicamente ativa, chegando a 23% da PEA (população economicamente ativa) em 1960 (KERSTENETZY, 2012, p. 210).

Os anos seguintes são marcados pela Ditadura Militar (1964-1985) e se caracterizam pelo paulatino crescimento das proteções contributivas, como a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (1966), salário-maternidade (1974), benefícios para maiores de 70 anos que tivessem contribuído por 12 meses para a previdência (1974), chegando a atingir 49% da PEA, algo em torno de 20% da população total.

Se as proteções crescem para as pessoas com trabalho formal, a pergunta imediata é: o que ocorre com

a população que está à margem do mercado formal e tem dificuldade de subsistência? Naquele momento, para esse conjunto da população, formado em grande parte por descendentes de escravos que não tiveram oportunidade de ingressar no mundo do assalariamento⁶, é destinada uma política assistencial residual e fragmentada, baseada na prestação privada beneficente e sem regulação, com poucas iniciativas estatais. Por exemplo, a Legião da Boa Vontade, instituída em 1939, com natureza jurídica privada, é incorporada ao Estado em 1942, mas mantém práticas clientelistas, assistencialistas e caritativas, não assegurando a assistência como direito de cidadania. Data dessa época a regulamentação da certificação de entidades sociais, que dava subvenção a instituições privadas, com a isenção de pagamento de impostos e contribuições sociais, mas sem definição de mecanismos de controle nem do tipo de serviços a serem prestados (MENEUCCI; GOMES, 2018). Também foi instituída a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), em 1964, destinada a apoiar menores, oferecendo internação e inclusão tanto a menores infratores como aos “abandonados”, aqueles cujas famílias não tinham condições de sustentá-los. De igual forma, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) foi instituído em 1974, o qual seria o embrião da atuação da assistência social na segurança alimentar.

FORMAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA BENEMERÊNCIA A UM DIREITO

A Constituição Federal (CF) de 1988 marca de forma clara a transição de uma política pública residual e, em grande parte, de responsabilidade de entidades caritativas para a uma política pública nacional, com estruturas descentralizadas, orçamento próprio e com serviços e benefícios que buscam atender às vulnerabilidades sociais em toda a sua complexidade.

Essa transição é um processo ainda em implementação e que sofreu avanços, retrocessos e mudanças estratégicas ao longo das últimas quatro décadas. Como dito anteriormente, a CF/1988 institui o tripé da seguridade social, que conta com as políticas de saúde, previdência social e assistência social. Olhando especificamente a política de assistência social, podemos dividi-la em três grandes ciclos que

A Constituição Federal de 1988 marca de forma clara a transição de uma política pública residual e, em grande parte, de responsabilidade de entidades caritativas para a uma política pública nacional, com estruturas descentralizadas, orçamento próprio e com serviços e benefícios que buscam atender às vulnerabilidades sociais em toda a sua complexidade.

apresentaram diferentes desafios e, às vezes, modelos de implementação diversos.

O primeiro ciclo é da institucionalização da assistência como direito social universal e a consequente ruptura com a trajetória anterior do assistencialismo. Os princípios que norteiam a política ficaram estabelecidos na própria Constituição, em especial os art. 203 e 204. Os pilares da assistência passam a ser a descentralização política e administrativa com responsabilidade federal pela sua coordenação e participação da sociedade na formulação e decisões sobre a área e participação privada na oferta de serviços. É relevante observar que as entidades assistenciais, muitas com vários anos de serviços prestados à população – por exemplo, em 1954, é criada a Apae, entidade de referência no apoio a pessoas portadoras de deficiências e suas respectivas famílias

Desafios e impactos da precarização da força de trabalho para a política de Assistência Social

– serão acolhidas nesse novo regramento. No entanto, essas entidades passam a fazer parte do sistema de prestação do serviço, dessa forma, funcionando de forma coordenada e sob a orientação dos atores estatais.

Nessa período, também foi instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁷. Trata-se da garantia do benefício de um salário mínimo para idosos com mais de 65 anos e pessoas com deficiência que não possuem meios de prover o seu sustento. Cabe, aqui, destacar que esse é um benefício em que o cidadão não contribuiu de forma direta para recebê-lo, ou seja, diametralmente distinto dos benefícios previdenciários. É uma proteção para aqueles que ficaram ou estão à margem do mercado de trabalho. O BPC destinado ao idoso é o reconhecimento que há um conjunto de cidadãos que não consegue se manter dentro do mercado de trabalho ao longo de toda a sua jornada produtiva, dessa forma, é necessário garantir um mínimo para sua manutenção quando chega à velhice.

O segundo ciclo inicia-se nos anos 1990, em especial a partir da promulgação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Nesse momento, detalhou-se o arranjo intergovernamental que daria institucionalidade à descentralização política e administrativa. Foi o momento da instituição de espaços deliberativos de negociação entre os níveis de governo, como a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e as Comissão Intergestores Tripartite (CIT), bem como o Colégio Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas) e o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas), instâncias de pactuação nos mesmos níveis de governo; no caso, municípios e estados, respectivamente (JACCOUD *et al.*, 2018).

São anos que deixam como legado o desenvolvimento das relações intergovernamentais na construção da responsabilidade pública para oferta da política de assistência, visto que esses fóruns propiciam encontros periódicos entre gestores responsáveis pela implementação da política nos três níveis de governo. Essas trocas permanentes acabam por formar uma comunidade de políticas públicas, no sentido de um conjunto de pessoas que compartilham propósitos, ideias e perspectivas similares (RHODES, 2014; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Por outro lado, o modelo de prestação direta de serviços e atendimento à população avançou menos

nesse ciclo. Essa dificuldade se deveu, em grande parte, ao modelo de gestão adotado, que será marcado por uma certa confusão conceitual entre sociedade civil, organizações não governamentais e terceiro setor. Será o momento em que o governo advogará por uma ampliação da esfera pública, na qual os próprios cidadãos organizados serão instados a realizar ações e projetos de interesse da sociedade (FERRAREZI, 2002). Advoga-se que há um espaço público não estatal que deve ser ocupado pela sociedade civil. Assim, determinadas entidades assumirão a execução de políticas públicas. Essas “organizações de origem privada, cujas ações estão voltadas à consecução do bem comum” (FERRAREZI, 2002, p. 12), terão um marco na instituição das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), conforme a Lei n. 9.790/99. Tratava-se de se reconfigurar o Estado, reduzindo-o para dar espaço a outros atores não estatais na execução. Em julho de 2002, das 508 associações qualificadas como OSCIP, 33% – a maior parcela – era voltada para a Assistência Social, seguida por 20% vinculadas a questões ambientais (FERRAREZI, 2002, p. 49).

A Loas (Lei n. 8.742/1993) trará a previsão do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), que será regulamentado pelo Decreto n. 1.605, de 23/08/1995, que permitirá o repasse simplificado para fundos estaduais e municipais, de forma a descentralizar recursos para a manutenção da política, dispensando a celebração de convênios e outras formalidades. O repasse se torna mais simples e, ao mesmo tempo, estabelece regras para o cofinanciamento dos serviços pelas três esferas de governo, sendo que a União assume papel de coordenação e de indução do comportamento dos entes subnacionais (MENEZES; GOMES, 2018, JACCOUD *et al.*, 2018).

O terceiro ciclo é marcado pela ascensão de coalizões de centro-esquerda encabeçadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em que se dará prioridade à construção de um modelo vinculado a uma cidadania ampliada, em que o cidadão não apenas é o objetivo da política, mas também é sujeito das definições de como essa política é implementada. A participação social é um dos aspectos fundamentais e que, apesar de prevista desde a Constituição, será projeto executado de forma efetiva a partir dos anos 2000. O modelo democrático participativo adotado é apontado como fator de sucesso

para a expansão da política com serviços e benefícios estruturados em tão pouco tempo (GRIN, 2013; CORTES, 2014). A realização periódica de conferências e a instituição de conselhos nos três níveis federativos serão instrumentos fundamentais para a rápida consolidação da política. Os conselhos se configuram como espaços deliberativos em que atores estatais e não estatais, com paridade de participação, reúnem-se periodicamente com o objetivo de discutir e decidir como, efetivamente, a política pública deve ser implementada.

Outro marco para o campo será a instituição do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que inicia a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), com a provisão de serviços e com a oferta de atendimento estatal em, praticamente, todos os municípios, com equipamentos, equipes e instrumentos próprios. Inicia-se a implantação dos quase 11 mil pontos de atendimento em 2019⁹, distribuídos no território nacional. Trata-se de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializado da Assistência Social (Creas), que são unidades gerenciadas pelos municípios e que centralizam o atendimento às famílias vulneráveis, prestando serviços socioassistenciais – como acompanhamento e fortalecimento de vínculos familiares, acolhimento de pessoas em situação de rua, proteção às minorias, bem como oferta de inserção no Cadastro Único para Programas Sociais, trâmite que permite a inclusão em programas como o Bolsa Família (PBF) ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outras políticas públicas voltadas para a população de baixa renda.

Data desse mesmo ano (2004) a implementação do programa de transferência de renda condicionada, o Programa Bolsa Família (PBF)⁹. No final de 2019, o PBF atendia quase 14 milhões de famílias, sendo seu principal objetivo garantir condições mínimas de sobrevivência e redução da desigualdade brasileira por meio de transferência monetária para a população mais pobre e vulnerável. Ressalta-se que há obrigação de contrapartidas para os beneficiários, os quais devem cumprir com atendimentos e acompanhamentos na área da saúde – como vacinação das crianças e realização de pré-natal – e com a frequência escolar das crianças.

Observamos que a política de assistência social brasileira tem para os serviços uma tendência à universalização e à oferta gratuita. Em contrapartida, os

Desafios e impactos da precarização da força de trabalho para a política de Assistência Social

benefícios são destinados a uma parcela da população – os mais pobres –, além de atenderem a situações específicas, como insegurança de renda, proteção à infância, entre outras condições. Tratam-se de políticas focalizadas em determinados segmentos da população. Na conceituação de Gøsta Esping-Andersen (1998), há um híbrido de um estado de bem-estar pleno e o contraponto de programas restritos a determinados segmentos da população, sendo que a focalização é, em parte, fruto da enorme desigualdade existente em nossa sociedade (GRIN, 2013).

Segundo o Portal Transparência Brasil, o orçamento total – são incluídos aqui benefícios, serviços e programas – da política de assistência social, no ano de 2019, foi de R\$ 92,85 bilhões. Sendo que grande parte dos gastos foi de repasse direto para os cidadãos, por meio dos seguintes benefícios: BPC Idoso (R\$ 24,6 milhões/26% de todos os recursos); BPC PcD – pessoas com deficiência (R\$ 31,8 bilhões/34%); e PBF (R\$ 32,5 bilhões/35%). As transferências para estados e municípios representaram menos de 5% de todos os gastos (cerca de R\$ 4 bilhões). Pode-se observar que o PBF e o BPC corresponderam a 95% de toda a execução orçamentária da Assistência Social. Do ponto de vista da seguridade social, a Previdência Social representou, em 2019, 35,02% (724,4 bilhões) do total do Orçamento da União, a Saúde, 6,07%, e a Assistência ficou com 4,62% do orçamento daquele ano.

Como dito anteriormente, a seguridade social brasileira é composta pela previdência social, saúde e assistência social, sendo que elas devem manter entre si relações de completude e integração, com a análise da incidência de riscos sociais à população brasileira (BRASIL, 2005). Essa interdependência é bastante objetiva e real dentro dos processos sociais. Por exemplo, maior dificuldade de se fazer tempo mínimo de contribuição previdenciária, em função das mudanças de regras, empurrará uma parcela da população, antes atendida pela previdência, para a política de assistência, via concessão do BPC; em caso de acidentes ou impossibilidade temporária de trabalho e/ou geração de renda, parte da população se transformará em potencial beneficiária do PBF. De igual forma, as tensões sociais levam ao risco de violações de direitos, como trabalho infantil e violência doméstica, o que acaba por demandar a rede de assistência social.

RECONFIGURAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO E NOVOS DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O processo de desarticulação e precarização dos vínculos formais de trabalho é uma realidade mundial e põe em xeque a viabilidade da construção de proteções complementares baseadas no mundo do trabalho (mercado) e na solidariedade compartilhada (estado). Em vez de estarmos rumo ao mundo de solidariedade social de Rosanvallon (1998), em que haveria compartilhamento dos custos de suporte mínimos pela totalidade da população, estamos caminhando para o esvaziamento das classes sociais como unidade analítica e de ação e para a fragmentação do trabalho.

Ulrich Beck (2011) vai chamar esse processo de individualização da trajetória, em que a coletividade perde seu poder de amparo. Nessa vida individualizada, a pessoa é responsável pelas escolhas educacionais, pelas escolhas de trabalho e também pelo desemprego. Não há a expectativa de que exista uma estrutura social ou mesmo uma unidade que amortize socialmente o insucesso.

A variável que dá origem a esse processo de individualização é a mesma que deu origem à sociedade secularizada (compartilhamento de responsabilidades sociais), que é a transformação no mundo do trabalho assalariado. Para Beck (2011), está em curso uma nova configuração do mercado de trabalho em que o modelo formal, com proteções sociais, estaria convivendo com um modelo de subempregos, flexível e de baixa proteção social. O desemprego – aqui compreendido como desocupação, mas também como subemprego, ocupação precária, temporária etc. – deixa de ser o problema de uma classe e passa a ser uma questão das trajetórias individuais.

No nosso entendimento, Beck (2011) compreende a exclusão a partir do processo de individualização, em que “o indivíduo se desonera de estruturas de sustento e vínculos tradicionais, mas recebe em troca as pressões do mercado de trabalho, de uma subsistência baseada no consumo e das padronizações e controles contidos em ambos” (BECK, 2011, p. 193). Assim, inserido na lógica capitalistas e seus incentivos, esse indivíduo tem pouco domínio da sua vida privada, mas a não participação nesse processo, ou seja, não só de trabalho, mas de igual forma de consumo, coloca-o à margem da sociedade.

O processo de desarticulação e precarização dos vínculos formais de trabalho é uma realidade mundial e põe em xeque a viabilidade da construção de proteções complementares baseadas no mundo do trabalho (mercado) e na solidariedade compartilhada (estado).

Sendo que os mecanismos de proteção, mesmo quando existentes, estão voltados para o que o autor chama de “biografias padrão”, ou seja, limitados ao assalariamento tradicional, em dissonância com um mundo em que o número de pessoas que não conseguem adentrar o sistema empregatício cresce permanentemente.

Além disso, Beck (2011) aponta para a desigualdade das exclusões. No sentido de que esse processo atinge de forma muito diferente determinadas pessoas a partir de suas características pessoais ou do papel desempenhado na sociedade. As mulheres, os jovens, os estrangeiros, os negros e os mais velhos, por exemplo, tendem a ficar na “zona cinzenta”, em um vai e vem do sistema formal para o subemprego em função não de critérios objetivos, como escolaridade, experiência etc., mas em função de característica pessoais. Dessa forma, a vulnerabilidade aqui assume também os aspectos relacionados à maior ou menor aceitação social a partir de determinadas características pessoais ou aspectos da biografia individual.

Castel (1998) e Beck (2011) são convergentes de que, na sociedade industrial, o trabalho adquire um lugar

Desafios e impactos da precarização da força de
trabalho para a política de Assistência Social

central. O “trabalho assalariado e profissão se convertem em eixos de conduta na era industrial” (BECK, 2011, p. 203), no sentido de que, ao sabermos a profissão de alguém, imaginamos que conhecemos aquela pessoa, aquilo a define e serve de parâmetro de identificação. Tendo o assalariamento tomado essa dimensão, a constatação de que há uma crise no emprego, como se conhece, aumenta a demanda pelo “aquecimento econômico”, que traga a condição de pleno emprego.

No entanto, para Beck (2011), não há retorno, estaria em curso uma nova configuração do mercado de trabalho em que o modelo formal, com proteções sociais, estaria dando espaço a um modelo de subempregos, flexíveis e de baixa proteção social. Nesse sistema de “autosubvenção do sistema socioindustrial” (BECK, 2011, p. 217), o próprio desemprego levaria aos subempregos um número cada vez maior de trabalhadores, e esse mesmo subemprego advogaria pela redução das garantias e proteções sociais, de forma a baratear o custo dos empregados, gerando precarização generalizada e uma massa de desassistidos.

O estado de bem-estar está em crise, os motivos da crise terão abordagens distintas. Para Rosanvallon (1998), a questão está na forma de financiamento do Estado de proteção social, que onera significativamente a classe média e distribui benefícios a um espectro maior da sociedade. Para esse autor, é necessário reconstruir a noção de solidariedade social, no sentido de que se deve utilizar a política como instrumento de consolidação da necessidade de se ter uma estrutura de solidariedade. Em determinada medida, Rosanvallon rechaça a perspectiva individualista como categoria. Ele segue trabalhando com classes e na questão do modelo representativo democrático.

Já para Castel e Beck, um dos aspectos que levam ao questionamento do estado de bem-estar social é exatamente a crescente individualização a partir da superação do assalariamento e seu poder de coletividade, no sentido de lutas comuns e de identidades partilhadas. Em Castel (1998), não há certeza de que o modelo do trabalho individual e com vínculos precários realmente venha a superar o modelo empregado-empregador. Compreendemos que, para esse autor, a precarização é um modelo marginal ao mercado de trabalho formal, que ainda prevalece na

estrutura social. Castel não vislumbra uma alternativa à sociedade salarial, como o próprio autor diz: “como foi evidenciado, não existe hoje alternativa digna de crédito para a sociedade salarial” (CASTEL, 1998, p. 591). Já Beck não duvida que a precariedade e temporalidade dos vínculos trabalhistas e o subemprego ganharão cada vez mais espaço em relação aos empregos formais, sendo que a consolidação desse quadro de precarização generalizada levaria ao questionamento da própria existência das políticas sociais.

Beck aponta que nem sempre a precarização é vista por uma parcela da população como algo ruim, já que estaria ligada a um conceito de liberdade e da possibilidade de negociar a sua força de trabalho livremente. Seria quase a volta à origem da sociedade liberal, em que cada um viveria a partir das suas condições de trabalho e o mercado regularia esse processo. No entanto, antes, como agora, a questão dos excluídos, dos supranumerários, daqueles que não conseguem se encaixar nessa lógica continua demandando por uma ação solidária de compartilhamento de responsabilidades.

A “uberização” trouxe uma nova forma de gestão, organização e controle do trabalho marcado pela autonomia, mas também pela individualização dos riscos e dos custos dos serviços prestados e uma informalização dos processos de trabalho. Esse processo transformou “trabalhadores em autogerentes subordinados, disponíveis ao trabalho, utilizados como trabalhadores *just-in-time*” (ABILIO, 2019). Necessário recordar que, conforme dados do IBGE, o Brasil atingiu recorde histórico em 2019, com 41,3% de trabalhadores informais, considerando a população ocupada¹⁰, demonstrando a existência de mais de 38 milhões de pessoas empregadas no setor privado e trabalhadores domésticos sem carteira assinada ou trabalhadores por “conta própria” sem CNPJ e empregadores sem CNPJ.

É evidente que, para aqueles que não conseguem se inserir no que se costuma denominar “normalidade”, ou seja, no mundo do emprego, passa a existir um “déficit de integração” social (CASTEL, 1998, p. 538). E esse déficit recairá sobre as políticas de assistência social, que serão demandadas a garantir mínimos sociais que possibilitem a vida com condições de dignidade. Esse panorama demandará não só um fortalecimento da estrutura de atendimento socioassistencial, mas também

um aumento dos recursos destinados aos programas de complementação de renda e de atendimento a vulnerabilidades específicas, como o PBF, o BPC ou eventuais programas de renda mínima que venham a ser implementados.

CONCLUSÃO

Em um país já marcado por desigualdades históricas e pauperização de uma parcela da população, a “uberização” – empreendedor de si mesmo –, aliada aos mecanismos de concentração de renda, que também se agudizaram ao longo dos últimos anos (PIKETTY, 2014), apresenta um cenário que aponta para o crescimento de uma massa de apartados. Trata-se de um processo que pode colocar em risco a própria sociedade capitalista, em função das crescentes vulnerabilidades e dos conflitos delas subsequentes. No entanto, observamos que não se trata de qualquer tipo de conflito, mas da conflituosidade dentro da dinâmica de acumulação. Nesse contexto, é necessário compreender o estado de bem-estar social e as políticas sociais como respostas ao estado liberal mínimo e a sua incapacidade de incluir a todos no mundo do trabalho, o qual dá significado social ao indivíduo.

Os tempos que se aproximam não parecem trazer arrefecimento nem para as crises fiscais, nem para a fragmentação do mundo do trabalho e, por conseguinte, é necessário compreender que as políticas socioassistenciais serão cada vez mais centrais. No caso brasileiro, serão tempos que demandarão do Sistema Único de Assistência Social maturidade para implantar serviços mais eficientes e intersetoriais que consigam atender à falta de acesso a outras políticas ou à privação de direitos, com busca de soluções alternativas e inovadoras.

As próximas pesquisas deverão quantificar quais serão os custos de transição de um modelo baseado em proteções, a partir do mercado formal, para alternativas de políticas públicas que garantam proteções na informalidade e precarização. De igual forma, o reencontro com o caminho do crescimento econômico é fundamental para viabilizar alternativas de financiamento das políticas de proteção, bem como a ampliação de uma parcela mais significativa da população no mercado tradicional de trabalho.

Referências Bibliográficas

- ABILIO, L. C. Uberização: do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. **Psicoperspectivas**, Valparaíso, v. 18, n. 3, p. 41-51, nov. 2019.
- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen Produção Editorial, 2019.
- ALONSO, A. O abolicionismo como movimento social. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 100, p. 115-127, Nov. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000300115&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 ago. 2020.
- BECK, U. **Sociedade de riscos**. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BLUM, A. A reforma trabalhista e o aumento do trabalho informal. **Justificando**, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/08/18/a-reforma-trabalhista-e-o-aumento-do-trabalho-informal/>. Acesso em: 30 nov. 2020.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica**. [s.l.]: MDS, 2005.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desigualdade por Cor ou Raça no Brasil. In: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estudos e Pesquisas - Informações Demográfica e Socioeconômica**, n. 41. 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.
- CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- CORTES, S. V. Governança Democrática no Brasil: os conselhos nacionais de políticas sociais. In: MARX, V. (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOC, 2014.
- CUNHA, M. W. V. **O sistema administrativo brasileiro, 1930-1950**. Rio de Janeiro: CBPE/INEP, 1963.
- DRAIBE, S. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA. **Para a década de 90: Políticas Sociais e Organizações do Trabalho**, [s.l.], 1989. v. 4.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978. v. 1
- FERRAREZI, E. **OSCP - Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), 2002.
- GRIN, E. J. Regime de Bem-estar Social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, n. 63, 2013.
- JACCOUD, L.; LÍCIO, E. LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, D. A. (org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018.
- KERSTENETZKY, C. **O estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas Sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2018.
- MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira**. 1975. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1975.
- MONTEIRO, I. **Integração de Políticas Sociais: Um Estudo de caso sobre o Bolsa Família**. 2011. Dissertação (Mestrado), Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil-CPDOC/Fundação Getúlio Vargas - FGV. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8379/Dissertação%20versão%20%2013%20de%20mar%202011.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

- NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- PIKETTY, T. **O Capital do século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014
- PRADO JR., C. **A História Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- ROSANVALLON, P. **A Nova Questão Social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Oxford: Westview Press, 1993.

Nota

¹ Mestre em Ciência Política. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília e Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yveline (França-doutorado sanduíche). Especialista em Política Pública e Gestão Governamental vinculada ao Ministério da Economia. E-mail: denisedireito@yahoo.com.br

² Conforme art. 195 da Constituição Federal de 1988.

³ Para maior detalhamento sobre a substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado, ver: Mello, 1975.

⁴ Dasp - Departamento Administrativo do Serviço Público foi criado no período do Estado Novo, por meio do Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Para mais informações sobre o período, ver: Cunha, 1963.

⁵ Para saber mais sobre o histórico da construção das políticas sociais no Brasil, ver: Draibe, 1989; Kerstenetzky, 2012; Menicucci e Gomes, 2018.

⁶ Dados do IBGE demonstram a persistência da exclusão das pessoas negras/pardas em relação ao mercado formal. Elas formavam cerca de 2/3 dos desocupados (64,2%) e dos subutilizados (66,1%) na força de trabalho em 2018. Conforme relatório, a "relativa desvantagem desse grupo populacional se mantém mesmo quando considerado o recorte por nível de instrução. A taxa composta de subutilização da força de trabalho, por exemplo, é maior entre as pessoas de cor ou raça preta ou parda, qualquer que seja o nível [de escolaridade] considerado" (BRASIL, 2019).

⁷ O BPC está previsto na Constituição Federal de 1988, mas foi regulamentado, em 1993, pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas - Lei n. 8.742) e começou a ser concedido em 1996.

⁸ Dados disponíveis em: <https://bit.ly/3oJJDQ>. Acesso em: 30 nov. 2020.

⁹ O Programa Bolsa Família (PBF) nasceu em 2004, da unificação de quatro outras políticas – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação – que objetivavam reduzir os impactos da insuficiência de renda. Para conhecer a história da criação do program, ver: Monteiro, 2011.

¹⁰ Dado disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26913-desemprego-cai-em-16-estados-em-2019-mas-20-tem-informalidade-recorde>. Acesso em: 30 nov. 2020.

Pregões eletrônicos para aquisição de bens: o caso da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais

Por Ana Paula Costa Ramos¹ e Maria Isabel Araújo Rodrigues²

RESUMO

O trabalho apresenta uma análise dos Pregões Eletrônicos da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), de Minas Gerais, focando-se naqueles cujo objeto é um bem, realizados em 2019, visando compreender como tem sido o desempenho da Secretaria na realização dessas licitações. Os pregões são a modalidade mais utilizada pela Secretaria, e por isso, propõe-se a garantir sua efetiva execução. Para tal, foram realizadas pesquisas bibliográficas para compreensão do tema, feitos levantamentos documentais dos Pregões Eletrônicos, estabelecidos critérios e realizadas análises quantitativas com vistas a identificar os pontos críticos. Verificou-se que, frente ao tipo serviço, os pregões de bens têm apresentado deficiência nas especificações precisas dos objetos, na coleta dos preços praticados por órgãos públicos e em finalizar com sucesso, possuindo lotes fracassados, desertos e/ou anulados.

INTRODUÇÃO

As compras públicas são o meio que os governos possuem para adquirir aquilo que necessitam para executar as suas funções. Aos governos cabe garantir que os bens e serviços sob sua responsabilidade estarão prontos para uso, em quantidade suficiente e com prestação, mas despendendo o menor montante possível.

O pregão eletrônico, uma modalidade de compra pública similar a um leilão inverso, é passível de uso apenas para bens e serviços denominados comuns, aqueles em que é possível estabelecer especificações objetivas e que se encontram disponíveis no mercado. Mesmo com essa restrição, essa é a modalidade mais utilizada no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (Sejusp), órgão que possui funções relativas à política estadual de segurança pública e que foi criado recentemente, pela Lei Estadual n. 23.304/2019.

Este trabalho tem por objetivo determinar como tem sido a execução dos Pregões Eletrônicos de bens, objetos de licitações nos quais há a aquisição permanente de um item, pela Secretaria, visando levantar fatores que podem dificultar o desempenho dos Pregões Eletrônicos no caso analisado. Assim, buscar-se-á responder à questão: qual tem sido o desempenho da Secretaria na realização dos pregões eletrônicos para aquisição de bens?

Para tal, o trabalho encontra-se estruturado em cinco seções: a primeira seção introduz ao leitor à problemática do trabalho; a segunda seção traz uma contextualização a respeito das licitações e trata das singularidades do pregão eletrônico e de suas fases procedimentais; a terceira seção trata da metodologia utilizada para a análise; a quarta seção expõe as análises e seus resultados e traz as reflexões a respeito desses achados; e a quinta seção trata das considerações finais.

DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO PREGÃO ELETRÔNICO

Os governos possuem o dever de atender às demandas sociais e, para exercer todas as funções a eles atribuídas, podem optar por executar diretamente essas atividades ou, nos casos em que considerarem inviável logística e economicamente, podem adquirir os bens e serviços necessários no mercado.

As licitações são o conjunto de atos realizados visando a concretização da compra pública. A Constituição Federal de

Em todo processo licitatório, existem conflitos que, em teoria, garantem um resultado vantajoso tanto para os governos quanto para os fornecedores. Um desses embates ocorre entre o governo, que busca o melhor atendimento da sua demanda pelo menor custo possível, e o licitante, que visa extrair a maior vantagem possível do governo.

1988 estabelece, no inc. XXI, do seu art. 37, a licitação como meio obrigatório aos entes públicos para adquirir qualquer obra, serviço ou bem, com exceção dos casos expressos em lei. Visando regulamentar este inciso, foi publicada a Lei n. 8.666/1993, a Lei de Licitações e Contratos, que institui as normas gerais para as compras (BRASIL, 1993).

Em todo processo licitatório, existem conflitos que, em teoria, garantem um resultado vantajoso tanto para os governos quanto para os fornecedores. Um desses embates ocorre entre o governo, que busca o melhor atendimento da sua demanda pelo menor custo possível, a chamada vantajosidade, e o licitante, que visa extrair a maior vantagem possível do governo. Essa disputa pode ter um resultado benéfico para ambas as partes, sendo possível ter-se a melhor prestação possível vinda do fornecedor, mas com os governos pagando-lhe um valor capaz de suprir seus custos e proporcionar lucro (JUSTEN FILHO, 2012; FREITAS; MALDONADO, 2013).

Pregões eletrônicos para aquisição de bens:
o caso da Secretaria de Estado de Justiça e
Segurança Pública de Minas Gerais

Há ainda uma relação entre os fornecedores disputantes do processo e, nesta, apenas um deles poderá ter um resultado positivo. Isso, porque apenas um licitante firmará um contrato com o governo (JUSTEN FILHO, 2012), e exatamente visando a garantir esse desfecho que os licitantes reduzirão os preços de suas propostas, assegurando-se que o fator que os fará perder a contratação não será o valor delas. Graças a esse conflito, pode ocorrer uma redução considerável dos preços contratados frente aos praticados pelo mercado.

O pregão eletrônico, com seu mecanismo de lances regressivos, propulsiona ainda mais essa competitividade. A modalidade foi instituída, no âmbito da União, para aquisição de bens e serviços comuns pela Medida Provisória n. 2.026-3/2000. Essa MP tornou-se um marco da criação dessa nova modalidade, que surgiu visando atender aos anseios dos governos por mais agilidade e menos complexidade nos processos de compras, uma vez que as modalidades tradicionais estabelecidas pela Lei de Licitações e Contratos não eram capazes de suprir essa nova demanda (JUSTEN FILHO, 2005).

Com o avanço da tecnologia da informação e o aumento da segurança em seu uso, o pregão ganha uma forma eletrônica (SANTANA, 2019), atualmente regida pelo Decreto Federal n. 10.024/2019 e, em Minas Gerais, pelo Decreto Estadual n. 48.012/2020. Vale ressaltar que, no ano de 2019, período de análise deste estudo, ainda estava vigente o Decreto Estadual n. 44.786/2008, logo, algumas delimitações então vigentes sofreram alterações. Essas mudanças, todavia, pouco influenciam neste trabalho, sendo incapazes de desacreditar os resultados para o momento posterior à mudança da legislação. Qualquer alteração significativa será ressaltada.

O pregão eletrônico é uma modalidade similar a um leilão inverso, em que ocorrem lances regressivos até que nenhum dos licitantes esteja disposto a abaixar mais o preço da sua proposta, sendo uma modalidade do tipo menor preço ou maior desconto³. A forma eletrônica é aquela que utiliza da internet para realizar as trocas de informações necessárias e para executar a sessão pública (JUSTEN FILHO, 2005). O Pregão ainda se destaca pela inversão das fases do processo, no qual a habilitação dos licitantes é posterior ao julgamento das propostas.

Os objetos comuns, únicos passíveis de serem licitados pelo pregão, possuem como características a disponibilidade no mercado, estando facilmente à

disposição para obtenção, e a padronização, possuindo especificações essenciais, uniformes e objetivas, de modo que não haja variações significativas da qualidade e composição deles a depender de quem os estará fornecendo (JUSTEN FILHO, 2005). É exatamente essa padronização que permite a redução da complexidade atrelada ao pregão e, por isso, há uma necessidade ainda maior, nessa modalidade, de garantir que haja uma boa descrição do objeto (JUSTEN FILHO, 2005).

Todavia, é preciso que uma série de procedimentos seja seguida para a aquisição desses objetos, de modo que se torna necessário tratar do processo licitatório em si e compreender seus pontos de atenção.

Do procedimento licitatório

O procedimento licitatório pode ser dividido em duas fases: uma interna e outra externa. Durante a fase interna, são realizadas todas as deliberações a respeito do cerne do processo de compra, como a especificação do objeto e os critérios de julgamento e habilitação; ela é uma etapa que não é publicizada para agentes externos à Secretaria. Já na fase externa, ocorre a sessão pública dos lances, a análise das propostas e dos documentos dos licitantes e a deliberação a respeito da proposta vencedora.

O processo se inicia com a especificação do objeto, parte crítica, visto que os pontos estabelecidos influenciarão todo o restante do processo, de forma que uma descrição malfeita pode dificultar a execução de outras etapas, inclusive ao próprio licitante, que pode não compreender efetivamente aquilo que a Secretaria almeja. A preocupação com a etapa é tamanha que o Decreto Estadual n. 48.012/2020 delimita, em seu art. 3º, que a definição deve ser precisa, suficiente e clara.

Posteriormente, há a determinação do preço de referência, que auxiliará a Secretaria a ter uma previsão dos gastos para obtenção daquele objeto e aos fornecedores para compreender quanto o governo está disposto a pagar. Nessa seara, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) recomendou que se deve utilizar mais de uma fonte na coleta de preços, priorizando-se o uso de preços anteriormente praticados na esfera pública (STJ, 2017).

No caso de Minas Gerais, a principal fonte de consulta é o Portal de Compras, site no qual é possível consultar os preços das licitações encerradas recentemente da própria Secretaria ou de outros órgãos/entidades públicas, sendo

Um preço superestimado ou subestimado expõe uma dificuldade da Secretaria em compor seu preço de referência, enfraquecendo o funcionamento do processo licitatório em alcançar a proposta mais vantajosa.

também possível que fornecedores cadastrados nesse sistema sejam contatados para o envio dos valores por eles praticados para compor a coleta (RAMOS, 2020). Entretanto, visando complementar essas alternativas, é permitido à Secretaria fazer as pesquisas por internet ou e-mail.

Sob esse aspecto, Freitas e Maldonado (2013) defendem que a consulta ao mercado por meio da internet e do e-mail seriam mais benéficas, uma vez que conseguiriam captar valores mais atualizados e compatíveis. Já Chaves (2017) argumenta que as empresas, quando consultadas:

resistem em fazê-lo, seja porque o trabalho que renderá lhe tomará tempo precioso apenas para dar uma prévia de preços; seja porque o empresário não tem intenção de antecipar seu preço para a administração ou seus concorrentes. Em segundo, porque aqueles que atendem ao pedido sabem que o objetivo é subsidiar um futuro processo licitatório, e por isso, não têm interesse algum em dar uma informação fidedigna. Logo, a informação, via de regra, é ficta: preços com ampla margem de gordura para queimar na hora da disputa propriamente dita (CHAVES, 2017, p. 25).

Não obstante, um preço superestimado ou subestimado expõe uma dificuldade da Secretaria em compor seu preço de referência, enfraquecendo o funcionamento do processo licitatório em alcançar a proposta mais vantajosa. Em Minas Gerais, uma forma para garantir um valor de referência correto encontra-se disposta no § 1º, do art. 3º, da Resolução Conjunta SEPLAG/CGE n. 9447/2015, que

Pregões eletrônicos para aquisição de bens:
o caso da Secretaria de Estado de Justiça e
Segurança Pública de Minas Gerais

delimita a obrigatoriedade da coleta de no mínimo de três orçamentos para compor o preço de referência de cada item do objeto.

Confirmada a disponibilidade dos recursos orçamentários para firmar o contrato, a Secretaria passa à confecção dos atos convocatórios, documentos que serão publicizados e que conterão todas as descrições necessárias e critérios para julgamentos. Antes disso, porém, é delimitado no parágrafo único do art. 38, da Lei n. 8.666/1993, que o edital deve ser apreciado pela assessoria jurídica da Secretaria em questão, cabendo às áreas sanarem os defeitos apontados pela unidade.

A publicação do instrumento convocatório inicia a fase externa e impede que qualquer outra modificação nesse documento seja feita sem a devida divulgação nos mesmos meios em que ocorreu a publicação. Ademais, a Lei n. 8.666/1993, em seu § 4º, art. 21, trata que o prazo inicialmente estabelecido para início da sessão pública deve ser reaberto sempre que a alteração impactar na formulação das propostas.

Nesse período, entre a data da publicação até três dias úteis antes da data definida para ocorrência da sessão pública, é possível a qualquer cidadão fazer impugnações, enquanto os pedidos de esclarecimento podem ser realizados a qualquer tempo. Os esclarecimentos devem ser feitos sempre que houver dúvidas a respeito do processo; já as impugnações devem ser feitas quando houver alguma irregularidade no processo.

Concluído o prazo, respondidos os esclarecimentos e as impugnações, ocorre a sessão em que os licitantes realizam seus lances regressivos⁴. Posteriormente, é realizado o julgamento, etapa que define qual é a proposta mais vantajosa. Feito isso, efetua-se a habilitação, etapa que analisa se o fornecedor atende a todos os critérios delimitados no edital. Justen Filho (2005) explica que, diferentemente das demais modalidades, no pregão não há razão para os critérios habilitatórios serem complexos e exigentes, já que a proposta mais vantajosa já estaria escolhida, não havendo motivo para despender recursos em tratar a respeito da idoneidade do licitante. Ademais, a padronização dos objetos também minimiza essa necessidade de análises minuciosas.

Em seguida, é feita a adjudicação, em que se declara o vencedor, seguida da homologação, em que será verificada a legalidade de todo o processo. As licitações, contudo, podem não ser bem sucedidas, não resultando na compra

do objeto demandando, sendo possíveis outros quatro desfechos, sendo eles:

licitação anulada é aquela que possui algum desrespeito a legalidade; na revogada ocorre um fato superveniente que finda com o interesse público pelo objeto licitado; a deserta ocorre quando não há sequer um fornecedor interessado em participar do certame; e a fracassada dá-se quando existem licitantes mas, por algum motivo, nenhum deles foi habilitado para firmar o contrato com o Estado (RAMOS, 2020, p. 31-32).

As especificidades das licitações, para além das características de cada modalidade, articulam-se com o tipo de objeto, que pode levar a uma variação da agilidade e complexidade procedimental nas entidades públicas. Compreendê-las torna-se, portanto, essencial.

A Lei n. 8.666/93 traz a distinção entre os tipos de objeto passíveis de serem obtidos via licitação, sendo eles:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente (BRASIL, 1993).

Justen Filho (2012) ainda esclarece que, nas aquisições de bens, o licitante possui uma obrigação de dar, uma vez que o governo passa a ter a posse definitiva do item adquirido. Já no caso dos serviços, sejam eles obras ou não, há uma relação de fazer pelo fornecedor, na qual ele vai prestar seus recursos físicos e humanos para uma certa finalidade.

A delimitação do objeto e de suas características pode ser capaz de influenciar as cláusulas do edital dado que, a depender do objeto, serão exigidos certos pontos que não o são em outro. Nos processos de bens, comumente tem-se cláusulas solicitando e tratando a respeito de provas de amostras; igualmente é exigido um documento chamado de Avaliação de Fornecedores; e também é possível, exclusivamente a esses objetos, trocar o contrato por uma autorização de fornecimento; sendo que todos esses aspectos não são aplicáveis aos demais objetos, como os serviços. Assim, esses pontos específicos podem influenciar na execução dos processos licitatórios, como ao eliminar

ou acrescentar documentações, como o contrato, ou ao agregar uma subfase, como a análise de amostras.

No caso da Secretaria analisada, os bens representam apenas 20,7% das licitações, e dentro dos serviços, 91,3% são referentes à alimentação prisional e de centros socioeducativos, objetos esses com pouca variabilidade. Essa alta frequência de pregões de alimentação pode justificar uma suposta *expertise* que os servidores possuem em elaborá-los frente aos demais (RAMOS, 2020), fato esse que endossa possíveis variações de desempenho dos processos a depender do objeto, e que igualmente reforça a pertinência de uma investigação sobre as licitações de bens na Secretaria.

METODOLOGIA

Para determinar como tem sido a execução dos pregões eletrônicos de bens na Sejusp, objetivo ao qual se propõe este trabalho, estabeleceu-se como ponto central da metodologia o fato de se tratar de um estudo de caso, no qual buscou-se analisar os processos licitatórios da Secretaria, visando a gerar um conhecimento detalhado a partir dos dados disponíveis.

Para tal, foram realizadas pesquisas bibliográficas para enriquecer a compreensão e conhecer o debate atual acerca do funcionamento dos processos licitatórios e, mais especificamente, do pregão eletrônico. Igualmente, foi realizada pesquisa documental objetivando-se entender o funcionamento da Secretaria e a efetiva análise dos documentos pertinentes às licitações investigadas. Ademais, uma das autoras realizou estágio durante quase um ano na Diretoria de Compras da Secretaria, empregando, assim, o conhecimento tácito que obteve com os servidores para subsidiar a escrita deste artigo. Por fim, utilizou-se da análise quantitativa para apreciar os processos em si.

Os processos escolhidos para análise foram aqueles criados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), utilizado para gestão de documentos e processos eletrônicos entre 30 de maio de 2019, data da criação da Secretaria, e 31 de dezembro de 2019. O pregão eletrônico foi a modalidade escolhida, uma vez que representou 43% das licitações realizadas pela Secretaria em 2019 (RAMOS, 2020).

Alguns processos, todavia, não foram analisados, posto que, até a data do dia 1º de abril de 2020, ainda não haviam sido homologados. Tal data foi escolhida tendo em vista o tempo médio que as licitações levam para ocorrerem na Secretaria (RAMOS, 2020). Assim, chegou-se ao total

Pregões eletrônicos para aquisição de bens:
o caso da Secretaria de Estado de Justiça e
Segurança Pública de Minas Gerais

de 29 processos, sendo 23 de serviços e seis de bens. Entretanto, esse baixo número de pregões de bens dificulta uma variação expressiva entre os processos, sendo uma limitação do estudo.

Para a avaliação dos resultados, foram delimitados alguns critérios de análise, que foram considerados críticos nos procedimentos licitatórios, enfatizados ao longo das sessões anteriores e que se encontram expressos a seguir, na Tabela 1. Analisou-se individualmente cada pregão e cada um de seus documentos, como os editais e anexos, o relatório da pesquisa de preços, o parecer da Assessoria Jurídica, a ata do pregão e a publicação da homologação, buscando-se verificar se o critério foi atendido ou não. Posteriormente, estabeleceu-se uma média percentual por tipo de objeto e total. Assim, a conjuntura do caso analisado seria quantificada e tornar-se-iam mais claros os gargalos e os procedimentos já bem estabelecidos.

DAS ANÁLISES

As análises realizadas buscaram determinar o desempenho da Secretaria nos pregões eletrônicos para aquisição de bens, quando comparados ao tipo serviço, buscando identificar especificidades positivas ou gargalos que demandem atenção. O resultado geral encontra-se na Tabela 1.

O detalhamento desses resultados quantitativos de atendimento a cada um desses critérios, acompanhado da

TABELA 1 - Critérios para análise e respectivo atendimento deles pelos Pregões Eletrônicos da Sejusp em 2019

CRITÉRIO	BEM		SERVIÇO		TOTAL	
	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Fase interna						
Objeto com especificação precisa .	3	3	20	3	23	6
Pesquisa de preços realizou a consulta aos preços praticados pelos órgãos públicos.	6	0	23	0	29	0
A Secretaria foi bem sucedida em coletar de preços praticados em órgãos públicos.	4	2	21	2	25	4
Pesquisa de preços composta de, no mínimo, três orçamentos.	5	1	23	0	28	1
Fase pré-certame						
Houve retificação no Edital.	1	5	3	20	4	25
Houve pedido de impugnação.	0	5	3	20	3	25
Houve pedido de esclarecimento.	2	3	1	22	3	25
Fase final do pregão						
Houve lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados.	5	1	0	23	5	24
Houve redução de preço entre o valor de referência e o adjudicado.	1	3	23	0	24	3

Fonte: Elaboração própria.

análise qualitativa, será apresentado a seguir:

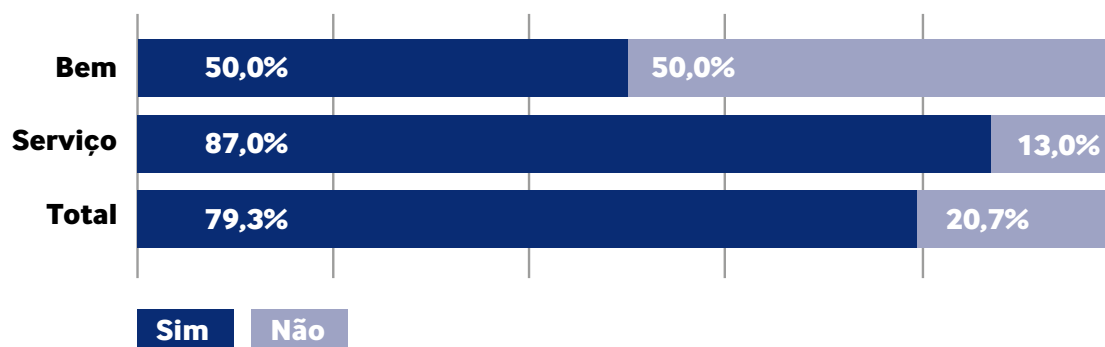
Da especificação do objeto

Uma boa especificação do objeto é fundamental para que a Secretaria obtenha aquilo que precisa para suprir sua demanda. Nessa seara, verificou-se que, apesar de, em números absolutos, a quantidade ser a mesma, de três

processos para cada, proporcionalmente 50% (Gráfico 1) dos pregões de bens não tiveram o edital com o objeto preciso, média essa bastante superior ao tipo serviço (13,0%).

Esse resultado advém de dois aspectos, um relativo à fase interna, advindo dos apontamentos de correção feitos pela Assessoria Jurídica em seu parecer, e outro na fase externa, por meio dos esclarecimentos. No que diz respeito

GRÁFICO 1 - Pregões eletrônicos com edital com especificação precisa – Sejusp, 2019



Fonte: Elaboração própria.

ao primeiro, houve três indicações para alterações, sendo apenas uma delas para os bens. Esses pedidos solicitavam a inclusão do termo “aquisição” na descrição do objeto da licitação do tipo bem, e a retirada do termo “presos” em pregões para centros socioeducativos; portanto, eram erros que não configuravam incongruências preocupantes.

Em relação aos esclarecimentos, percebeu-se que a Secretaria não deixou claras as informações a respeito do objeto, sendo dois os processos de bens que apresentaram esse problema e apenas um de serviço. No caso dos bens havia, por exemplo, especificações dos itens que a Secretaria demandava, mas não se estabelecia uma ligação entre elas e alguns termos empregados no edital, como: quais deles compunham um kit, o que era uma escova de “ponta dupla” ou como seria a armazenagem dos produtos; contudo, a Secretaria alegou, na maioria das vezes, que a informação estava implícita nas especificações.

Verifica-se a necessidade de fortalecer a capacidade na transcrição da clareza do objeto que já é conhecido pela Secretaria. Essa dificuldade pode ainda ser em razão do baixo número de licitações de bens e à alta variedade de cada um de seus itens, quando comparado ao tipo serviço. Essa alta constância de licitações de um tipo específico de objeto pode ter proporcionado uma *expertise* dos servidores em serviços em detrimento dos bens.

Da pesquisa de preços

As pesquisas de preços são o procedimento responsável pela descoberta dos preços vigentes no mercado para o objeto pretendido, garantindo que a Secretaria não pague a mais por ele. Preços superestimados podem inibir a participação de fornecedores, e subestimados podem expor aos licitantes que a Secretaria

desconhece as especificidades do objeto, de tal forma que é preciso definir-se corretamente um preço de referência.

O STJ delimita que se deve priorizar a obtenção de preços praticados por órgãos públicos. Dito isso, em todos

os processos analisados, houve uma pesquisa a esses valores.

Há, entretanto, uma pobreza na cartela de fontes pesquisadas, uma vez que, na maioria dos processos, fora

GRÁFICO 2 - Pregões eletrônicos cujas pesquisas de preços consultaram preços praticados em órgãos públicos – Sejusp, 2019



Fonte: Elaboração própria.

utilizado apenas o Portal de Compras de Minas Gerais. Esse pode ser um dos fatores que levaram ao baixo número de coletas bem-sucedidas nos órgãos públicos, já que, em dois processos de bens, ou seja, em 33,3% (Gráfico 3), não houve sequer um dos itens com preço

orçado nas fontes públicas. Para o tipo serviço, o número absoluto de processos é o mesmo, mas esse percentual cai para 8,7%.

Outro fator que pode contribuir para explicar esses resultados são os problemas relativos às especificações,

GRÁFICO 3 - Pregões eletrônicos nos quais a Secretaria foi bem-sucedida em coletar preços praticados em órgãos públicos – Sejusp, 2019



Fonte: Elaboração própria.

que podem ser detalhistas ao ponto de prejudicar a compatibilidade com outros objetos anteriormente licitados pela Secretaria e que também podem ser incondizentes com os bens disponíveis no mercado. Esse foi o caso de um dos processos de aquisição de bem analisado, que apresentou um histórico de dificuldades referentes à coleta de preços para seus itens, devido a problemas relativos à descrição. Isso, porque os fornecedores consultados alertaram para o fato dos itens do objeto estarem fora da linha de produção e/ou obsoletos, o que expõe uma deficiência na especificação e não na pesquisa de preços

em si. Esse fato é ainda mais agravante em pregões, já que seus objetos precisam ter disponibilidade no mercado.

Essa licitação foi a única entre as analisadas que não conseguiu o mínimo de três orçamentos por item para compor o preço de referência, como delimitado pela Resolução Conjunta SEPLAG/CGE n. 9447/2015. Dessa forma, os bens apresentam uma taxa de 16,7% (Gráfico 4) de falha ao coletar esse mínimo, frente ao sucesso absoluto dos serviços.

O resultado reforça a dificuldade na execução dos processos de aquisição de bens.

GRÁFICO 4 - Pregões eletrônicos cujas pesquisas de preços coletaram, no mínimo, três orçamentos por item – Sejusp, 2019



Fonte: Elaboração própria.

Da etapa pré-certame

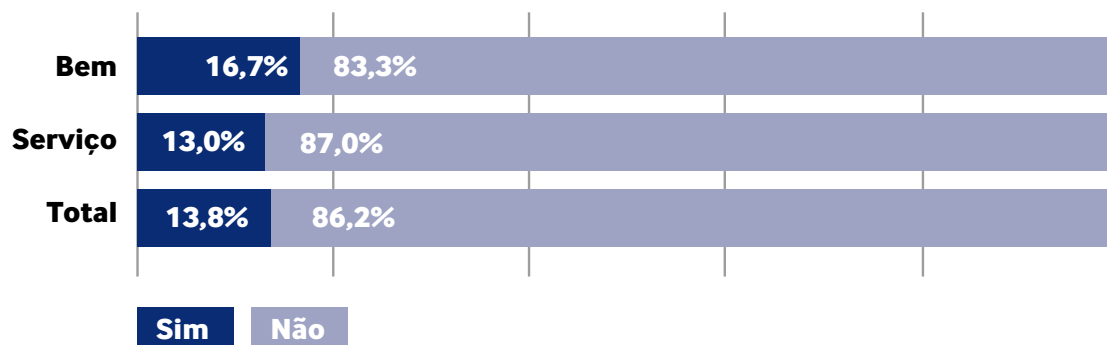
Entre a publicação e a sessão do pregão, é possível que a Secretaria realize retificações; até três dias úteis antes da data do certame, impugnações são passíveis de serem realizadas pelos cidadãos; enquanto pedidos de esclarecimentos podem ser protocolados a qualquer tempo. Ao retificar o edital, a Secretaria pode alterar o documento após sua publicação, mas, se isso impactar na elaboração das propostas pelos licitantes, há uma necessidade de reabrir o prazo inicialmente estabelecido para a ocorrência do certame.

Um alto número de retificações pode evidenciar uma dificuldade da Secretaria em produzir documentos assertivos. No caso analisado, houve quatro processos

com retificações, um de bem e três de serviço, de modo que, proporcionalmente, não há diferença entre eles (Gráfico 5); porém, apenas no pregão de bem, a alteração impactaria na formulação das propostas, levando à necessidade de reabrir os prazos do certame.

Nos pregões para contratação de serviços, as alterações feitas eram de cunho administrativo, como a alteração dos pregoeiros ou da data do pregão diante a declaração de ponto facultativo. Portanto, percebe-se que a incongruência que levou a Secretaria a realizar uma retificação no pregão de bem é mais grave que a dos serviços, dado que foi necessário reabrir o prazo do certame, expondo, assim, uma falta de assertividade na produção dos documentos do objeto alvo deste estudo.

GRÁFICO 5 - Retificações realizadas no edital dos pregões eletrônicos – Sejusp, 2019

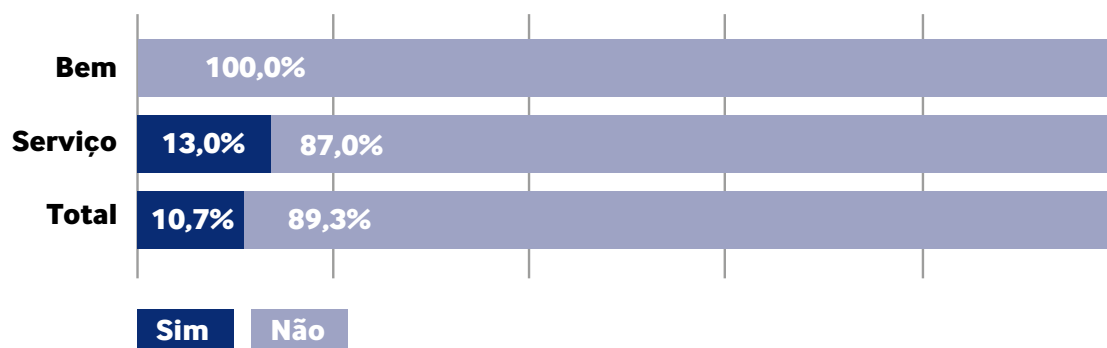


Fonte: Elaboração própria.

Já as impugnações são o meio pelo qual qualquer cidadão pode indicar uma possível ilegalidade no processo licitatório. Nesse critério, percebe-se um fator favorável aos

bens que não receberam nenhuma impugnação, frente a 13,0% (Gráfico 6) de pedidos no tipo serviço, três pregões em números absolutos.

GRÁFICO 6 - Impugnações recebidas pelos pregões eletrônicos – Sejusp, 2019

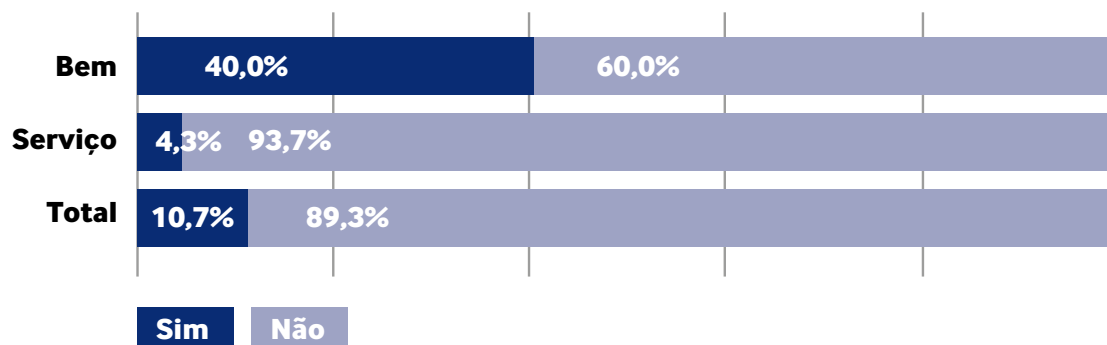


Fonte: Elaboração própria.

Por fim, os esclarecimentos são frequentemente utilizados pelos fornecedores para sanarem dúvidas a respeito do pregão e, por isso, podem expor uma dificuldade da Secretaria em elaborar as cláusulas dos

documentos de modo preciso. No caso analisado, 40,0% (Gráfico 7) das licitações de bens receberam um pedido de esclarecimento, frente a apenas 4,3% das licitações de serviços. Ou seja, dois e um processo, respectivamente.

GRÁFICO 7 - Pedidos de esclarecimento recebidos pelos pregões eletrônicos – Sejusp, 2019



Fonte: Elaboração própria.

Majoritariamente, esses pedidos tratavam a respeito dos objetos, já explanados na seção 4.1; a exceção foi um único pedido com dúvidas sobre a apresentação dos documentos. Portanto, reforça-se a aparente dificuldade que a Secretaria possui para traduzir suas demandas de modo preciso no caso dos pregões de bens.

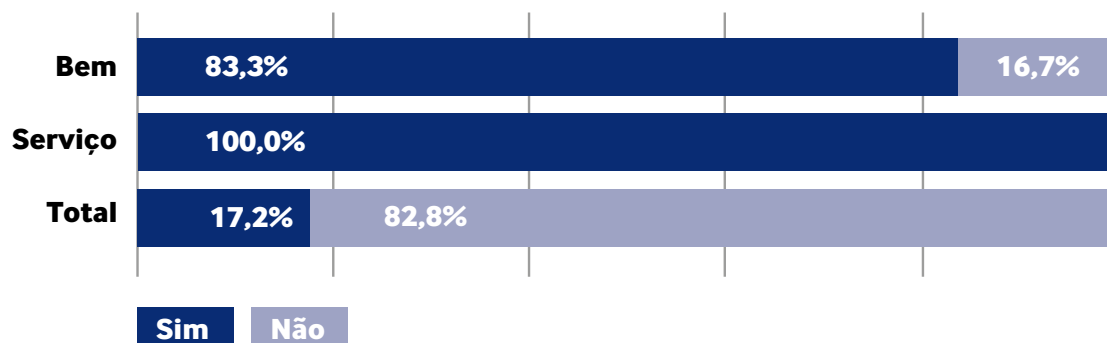
Da situação final

As licitações nem sempre findam bem-sucedidas. No caso analisado, 82,8% (Gráfico 8) dos pregões tiveram

todos os lotes adjudicados, ou seja, 24 processos frente a cinco malsucedidos. Todavia, esses 17,2% de insucesso são traduzidos, exclusivamente, em processos de bens, não havendo nenhum pregão malsucedido do tipo serviço.

Quando se verifica somente os bens, tem-se que em 83,3% dos processos há algum lote malsucedido, logo, cinco dos seis pregões do tipo. A análise evidencia que, entre esses, foram quatro com lotes fracassados, três com lotes anulados, um com lote deserto e nenhum com lotes revogados.

GRÁFICO 8 - Existência de lotes desertos, fracassados, revogados ou anulados nos pregões eletrônicos – Sejusp, 2019



Fonte: Elaboração própria.

Esses insucessos dos bens podem expor uma dificuldade da Secretaria em fazer especificações que sejam compatíveis com os objetos no mercado, e tal dificuldade pode implicar no estabelecimento de um preço de referência distorcido que, somado a uma descrição falha, implicaria na incapacidade de atrair fornecedores.

Em relação aos fracassos, tem-se o fato comum de que sempre houve um licitante mais bem classificado que foi inabilitado durante a fase de habilitação e que, após a convocação dos próximos colocados, nenhum deles manifestou interesse em dar continuidade ao processo. É possível inferir que os licitantes desistiram do pregão diante do preço pós-lances, diante de um novo cenário que se mostrou desvantajoso; entretanto, há a possibilidade das especificações do objeto terem sido rígidas a ponto de não permitir a participação de uma ampla quantidade de licitantes, impedindo a formação de uma reserva de fornecedores propensos a darem continuidade ao processo, caso o primeiro classificado fosse inabilitado.

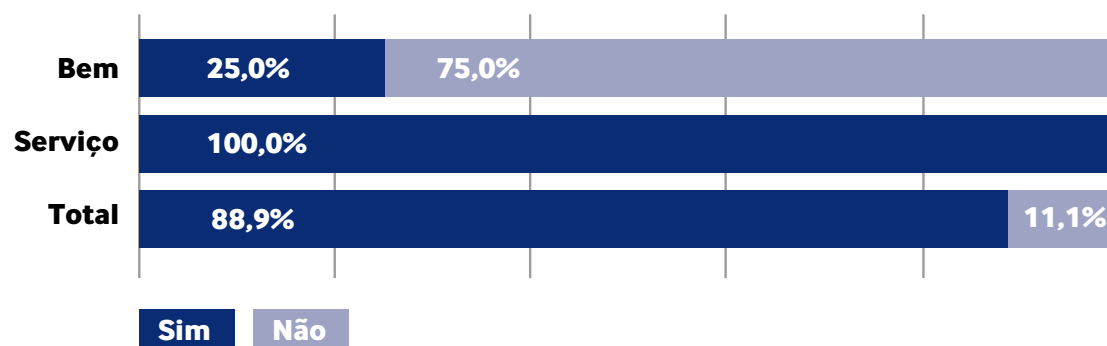
Já as anulações ocorreram: devido a erros no cálculo da reserva de cota para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte; diante de um resultado com o preço da proposta vencedora 70% menor que o de referência, fato que expunha irregularidade na pesquisa de preços;

e devido à inexistência, no edital, de critérios para análise da amostra do objeto. Todos esses casos expõem uma fragilidade da Secretaria na elaboração dos processos referentes aos bens.

Por fim, a ocorrência dos lotes desertos parece expor que a Secretaria foi incapaz de delimitar uma especificação compatível com as do mercado ou, por outro lado, rígida a ponto de nenhum licitante encontrar-se capaz de atender a essa demanda; essa delimitação, todavia, precisa ser confirmada a partir da análise de um número mais expressivo de processos. No caso analisado, houve um único lote deserto, o que expõe que esse é um resultado atípico na Secretaria, mas que igualmente demanda atenção dados os fatos já tratados a respeito de possíveis problemas relativos à descrição do objeto.

Em relação aos pregões adjudicados, reforça-se que as licitações buscam a proposta mais vantajosa, e graças ao mecanismo de lances regressivos dos pregões, é possível à Secretaria contratar a preços abaixo dos de mercado, promovendo um desembolso de recursos financeiros menor do que o planejado. No caso analisado, apenas 11,1% (Gráfico 9) dos pregões adjudicados não tiveram nenhuma alteração dos preços homologados quando comparados ao de referência, sendo todos eles de bens.

GRÁFICO 9 - Pregões eletrônicos com variação entre o preço de referência e o adjudicado – Sejusp, 2019



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, no que se refere a bens, em 75% dos processos adjudicados, não houve nenhuma variação. Contudo, o único processo do tipo que teve alguma variação apresentou uma redução de 70,3% e, apesar do resultado parecer positivo, na prática ele expõe uma dificuldade da Secretaria em coletar adequadamente o preço vigente no mercado.

As análises anteriores expuseram as dificuldades relativas às coletas de preços dos bens, não sendo possível, assim, correlacionar a inexistência de variação entre os preços de referência e o adjudicado com coletas benfeitas. Entretanto, com base nos dados analisados, conclui-se que, para a aquisição desse tipo de objeto, houve, comparativamente, menor redução entre o preço extraído da pesquisa de preços e o valor adjudicado, prejudicando a garantia de um menor desembolso financeiro para a Secretaria advindo das licitações, considerando esse critério da fase interna. Constatou-se, portanto, que essa é mais uma deficiência apresentada pelos pregões de bens, a ser estudada com maior base de dados, visando a alargar as hipóteses explicativas.

Do desempenho da Sejusp nos processos do tipo bem

Como demonstrado, verificou-se que, frente ao tipo serviço, nos processos referentes aos bens, a Secretaria apresenta desempenhos, quase sempre, inferiores, sendo, portanto, um alvo urgente de atenção da gestão, principalmente no que tange à especificação do objeto, à pesquisa de preço em órgãos públicos, ao alto número de lotes fracassados ou anulados e à relação estabelecida entre o preço de referência e o adjudicado.

A especificação dos objetos sofre apontamentos por meio de indicações internas, como os pareceres da Assessoria Jurídica, ou externas, por meio dos esclarecimentos; a sua má elaboração pode agravar todo o processo licitatório, impactando em outros aspectos como as dificuldades de obtenção de valores nas pesquisas de preços, os insucessos em adjudicar todos os lotes e a inexistência de variação do preço adjudicado frente ao de referência. Isso, porque a descrição caracteriza aquilo que a Secretaria está demandando e, a depender dessa caracterização, pode-se dificultar a paridade com os produtos do mercado, impossibilitando uma boa coleta de preços e ainda inibindo a participação dos fornecedores,

fato que propicia a ocorrência de lotes desertos e fracassados.

As descrições possuem, portanto, uma grande importância, e a Secretaria aparenta possuir uma dificuldade na produção de boas especificações para os bens, fato este que pode ser advindo do baixo número de processos desse tipo somado à alta especificidade que cada um deles possui, resultando em uma baixa expertise dos servidores em executá-los. Portanto, seria pertinente à Secretaria promover, periodicamente, treinamentos referentes às especificações dos objetos, principalmente dos bens, e capacitações visando à atualização a respeito dos produtos vigentes no mercado, para que compreendam como deve ser feita a descrição, quais características devem exigir para garantir a qualidade e o que já está obsoleto. A imperatividade desses treinamentos reverbera o disposto no § 4º, do art. 16, do Decreto Estadual n. 48.012/2020, que determina que devem ser realizadas capacitações periódicas aos agentes envolvidos nos pregões eletrônicos.

Os dados permitem avaliar que as pesquisas de preços vêm sendo afetadas diante das descrições dos objetos rígidas e incompatíveis com aqueles disponíveis do mercado; para além desse aspecto, entretanto, há a deficiência enfrentada nos processos referentes aos bens em conseguirem obter, para as pesquisas de preços, os valores praticados por órgãos públicos. Esse problema, todavia, pode ser contornado com uma variação das fontes pesquisadas, já que, atualmente, a única é o Portal de Compras de Minas Gerais. Assim, recomenda-se o uso de outros portais governamentais, como o Compras.net, para que essas pesquisas sejam mais bem sucedidas, e também um aprimoramento do sistema mineiro, que pode passar a contemplar mais funcionalidades visando melhorar as pesquisas de preços.

Em relação ao resultado final das licitações, percebe-se que, diante da existência de um único lote deserto, talvez a Secretaria tenha conseguido, por meio da divulgação realizada, atrair fornecedores a participarem do certame. Mas, aparentemente, somente atraí-los não tem sido suficiente, posto que 1/3 das licitações de bens tiveram algum lote fracassado e/ou anulado.

No caso dos fracassos, é interessante apontar que, atualmente, os pregoeiros não possuem a prática de negociar com os licitantes posteriormente convocados, expondo argumentos e buscando convencê-los em dar

Pregões eletrônicos para aquisição de bens:
o caso da Secretaria de Estado de Justiça e
Segurança Pública de Minas Gerais

continuidade ao processo; tudo que fazem é convocar o licitante com frases simples. Assim, uma capacitação visando a incrementar a capacidade desses agentes em promover negociações com argumentos capazes de convencer os licitantes a firmarem o contrato pode ajudar nesse aspecto. Esse mesmo treinamento é válido para que os pregoeiros se tornem aptos a argumentar com os licitantes para ofertarem lances e, assim, reduzirem os preços. Ademais, é preciso realizar estudos que busquem compreender as razões que levam esses fornecedores a se negarem a dar continuidade ao processo.

Em relação às anulações, percebe-se que dois dos três casos são advindos de uma produção errônea dos atos convocatórios, com erros de cálculos e falta de critérios de análise das amostras, o que torna igualmente recomendável uma capacitação para que os servidores compreendam mais a respeito das especificidades dos bens.

CONCLUSÕES

Os procedimentos licitatórios são o meio que os governos possuem para adquirir produtos capazes de sanar suas demandas. As licitações possuem mecanismos visando garantir que o governo atinja a vantajosidade, ou seja, adquira, pelo menor custo, a melhor prestação possível. Uma modalidade licitatória é o pregão eletrônico, criado para trazer menos complexidade e mais agilidade às licitações, sendo a modalidade mais utilizada na Sejusp.

As análises mostram que as licitações de bens apresentam piores performances quando comparadas ao tipo serviço. Constatou-se problemas relativos à especificação do objeto que reverberaram em problemas na pesquisa de preços, já que houve um processo em que os fornecedores alertaram que os itens licitados estavam obsoletos ou fora de linha. Dessa forma, foi destacada a necessidade de realização de capacitações dos servidores nessa seara.

Os processos de bens, apesar da instrução com a pesquisa de preços praticados por órgãos públicos, mostram-se falhos em conseguir coletar esses preços. Essa deficiência, para além da possibilidade de se tratar de um erro na especificação, pode ser advindo da baixa variação de fontes consultadas, já que, na maioria das vezes, utilizou-se apenas o Portal de Compras de Minas Gerais. Sugeriu-se a ampliação dessa cartela de órgãos consultados, e que o

Portal Compras de Minas fosse identificado como um ponto de atenção para a gestão. Ao que tange às retificações, apesar de tanto bens quanto serviços possuírem números similares, os bens foram os únicos em que a alteração foi significativa a ponto de precisar reabrir os prazos do certame (16,7% dos casos de bens, e 100% dos casos em que houve retificação no tipo). Em relação aos esclarecimentos, o tipo bem foi o que mais teve pedidos (40% dos processos do tipo), sendo a maioria em relação ao objeto. Já as impugnações são o único destaque positivo, visto que os bens não receberam nenhuma.

Por fim, o maior gargalo para a licitação tipo bem está na fase final, posto que 83,3% dos processos de bens findam com algum lote deserto, anulado ou fracassado, frente a uma taxa zerada de insucessos das licitações de serviços. Em relação à diferença entre o preço de referência e o adjudicado, tem-se que nenhum processo de bem conseguiu produzir alguma variação. Ambos os pontos de atenção demandam estudos mais aprofundados para conhecer se existem problemas e, caso existam, qual a sua raiz, mas de antemão indicou-se capacitação aos pregoeiros, tornando-os capazes de argumentar com os licitantes para ofertarem lances e para darem continuidade ao processo.

Por último, com o novo Decreto Estadual, tem-se um aparato normativo que coaduna com a imperatividade de se capacitar os servidores envolvidos no processo de compras, fato esse fundamental para a melhoria dos pontos tratados, que permanecem sendo um alvo da gestão

Por fim, o maior gargalo para a licitação tipo bem está na fase final, posto que 83,3% dos processos de bens findam com algum lote deserto, anulado ou fracassado, frente a uma taxa zerada de insucessos das licitações de serviços.



mesmo diante da alteração legislativa, posto que o Decreto não alterou o funcionamento dos aspectos aqui expostos.

Isso posto, responde-se à pergunta e cumpre-se o objetivo que norteava este trabalho, concluindo-se que o desempenho dos pregões eletrônicos de bens da Sejusp tem sido insatisfatório nos pontos supracitados, podendo a Secretaria utilizar-se deste estudo como subsídio visando a promover melhorias.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. **Medida provisória n. 2.026-3, de 28 de julho de 2000**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026-3.htm. Acesso em: 09 ago. 2020.

CHAVES, L. C. A. A atividade de análise de mercado para planejamento das contratações governamentais. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 49, n. 139, 24-37, 2017. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/82/RevistaTCU139portugues>. Acesso em: 6 nov. 2019.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12052/10971>. Acesso em: 6 nov. 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico)**. 4. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 44.786, de 18 de abril de 2008**. Contém o regulamento da modalidade de licitação denominada pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do estado de minas gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=44786&ano=2008>. Acesso em: 7 nov. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 48.012, de 22 de julho de 2020**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?datajornal=2020-07-23>. Acesso em: 9 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n. 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=original>. Acesso em: 7 out. 2019.

MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta Seplag/CGE n. 9.447, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/MOP/article/view/3495/3618>. Acesso em: 9 ago. 2020.

RAMOS, A. P. C. **Eficiência nas compras públicas: um estudo de caso dos Pregões Eletrônicos da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.

SANTANA, J. E. Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas. **Revista do TCU**, São Paulo, n. 115, 54-75, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/316/361>. Acesso em: 3 out. 2019.

SEJUSP. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. **Pregões Eletrônicos**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.sei.mg.gov.br/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

STJ, Superior Tribunal de Justiça. **Manual de Orientação** – Pesquisa de Preços. Brasília, 2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/MOP/article/view/3495/3618>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Notas

¹ Bacharela em Administração Pública e egressa da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro. Aguarda nomeação para ingresso na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo do Estado de Minas Gerais. E-mail: ppaula.cra@gmail.com

² Mestre em Administração Pública, é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo do Estado de Minas Gerais sendo vinculada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro. E-mail: isabel.rodrigues@fjp.mg.gov.br

³ O maior desconto é um critério de julgamento decorrente do tipo menor preço e que foi acrescido à modalidade Pregão graças ao Decreto Federal n. 10.024/2019 e ao Decreto Estadual n. 48.012/2020. Diferentemente do menor preço, no qual os licitantes realizam reduções diretamente em seus preços, no maior desconto, os fornecedores ofertam descontos em cima do preço de referência estipulado pela Administração Pública (RAMOS, 2020).

⁴ O Decreto Estadual n. 48.012/2020 estabeleceu uma nova sistematização dos lances, rompendo com a, até então, vigente e criando duas novas mecânicas de funcionamento: o modo aberto e o modo aberto e fechado. Todavia, os processos analisados ainda eram regidos pelo Decreto Estadual n. 44.786/2008, que delimitava um único modo de funcionamento, com três tempos: competitivo, de eminência e randômico (RAMOS, 2020). Essa mudança não retira os méritos dos resultados deste trabalho, posto que pouco influenciam nos pontos abordados.

⁵ Uma especificação precisa é aquela em que não foram apontados defeitos e/ou incongruências.

