



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS DE PALMAS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

**LARISSA TAVARES BORGES SILVA**

**CAPACIDADES ESTATAIS DO INSTITUTO DE GESTÃO  
PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS**

**PALMAS/TO  
2021**

**LARISSA TAVARES BORGES SILVA**

**CAPACIDADES ESTATAIS DO INSTITUTO DE GESTÃO  
PREVIDENCIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS**

Monografia apresentada à Disciplina de Estágio 2, do Curso de Bacharelado em Administração da Universidade Federal do Tocantins - UFT, como requisito básico para o Título em Bacharel em Administração.

Orientador (a): Prof. (a). Dr. (a). Lia Azevedo Almeida.

PALMAS/TO  
2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

S586c Silva, Larissa Tavares Borges .  
Capacidades estatais do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins . / Larissa Tavares Borges Silva. – Palmas, TO, 2021.  
110 f.  
  
Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Administração, 2021.  
Orientadora : Lia de Azevedo Almeida  
  
1. Capacidades Estatais . 2. Reforma do Estado . 3. Previdência Social . 4. ..  
I. Título

**CDD 658**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

# FOLHA DE APROVAÇÃO

LARISSA TAVARES BORGES SILVA

## CAPACIDADES ESTATAIS DO INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO TOCANTINS

Monografia apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Administração foi avaliada para a obtenção do título de Bacharel e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 03/08/2021.

Banca Examinadora:



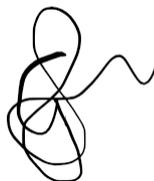
---

Prof. Dr (a). Lia Azevedo Almeida (Orientadora) – UFT



---

Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado – UFT



---

Prof. Dr. Geraldo Costa Júnior – UFT

PALMAS/TO, 2021

## RESUMO

Nas últimas décadas vêm ocorrendo constantes discussões em torno das capacidades estatais após relacioná-las à eficiência e à atividade estatal, a observação de capacidades estatais é viável quando instituições encaram objetivos mais complexos e demandantes do que conseguem efetivamente entregar. O objetivo geral da pesquisa é analisar as capacidades estatais no Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins (IGEPREV-TO) para a execução eficaz da política previdenciária, a partir das dimensões técnico-administrativa e político-relacional. Para atingir essas metas enumeraram-se os seguintes objetivos específicos: analisar as capacidades estatais no nível técnico-administrativo e político-relacional. Ademais, para efetuar a investigação desta pesquisa, foi realizada entrevista com os gerentes que atuam no IGEPREV-TO. Os resultados indicam que nos recursos humanos são satisfatórios, tais como a disponibilização de apoio administrativo e de estagiários para os setores e planejamento individual das atividades, entretanto, a desproporção no quantitativo de colaboradores pode ocasionar o atraso no andamento dos processos. O instituto apresenta limitações nos recursos para a capacidade financeira respectivo a burocracia para acessá-los. A estrutura física é condizente para realização das tarefas, no entanto, existe a insuficiência de computadores no que se refere aos recursos tecnológicos. Em referência a coordenação interna, ressalta-se, a existência de um planejamento estratégico e de um comunicador institucional, mas, apesar disso, afere um entrave na comunicação interna entre os gerentes, entre os gerentes e os diretores. Contudo, na coordenação externa foi averiguado o esforço do IGEPREV-TO em se comunicar com os seus beneficiários, mas ocorreu a dificuldade em repassar as informações para todos. No que tange o nível político-relacional, o enfoque está voltado para a transparência do órgão previdenciário com a sociedade, através do Portal da Transparência é possível acessar relatórios com informações sobre a atual gestão.

**Palavras Chaves:** Capacidades estatais. Reforma do Estado. Previdência Social.

## ABSTRACT

In recent decades there have been constant discussions about state capabilities after relating them to efficiency and state activity, the observation of state capabilities is viable when institutions face more complex and demanding objectives than they can effectively deliver. The general objective of the research is to analyze the state capacities in the Institute of Social Security Management in the State of Tocantins (IGEPREV-TO) for the effective execution of the social security policy, from the technical-administrative and political-relational dimensions. To achieve these goals, the following specific objectives were enumerated: to analyze state capacities at the technical-administrative and political-relational levels. Furthermore, to carry out the investigation of this research, an interview was carried out with the managers who work at IGEPREV-TO. The results indicate that human resources are satisfactory, such as the provision of administrative support and interns for the sectors and individual planning of activities, however, the disproportion in the number of employees can delay the progress of processes. The institute has limited resources for the financial capacity of the bureaucracy to access them. The physical structure is suitable for carrying out the tasks, however, there is a shortage of computers with regard to technological resources. In reference to internal coordination, the existence of a strategic planning and an institutional communicator is highlighted, but, despite this, it measures an obstacle in the internal communication between managers, between managers and directors. However, in the external coordination, the effort of IGEPREV-TO to communicate with its beneficiaries was verified, but there was a difficulty in passing on the information to everyone. Regarding the political-relational level, the focus is on the transparency of the social security agency with society, through the Transparency Portal it is possible to access reports with information on the current administration.

**Keywords:** State capabilities. State reform. Social Security.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus.

À minha mãe Maria Lúcia Tavares Borges Silva, que batalhou muito para que eu pudesse chegar nesse momento e nunca deixou de me apoiar em nenhuma circunstância.

Ao meu pai Josivaldo Alves da Silva, mestre e futuro doutor, que me inspirou a cursar administração e sempre acreditou no meu potencial.

Ao meu namorado Matheus Alberto de Oliveira Súnica, que secou as minhas lágrimas nos momentos de desespero e me deu suporte para que eu não desistisse.

Ao meu irmão Marcus Vinicius Tavares Borges Silva, pelas várias vezes em que me buscou à noite na faculdade.

À Professora Lia Azevedo, pela disponibilidade de tempo e apoio para a realização desta pesquisa.

Aos profissionais do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins pela contribuição neste estudo.

A todos os meus colegas da turma e professores do curso de administração que me ajudaram na conclusão desta jornada.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma institucional do IGEPREV-TO.....	60
---	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tabela de Aposentadoria por Tempo Contribuição .....	33
Quadro 2 - Tabela de Aposentadoria por idade e tempo de contribuição .....	35
Quadro 3 - Tipos de aposentadoria do RPPS até 1998.....	38
Quadro 4 - Conceituação de capacidades estatais .....	46
Quadro 5 - Critérios de Análise das Capacidades dos Arranjos Institucionais .....	50
Quadro 6 - Capacidades estatais nos níveis técnico-administrativo e político-relacional.....	57
Quadro 7 - Tabela de Quantitativo de Segurados Ativos .....	66
Quadro 8 - Tabela de Quantitativo de Aposentados e Pensionistas .....	67
Quadro 9 - Resultado da análise das capacidades estatais do IGEPREV-TO .....	93

## LISTA DE SIGLAS

ADAPEC	Agência de Defesa Agropecuária
ADETUC	Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa
AGETO	Agência Tocantinense de Transportes e Obras
ALTO	Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins
AMETO	Agência de Mineração do Estado do Tocantins
ANBIMA	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais
APED	Avaliação Periódica de Desempenho
ATI-TO	Agência de Tecnologia da Informação
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
ATS	Agência Tocantinense de Saneamento
CBMTO	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins
CF	Constituição Federal
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DETRAN/TO	Departamento Estadual de Trânsito
EC	Emenda Constitucional
FAPT	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IGEPREV-TO	Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ITERTINS	Instituto de Terras do Estado do Tocantins
JK	Juscelino Kubitschek

JUCETINS	Junta Comercial
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NATURATINS	Instituto Natureza do Tocantins
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PLANSAÚDE	Plano de Assistência à Saúde
PND	Plano de Desenvolvimento Nacional
PMTO	Polícia Militar do Estado do Tocantins
PROCON	Proteção e Defesa do Consumidor
PRÓ-GESTÃO	Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RH	Recursos Humanos
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SECAD	Secretaria da Administração
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TERRATINS	Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UG	Unidade Gestora
UNITINS	Universidade Estadual do Tocantins

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1 Justificativa e Relevância .....	17
1.2 Formulação da situação-problema.....	15
<b>1.3 OBJETIVOS</b> .....	<b>19</b>
1.3.1 Objetivo Geral .....	19
1.3.2 Objetos Específicos .....	19
1.3.3 Delimitação do estudo .....	19
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>20</b>
2.1 Reforma do Estado e Democratização.....	20
2.2 História da Previdência Social no Brasil .....	28
2.2.1 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no Brasil .....	37
2.2.2 Unidade Gestora de RPPS .....	40
2.2.3 RPPS no Estado do Tocantins: Aspectos Gerais .....	42
2.3 Capacidades Estatais.....	44
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>53</b>
3.1 Classificação da pesquisa quanto à abordagem.....	53
3.2 Classificação da pesquisa quanto ao tipo .....	54
3.3 Procedimentos de coleta e análise de dados .....	55
<b>4 INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO TOCANTINS</b> .....	<b>59</b>
4.1 Caracterização do IGEPREV-TO.....	59
4.2 Transparência.....	61
4.2.1 Conselho de Administração.....	61
4.2.2 Diretoria Executiva.....	62
4.2.3 Conselho Fiscal.....	62
4.2.4 Comitê de Investimentos.....	62
4.3 Pró-Gestão .....	63
4.4 Características dos segurados do IGEPREV-TO.....	64
<b>5 CAPACIDADES ESTATAIS DO INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO TOCANTINS NO MUNICÍPIO DE PALMAS</b> .....	<b>67</b>
5.1 Nível técnico-administrativo .....	68
5.1.1 Recursos Humanos .....	68
5.1.2 Política de capacitação e aperfeiçoamento profissional .....	71
5.1.3 Política de avaliação do servidor .....	73

5.1.4 Estrutura física e tecnológica .....	74
5.1.5 Recursos financeiros para pesquisa externa, diária de servidor, capacitação e reuniões técnicas .....	76
5.1.7 Coordenação interna .....	78
5.1.8 Coordenação externa .....	84
5.2 Nível político-relacional .....	87
5.3 Transparência do IGEPREV-TO com a sociedade.....	87
<b>5.4 Resultado da análise das capacidades estatais no IGEPREV-TO .....</b>	<b>89</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>
<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b>	
<b>Resolução 196/96 - CONEP .....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....</b>	<b>109</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Cada ente federativo estabelece um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previstas em lei, que dispõem sobre a concessão de benefícios previdenciários aos titulares de cargo efetivo, conforme as normas estabelecidas na Constituição Federal, para garantir deste modo, aos segurados e seus dependentes, os benefícios previdenciários de aposentadorias e pensão por morte.

Atualmente o RPPS no Tocantins é disciplinado segundo a Lei nº 1.614, outorgada no dia 04 de outubro de 2005, tendo a estrutura operacional do instituto reorganizada na conformidade da Lei nº 1.940, de 1º de julho de 2008. Além disso, é administrado pelo Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins, o órgão encarregado de conceder benefícios da Previdência Social de servidores efetivos do Estado do Tocantins, sejam aposentadorias para quem deseja aposentar por invalidez ou idade e/ou tempo de contribuição ou pensão por morte para aqueles que preenchem os requisitos para o recebimento de tal benefício.

Portanto, todo servidor público detentor de cargo de provimento efetivo (concurado) ativo, inativo e pensionista, dos Poderes e Instituições do Estado do Tocantins, bem como os magistrados, membros do Ministério Público - MP, do Tribunal de Contas - TCE, da Defensoria Pública - DPE e os militares do Estado, incluindo ainda seus dependentes.

Vale destacar que a missão desse órgão público é maximizar seus ativos e assegurar os direitos ligados a previdência social de seus segurados. Por conseguinte, afirma-se que os seus objetivos institucionais em longo prazo se referem ao reconhecimento pela excelência, celeridade e transparência na concessão de benefícios e na gestão previdenciária do Tocantins (IGEPREV-TOCANTINS, 2021).

O IGEPREV-TO trata-se de uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei nº 72, de 31 de julho de 1989, vinculada à Secretaria da Administração, com sede e foro na cidade de Palmas, Capital do Estado do Tocantins, prazo de duração indeterminado e jurisdição em todo o território do Estado. Nesse sentido, o regime especial caracteriza-se pela autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos e autonomia de suas decisões (TOCANTINS, 2008).

Igeprev-Tocantins (2021) considera o modelo de política pública executada pelo IGEPREV-TO é a Política de Investimentos, que tem como objetivo estabelecer as diretrizes das aplicações dos recursos garantidores dos pagamentos dos segurados e beneficiários do

regime, visando atingir a meta atuarial definida para garantir a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro, tendo sempre presentes os princípios da boa governança, da segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência.

Por intermédio deste trabalho de pesquisa, pretende-se analisar as capacidades estatais existentes no IGEPREV-TO para a execução eficaz da política previdenciária, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas-relacionais das capacidades estatais.

A dimensão técnico-administrativa destaca as estruturas internas do Estado relacionadas aos recursos humanos, seus conhecimentos, experiências, quantidade e qualidades disponíveis (GESTEL; VOETS; VERHOEST, 2012).

A capacidade político-relacional dispõe da predisposição do Estado em movimentar meios políticos, a prestação de contas e internalização das informações importantes para a incontestabilidade de suas ações (BENATTI; BUAINAIN, 2021).

Ressalta-se que, nas últimas décadas, ocorrem constantemente discussões em torno das capacidades estatais após relacioná-las à eficiência e à atividade estatal. A observação de capacidades estatais é viável quando instituições encaram objetivos mais complexos e demandantes do que conseguem efetivamente entregar, ou seja quando são estressadas além do limite dos recursos que conseguem mobilizar (GOMIDE; PIRES, 2016).

Essa abordagem estatal tem sido bastante utilizada em pesquisas variadas que analisam como os governos mobilizam e combinam seus recursos humanos, financeiros e informacionais a fim de entregar serviços de qualidade (CHRISTENSEN; GAZLEY, 2008).

Bertranou (2015) destaca que as instituições públicas se utilizam da aptidão, que consiste em capacidades, sendo elas: recursos humanos, recursos organizacionais e interorganizacionais, legitimidade, dentre outros, que, em conjunto, fazem com que essas instituições alcancem seus objetivos referentes aos cidadãos.

No ponto de vista de Gomide e Pires (2014), adquirir capacidades para elaborar e executar políticas públicas é algo complexo. Exige interação entre os departamentos organizacionais das instituições do Estado, execução de recursos e competências particularizadas de modo adequado. Além da presença dos atores externos, como por exemplo, a sociedade e demais organizações para garantir a legitimidade dos processos.

Portanto, o desafio para a análise da efetividade das capacidades estatais no IGEPREV-TO envolve abranger todo o conjunto de funções desempenhadas por servidores públicos efetivos e ocupantes de cargos de direção, assim como as estruturas organizacionais e a motivação desses servidores para o desempenho das funções.

## 1.1 Justificativa e Relevância

A disposição em fazer a análise das capacidades estatais do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins foi despertado a partir de vivências enquanto pesquisadora que atuou como estagiária no setor de Planejamento e Gerência de Auditoria de Benefícios, no período desde novembro de 2019 até o presente momento em que foi realizado este estudo. A partir dessa experiência de quase dois anos, houve o interesse em aprofundar o conhecimento relacionado às capacidades estatais aplicadas ao órgão público em questão.

Evidencia-se que esta pesquisa foi ponderada diante à vista dos estudos sobre capacidades estatais que se definem como a aptidão do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, físicos e informacionais, com o precípuo objetivo de realizar as missões organizacionais.

Identificaram-se algumas pesquisas científicas acerca das capacidades estatais, entre os autores que se curvaram sobre essa ideia, destacamos Moreira (2020), que elaborou uma pesquisa visando a compreensão das capacidades estatais no que tange a administração do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Moura (2020) apresenta uma pesquisa que buscou ressaltar as variadas limitações nas capacidades humanas, financeiras e tecnológicas e, também, coordenação interna e coordenação externa, ao expor a atuação de arranjos voltados para instituições vinculadas a reabilitação dos beneficiários.

Souza (2016) identifica capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos, além de investigar como ocorre a mobilização desses recursos organizacionais.

Nessas perspectivas, justifica-se a considerável relevância de um estudo, a fim de compreender o regime previdenciário do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins, no município de Palmas - TO, a partir das dimensões técnico-administrativas e político-relacional.

## 1.2 Formulação da situação - problema

Com a finalidade de organizar esta pesquisa, podemos considerar as capacidades estatais como a aptidão estatal para levar adiante políticas e metas a serem especificadas. Frente ao problema de que não necessariamente uma decisão tomada será uma decisão executada, é um conceito que visa destacar a caracterização e técnicas que o Estado desenvolve visando à obtenção dos resultados propostos (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982).

Os estudos sobre as capacidades estatais buscam referenciar à competência de um governo de efetivar suas políticas. Partindo dessa ideia, o intuito desta pesquisa foi apresentar a capacidade do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins de atingir os seus objetivos institucionais, ou seja, ser reconhecido pela excelência, celeridade e transparência na concessão de benefícios e na gestão do sistema previdenciário.

Contudo, para que isso seja possível, é necessário fazer uma análise em volta dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, além de competências peculiares necessárias para as decisões gerenciais (GLEESON et al., 2011).

Nessa acepção, os estudos acerca das capacidades estatais de Gomide e Pires (2014) contribuem substancialmente na cognição das restrições e viabilidades dessa política pública, ao fornecer mecanismos conceitualizados e padronizar análises que possibilitam averiguar de modo empírico a capacidade do IGEPREV-TO de atingir os seus objetivos institucionais.

Diante da apresentação de tal cenário, o intuito desta pesquisa foi elaborar uma análise no que condiz com a capacidade do Instituto de Gestão Previdenciária no Tocantins de atingir os seus objetivos institucionais. Por esse lado, coloca-se uma pergunta de modo central: As capacidades estatais do IGEPREV-TO são suficientes para que este atinja os seus objetivos institucionais?

### **1.3 OBJETIVOS**

Para ponderar o propósito deste estudo e ter êxito ao responder à questão problema, segue abaixo os objetivos gerais e específicos desta pesquisa.

#### **1.3.1 Objetivo geral**

- Compreender a gestão do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins, no município de Palmas - TO, a partir das dimensões técnico-administrativa e político-relacional.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- Analisar as capacidades estatais do IGEPREV-TO no nível técnico-administrativo;
- Descrever as capacidades estatais do IGEPREV-TO no nível político-relacional.

### **1.4 Delimitação do estudo**

O tema desta pesquisa relaciona-se com as capacidades estatais do regime previdenciário do Instituto de Gestão Previdenciária do estado do Tocantins, no município de Palmas - TO, referente ao período de janeiro a julho no ano de 2021. O foco da análise desta pesquisa se inclina para o estudo das dimensões técnico-administrativas e das políticas relacionais para a obtenção dos objetivos institucionais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico encontra-se organizado de forma que, na seção 2.1, é apresentada uma revisão de literatura sobre gênese da Reforma de Estado e Democratização.

A seção 2.2 traz a base teórica das políticas sociais com foco na previdência social.

A seção 2.2.1, aborda as normas e aspectos básicos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no Brasil. Na seção seguinte, 2.2.2 destaca a criação da unidade gestora para os RPPSs. Na seção 2.2.3 informa os aspectos gerais que dispõe os RPPSs no Estado do Tocantins.

E, por fim, a seção 2.3 traz a base teórica deste trabalho que são as capacidades estatais, em que abordaram os conceitos, suas interações com as políticas públicas, especialmente as políticas sociais. Apresenta-se uma revisão de literatura de capacidades estatais com descrição de sua contextualização e origens, assim como o modelo de análise que será utilizado nesta pesquisa.

### 2.1 Reforma do Estado e Democratização

Desde a descoberta do Brasil pelos portugueses em 1500, o país constantemente sofre alterações na sua forma de administrar. “O Brasil foi colônia - Reino Unido a Portugal e Algarves - teve sua independência comprada e, assim, instaurada a monarquia; passando pelo abolicionismo, e por fim, a Proclamação da República Federativa do Brasil” (OLIVEIRA; ALEXANDRINO, 2019, p. 2).

Ressalta-se que Portugal era acima de tudo patrimonialista e anula as liberdades individuais com a dominação do soberano sobre o súdito, tendo pleno controle sobre os contratos de concorrências e atividades econômicas (SARAIVA 2019).

Segundo Saraiva (2019), o processo de colonização no país ocorreu através do monopólio real e conseqüentemente se iniciou a exploração emergente do pau-brasil e o cultivo da cana de açúcar. O autor complementa: “Gerido e protegido pela realeza e completamente integrado à estrutura patrimonial e burocrática do Estado português.”. Sendo algo essencial para o rei de Portugal garantir a posse territorial conquistada para o bom funcionamento do comércio exercido pelo Estado (SARAIVA, 2019, p.341).

O modelo de administração colonial baseia-se na combinação da pouca efetividade do centralismo - o excesso de procedimentos e regulamentos -, com o patrimonialismo local. Isso mudou a partir do século XVIII com as reformas pombalinas em Portugal, fizeram com que

fossem formadas lideranças político-administrativas e que contribuíssem como funcionários na colônia. Contudo, a burocracia pombalina possui um papel moderno duvidoso na relevância do processo de independência, na forma de organizar um Estado e elaborar o projeto de uma nação (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Assim, salienta-se, que o Brasil proveio devido à administração de interesses pessoais. O conhecimento sobre a assimetria entre o público e privado era mínimo e, não havia interesse em utilizar o aparato estatal em proveito dos interesses individuais, já que o primitivismo beneficiava o vínculo do senhorio em relação ao escravo mais do que qualquer outra relação trabalhista ou jurídica dessa época (OLIVEIRA; ALEXANDRINO, 2019).

Portanto, a administração era vista como uma questão particular do senhorio e os fragmentos do seu patrimônio pessoal estavam ligados à propriedade e sua autoridade. Além disso, existia uma autonomia no que diz respeito aos domínios senhoriais, uma indiferença entre uns aos outros e eventualmente tornaram-se adversários, o que evidencia a ausência de mecanismos sociais que incitasse um laço de companheirismo entre as posições senhoriais (JÚNIOR, 2012).

O Brasil sofreu mais uma reestruturação de poder e voltou a ser colônia após a volta da família real para Portugal devido a revolução de 1820. E, assim, surgiu um novo Estado logo em seguida da Proclamação da República. O imperador Dom Pedro I necessitou providenciar a organização administrativa e política do país (SARAIVA, 2019).

Segundo Abrucio e Loureiro (2018), o império na burocracia exerceu o seu funcionamento na definição das diretrizes do país com a captação de membros qualificados educacionalmente da elite brasileira, seja por meio do exercício de funções burocráticas, no Conselho de Estado e órgão de assessoria do imperador. A outra função imperial, chamada de clientelismo ou patronagem, baseia-se na distribuição de cargos públicos com o intuito de assegurar o apoio político e social.

A burocracia imperial foi fundamental para construir a nação brasileira e evitar a divisão marcada pelo restante da América Latina e abrandar a oligarquia ainda presente no país, entretanto, edificou um sistema de meritocracia que não era público (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Porém, Dom Pedro I não teve êxito em reestruturar a nova ordem política e decidiu manter o sistema de administração colonial centralizadora ao estabelecer o Poder Moderador (FAORO, 2012 apud SARAIVA, 2019). O autor ainda complementa:

“O regime colonial não se extingue, pelo contrário, passa por um processo de modernização: os remanescentes bragantinos se atualizam com a permanência do

divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado e a nação, informe, indefinida, inquieta. Uma ordem metropolitana, reorganizada no estamento de aristocratas improvisados, servidores nomeados e conselheiros escolhidos, se sobrepõe a um mundo desconhecido, calado, distante (Faoro, 2012, p.31)”.

Esse sistema de dominação se manteve durante o reinado de Dom Pedro II, como ressalta Saraiva (2019, p. 344):

“Durante o Segundo Reinado se manteve o sistema de dominação tradicional, desta vez exercida pelo imperador D. Pedro II, que representa o poder. Em volta dele, a aristocracia perpetuou seu poder de forma hereditária, mantendo no que pode a eleição e a permanência dos cargos dentro de seus círculos familiares e de amizade. Esta aristocracia governamental se apropria do Estado para também comandar, crescendo ainda mais a importância dos cargos públicos como instrumento de poder e moeda de troca.”

De acordo com Saraiva (2019), a crise inconstitucional do Império no fim dos anos de 1870 deu início a Proclamação da República, elaborada pelo rompimento do pacto entre o Império e a aristocracia por causa do fim da abolição da escravatura, sendo esse, um dos fatores determinantes para desgastar a relação dos proprietários rurais com o governo. O subordinado não se curvava e nem obedecia ao Imperador e, sim aos políticos em que a maioria possuía descendência das oligarquias.

Ocorreu um retrocesso político com o surgimento da Primeira República (1889-1930), o que foi fundamental para o padrão de patronagem e clientelismo reforçarem o sistema oligárquico em vigor dos governos estaduais na República Velha, que se embasava na premência de recrutar mais eleitores, utilizando o voto de cabresto, para tornar legítimo o processo político (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

A característica central da Primeira República no Brasil fixa-se na tentativa de estabelecer um sistema político e social com origem fixa no liberalismo. Isso ocorre com a mínima intervenção do Estado para medir as relações políticas da sociedade, principalmente na exclusão social dos setores mais pobres, ou seja, a população rural (VENTURA, 2016).

O arranjo social na Primeira República permanecia semelhante às condições adaptadas no Império. O mundo agrário dividia-se na limitação da população pobre em adquirir terras para com isso impedir a inclusão social e permanecer com péssimas condições de vida no campo. Além disso, as elites agrárias escoram-se no coronelismo no mundo rural e no controle social no mundo urbano (VENTURA, 2016).

Esse novo regime surgiu de um arranjo social entre as elites civis e militares. As elites civis não estavam satisfeitas com a centralização do regime monárquico e os militares sentiam-se frustrados com a pouca importância no papel que o Exército tinha na estrutura do Império (PERISSINOTTO; MASSIMO; COSTA, 2017).

Pode-se dizer que inicialmente o marechal Deodoro da Fonseca foi selecionado pelas forças revolucionárias como Chefe do Governo Provisório. Logo após a promulgação da Carta Magna, no ano de 1891, foi eleito indiretamente como Presidente do Brasil, tendo como vice o marechal Floriano Peixoto (NICOLAU, 2014).

Os anos de governo do marechal Deodoro da Fonseca, chefe militar e presidente eleito pela Assembleia Constituinte, foram marcados pela acentuada luta política entre as elites civis e chefe do governo, como aborda (PERISSINOTTO; MASSIMO; COSTA, 2017, p. 83):

“Enquanto os militares que comandavam o braço armado da Proclamação tinham um projeto de república unitária e autoritária, as elites agrário-exportadoras queriam a implementação de um federalismo radical e a consolidação de formas institucionais típicas da democracia liberal” (PERISSINOTTO; MASSIMO; COSTA, 2017, p. 83).

As origens do conceito de burocracia expediram-se a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. A partir do final do século XIX e início do século XX, de acordo com a obra de Max Weber, o termo burocracia começou a ser utilizado também para os indivíduos que trabalham em empresas e ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

A divisão clássica entre política e burocracia, tema de grandiosa magnitude para a administração pública e a ciência política, foi sujeitada pelos estudos que visam compreender o papel que a burocracia pública assume no desenho e implementação das políticas governamentais (SVARA, 2001 apud ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O conceito considerado fundamental para compreender o funcionamento do Estado, em países com forte papel da burocracia no processo decisório das políticas públicas, geralmente denominadas de burocracias neweberianas, surge a partir da análise de políticas do governo que buscam diminuir o grau de influência em áreas de políticas públicas consideradas prioritárias (CAVALCANTE et al, 2018).

É necessário ressaltar que, antes do decreto da Constituição de 1988, houve debates acerca do insulamento democrático, no qual a burocracia possui um grau elevado de independência associada aos controles político ou social (CAVALCANTE et al, 2018).

Nunes (1997, p. 54) enxerga o insulamento burocrático como uma das formas de equilibrar o clientelismo:

“O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 1997, p. 54).

Os governos buscam utilizar o processo do insulamento burocrático por ser o caminho considerado mais fácil, pois limita a gestão das organizações públicas a tomada de decisões quanto à formulação e implementação de políticas públicas no pensamento burocrático (XAVIER, 2006). No século XX surgiram as primeiras reformas administrativas, durante o governo de Getúlio Vargas, com o intuito de adotar o modelo burocrático racional de Max Weber. Antes disso, a administração pública do país era dominada pelo modelo oligárquico e patrimonialista (MOURA, 2014).

Bonfim (2008) destaca o início da administração pública no Brasil, com o modelo semelhante de oligarquia e patrimonialismo, marcado pela hegemonia da corrupção, do nepotismo e da ineficiência na gestão estatal, “em uma economia com baixo grau de competitividade e concentração da função pública em uma sociedade ainda eminentemente aristocrática (BONFIM, 2008, p. 179).”

A partir do Estado Novo (1930-1945), Getúlio Vargas buscou vincular o interesse dos estamentos insatisfeitos ao seu redor do âmbito político com a proposta criada para o desenvolvimento econômico e, assim, favorecer a classe dos empresários industriais brasileiros, devido à ascensão desse estamento na época. O intuito era que o governo fosse marcado pela exorbitante intervenção no domínio econômico com viés nacionalista, sendo que a forma inicial foi reestruturar os setores públicos que sofreram durante o Império e os primeiros anos da Primeira República (SARAIVA, 2019).

Flávia Carvalho Mendes Saraiva (2019, p. 346) afirma que:

“No ano de 1936 se deu a mais emblemática medida deste governo para a reforma da administração pública, representada pela lei n. 284 de 1936, conhecida por Lei do Reajustamento. Esta criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, um organismo dotado de autonomia, porém curiosamente subordinado diretamente ao presidente da república, que tinha como escopo definir e executar políticas de aperfeiçoamento dos serviços públicos e de admissão de servidores” (SARAIVA, 2019, p. 346).

E, a partir de 1937, promoveu o governo uma série de reformas que transformaram o aparelho estatal, tanto em sua forma de composição quanto em seu funcionamento. Nesse período foram criados inúmeros organismos especializados e empresas estatais (SARAIVA, 2019).

O CFSPC, gerido por Luis Simões Lopes, foi o fator responsável pelo direcionamento da reforma administrativa no país, a partir da reforma de pessoal. De acordo com Lopes (2003, p. 17):

“O Conselho Federal do Serviço Público Civil, então, começou a organizar o serviço público, a classificar os funcionários, a criar carreiras dentro do serviço público e dar os nomes e os níveis de salário, e promover uma espécie de pirâmide em que o sujeito ia sendo filtrado aos poucos e, no fim de 20 anos, ele podia atingir os cargos mais altos dentro do serviço público, se ele fosse um grande funcionário” (LOPES, 2003, p. 17).

Segundo Rabelo (2011), o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) pelo o Decreto-Lei 579 publicado em 30 de julho de 1938 se transformou em DASP com desígnio de aprimorar a reforma administrativa, cuja sigla significa Departamento Administrativo do Serviço Público. O quadro de funcionários, os servidores públicos, pertencia a diversos ministérios, assumindo os cargos de chefia de divisões e seções no DASP e orientadas pelo governo.

O DASP embora tivesse um papel político amplo, também possuía limitações, principalmente em relação à administração pública e do protótipo de clientelismo na distribuição de cargos públicos, como bem explicam Abrucio e Loureiro (2018):

“O modelo burocrático varguista, em verdade, convivia com dupla estrutura: de um lado, a patronagem, que garantia o compromisso com grande parcela da classe política e das elites sociais, e, de outro, o paradigma daspiano, que ficava insulado do sistema político – protegido pela Presidência da República – e que buscava, essencialmente, o desenvolvimento econômico do país. Esse paradigma político-administrativo estabeleceu um pacto entre política e burocracia, que sobreviveu e continuou desenvolvendo-se durante o período 1946-1964 (p. 42-43).”

Assim, o DASP não teve êxito em alcançar os seus objetivos e ter continuidade para realizar as mudanças propostas, pois era necessário nomear os servidores por meio de concurso público invés de distribuir cargos estatais de forma livre (SARAIVA, 2019).

Em 1944 foi criada a FGV, Fundação Getúlio Vargas, uma associação privada baseada em interesses públicos e voltada para o DASP de forma breve, pois era importante para a

capacitação dos aspirantes aos concursos públicos mais voltados nas áreas de economia e gestão. Isso ocorreu até o ano de 1945 quando Simões abandonou o cargo logo após a Saída de Getúlio do governo, o que conseqüentemente contribuiu para o aumento das dívidas da FGV respectiva ao prejuízo dos vários repasses governamentais (NICOLAU, 2014).

Saraiva (2019) exemplifica o uso das práticas clientelistas com o fim do Estado Novo:

“Com o fim do Estado Novo foram convocadas novas eleições e o aumento da participação eleitoral, pelo aumento dos investimentos em educação e na inclusão do voto feminino, implicam na alteração do perfil de eleitores e de candidatos, que não dependem mais exclusivamente dos coronéis, mas se utilizam das práticas clientelistas para conseguir mais votos em troca de favores ou empregos. Neste período, o DASP perde sua força e é esvaziado” (SARAIVA, 2019, p. 349).

Em 1956, a reforma administrativa voltou a ser discutida com a eleição de Juscelino Kubitschek (JK), através do panorama de seu Plano de Metas. “Seu governo foi marcado pela realização de estudos e criação de projetos que discutiam a simplificação da burocracia e da prestação de serviços públicos” (SARAIVA, 2019, p. 350).

Juscelino Kubitschek utilizou o sistema de administração paralela - fundamental no Plano de Metas -. Esse sistema também foi utilizado por Getúlio Vargas como estratégia para manter um sistema aberto para o clientelismo ao mesmo tempo em que era desenvolvido um sistema de meritocracia para ampliar as condições do Estado (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Os autores ainda destacam que:

“Em ambos os casos, administração paralela foi mobilizada em torno de projetos voltados ao desenvolvimento econômico e industrial, com intervenção direta do Estado no provimento de infraestrutura e serviços” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 43).

Em 1964 o regime militar prosseguiu com a política de Vargas de fortalecer o aparato estatal, reforçar o insulamento burocrático e as agências estatais, porém, em uma organização voltada para o autoritarismo. Essa administração procedia da ideologia antipolítica e tecnoburocrática, além dos discursos patriotas difusos e anticomunistas (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010 apud ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Além de reduzir ao máximo a influência política dos partidos, da sociedade e de estados e municípios sobre as rotas governamentais, os militares fizeram a segunda grande

reforma administrativa do século XX ao modificar a Constituição de 1967. Assim, foi concretizado o chamado Decreto-Lei no 200/1967 (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Segundo Abrucio e Loureiro (2018), com essa nova legislação houve mudanças em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista, pois o objetivo era conceder mais flexibilidade e autonomia às agências burocráticas relacionadas ao controle centralizado. Portanto, desenvolvidos e/ou consolidados órgãos de controle e gestão centralizada administrativa para evitar que a divisão decisória afetasse o planejamento mais geral desenvolvido por esse regime militar.

No final de 1970, a efetividade desse modelo autoritário e centralizador começaram a ser questionado por conta da falta de controle da criação de um - Estado dentro de um Estado -, e, por conta da crise econômica (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Os autores complementam:

“Ao final do período militar, os governos já não conseguiam minimamente direcionar a ação de algumas estatais, o que levou à criação de uma secretaria destinada a controlá-las – sem muito sucesso, diga-se de passagem. Esse processo resultou em desconroles fiscais e gerenciais, os quais acabaram por contribuir para a derrocada do regime” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 44-45).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) surgiu após mais de duas décadas de regime ditatorial e foram restabelecidas as bases jurídicas de um Estado democrático de direito sob diversas perspectivas, em especial nas dimensões republicana, política e social. Essa Carta restaura, em seus princípios fundamentais, a independência entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (CAVALCANTE et al, 2018).

De acordo com Cavalcante et al (2018), além da divisão dos poderes, foi apresentada a construção de órgãos de controle para garantir que os diversos poderes e órgãos pudessem atuar de forma legal, legítima e transparente. Na teoria a CF/1988 estabelece a distribuição das funções conforme aconselhe o modelo padrão de separação dos poderes, porém isso não ocorre na prática, pois a configuração para funcionar o sistema político é assinalada pela aplicação de atribuições.

A C/1988 constituiu uma mudança no modelo de política social adotado no governo de Getúlio Vargas, com dada preservação pelo regime democrático limitado de 1946 e pelo regime militar. A legislação trabalhista protege os mais bem qualificados no mercado de trabalho, ocorrendo assim, uma divisão entre os insiders e outsiders. Portanto, somente iria adquirir aposentadorias e serviços de saúde quem possuir vínculo trabalhista (ARRETCHE, 2018).

Segundo Sarturi (2012) a utilização do termo Previdência Social na Constituição de 1988 se localiza a partir do art. 6, o que se identifica como a fundamentação das necessidades do indivíduo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

De acordo com Alcantara (2021) por intermédio do papel previdenciário que o Estado assevera a dignidade da sociedade caso a pessoa seja impedida de exercer o seu trabalho de modo temporário ou permanente, providenciando assim, a paridade de direitos básicos.

O mesmo autor ainda observa que no decorrer dos anos, o aumento da aplicação dos benefícios previdenciários causou ponderosa crise no sistema previdenciário, relacionado a necessidade de uma reformulação administrativa na concessão de benefícios (ALCANTARA, 2021).

No tópico 2.2 a seguir será apresentada uma revisão de literatura sobre gênese das políticas sociais com foco na história da previdência social.

## **2.2 História da Previdência Social no Brasil**

A previdência Social trata-se de uma importante política social ao garantir a manutenção do estado econômico do trabalhador ao se aposentar e, dessa forma, o seu bem-estar (MARINHO; LUCAS; FILHO, 2017).

Os gestores públicos preocupam-se que a população tenha acesso a benefícios em caso de acidente adversos desde a realização dos primeiros sistemas de seguridade social na Alemanha do século XIX, mais precisamente em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck (FOGUEL; MOREIRA; SANTOS, 2012).

Segundo Foguel, Moreira e Santos (2012), o modelo bismarckiano é essencial para os benefícios previdenciários e possui o vínculo de acesso aos benefícios de contribuições periódicas dos trabalhadores contratados formalmente e, assim, buscavam garantir uma renda individual ou familiar em caso da perda da capacidade produtiva.

Em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, foi elaborado na Inglaterra o Plano Beveridge para contrapor o modelo de Bismarck, apresentando direitos de modo universal

para todos os indivíduos como apoio no restabelecimento da sociedade que foi atingida pelo pós-guerra (BOSCHETTI, 2006).

Observam-se no Brasil os princípios desses dois modelos. Enquanto o modelo bismarckiano prevalece no sistema previdenciário, atualmente o modelo beveridgiano conduz o sistema público de saúde, exceto o auxílio-doença (BOSCHETTI, 2006).

Boschetti (2006) destaca que no Brasil somente tem acesso aos direitos da seguridade social os denominados segurados e seus dependentes. Esses direitos são considerados consequência do direito do trabalho, ou seja, vínculo trabalhista.

Segundo Da Silva e Da Costa (2016), o keynesianismo repercutiu no Brasil, assim como o Plano Beveridge e trouxe a concepção de uma Previdência Social que englobasse uma política social mais ampla, que fornecesse não somente pagamentos pecuniários, mas também serviços essenciais para os indivíduos, como serviços de saúde, educação, emprego etc.

A partir do modelo de Keynes, o Estado desenvolveu a legislação trabalhista para garantir a subsistência dos trabalhadores quando fosse necessário o afastamento no mercado de trabalho, isso ocorre através do acompanhamento dos ganhos de produtividade e o sistema de seguridade social (DA SILVA; DA COSTA, 2016).

Antes disso, a Lei Eloy Chaves - Decreto Legislativo nº 4.682, de 14 de janeiro de 1923 - marca o início da Previdência Social no Brasil e determina a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Ainda no ano de 1923 houve a criação do Conselho Nacional do Trabalho para implementar a proteção social no plano estatal (HOMCI, 2009).

Porém, somente com o surgimento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio após o Decreto nº. 19.433/1930 que houve atribuições para orientar e supervisionar a Previdência Social, como órgãos de recursos decisórios das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Sendo que, essas caixas previam a forma de custeio da previdência e os benefícios para os segurados e seus dependentes (HOMCI, 2009).

Contudo, a CAPs possuía natureza civil e privada. E, mesmo sendo algo criado pelo governo, não havia intervenção estatal direta à sua administração e financiamento. Essa organização demonstra que o sistema previdenciário brasileiro foi fundado sob bases de um modelo privatista, com um regime de capitalização que reforçava o liberalismo do Estado (DA SILVA; DA COSTA, 2016).

Na Constituição de 1934 deu início ao sistema tripartite de financiamento da Previdência Social, ou seja, foi a primeira no Brasil a prever que o trabalhador, o empregador

e o Estado deveriam contribuir para o financiamento da Previdência Social (NOLASCO, 2012).

O modelo de contribuição tripartite paritária, característica do modelo burocrático, contribuiu para a expansão do poder funcional do Estado, regulamentação e formalização do poder das elites administrativas. Ou seja, "a contribuição das empresas e do Estado não poderia ser inferior à dos empregados" (DA SILVA; DA COSTA, 2016, p. 164).

Vale destacar que a partir desse tríptico de contribuição foram criados os Institutos de aposentadoria e Pensão, como o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB) (ANDRADE, 2014).

No primeiro governo de Getúlio Vargas no período de 1930-1945 a previdência social se expandiu com as mudanças econômicas e sociais, em especial nas áreas urbanas, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Nesse período houve um crescimento no número de aposentados e pensionistas (AFONSO, 2003).

E, logo após o fim do Estado Novo, governado por Vargas, ocorreu a redemocratização do país e foi marcado pela alta elevação das despesas com aposentadorias, pensões e servidores médicos hospitalares - aumento da receita de 40% em 1946 para 65% em 1966 -. Os excessivos gastos contribuíram para o fim do modelo de capitalização, a partir do repasse escasso da parcela que pertencia à União da contribuição tripartite e, também, pela forma inadequada de utilizar os recursos da Previdência (DA SILVA; DA COSTA, 2016).

Não houve grandes mudanças na Constituição Federal de 1946, destaca-se somente modificação no termo seguro social para Previdência Social, usado nos dias atuais. Contudo, a Lei Orgânica de Previdência Social foi editada a partir dela e reuniu os aparatos relativos à Previdência que já se situavam e, além do mais, designou o auxílio-reclusão, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral (NOLASCO, 2012).

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, unificou a legislação relativa aos Institutos de Aposentadorias e Pensões, criando o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) (HOMCI, 2009). A criação do INPS foi em virtude dos interesses do governo de Juscelino Kubitschek em reproduzir o acordo nacional entre a burguesia industrial, não envolvendo a pressão da classe trabalhadora (DA SILVA; DA COSTA, 2016).

O Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, unifica os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e institui o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) para a contribuição do aumento do poder regulatório do Estado sobre a sociedade. Isso inclui

o gasto com a assistência médica, a perda de direito dos trabalhadores de administrarem a instituição e a exclusão dos trabalhadores rurais (DA SILVA; DA COSTA, 2016).

Segundo Nolasco (2012), a Constituição de 1967, sob o governo do regime militar, instaurou o seguro-desemprego e incluiu o seguro de acidentes de trabalho, a inclusão do trabalhador rural na Previdência em 1969 e os empregados domésticos em 1972.

A política adotada pelo governo, a partir de 1974, é marcada por coibição e investimentos em áreas sociais, como a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e do II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND), que amplifica a distribuição de renda no sistema previdenciário, sendo assim, considerada a melhor forma de vincular o Estado e população (DA COSTA; SILVA, 2016).

Em vista disso, após 21 anos de ditadura civil-militar no Brasil, o país passou por um processo de redemocratização com a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Na CF/988 foi assegurado os direitos sociais como direitos fundamentais descrito em seu art. 6 e, a partir de então, ficou definido que são direitos constitucionalizados: a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 2002 apud SILVA, 2019).

No artigo 194 estabelece que:

“ A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, tendo como objetivos: a universalidade do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade das fontes de financiamento e a participação democrática da comunidade em sua gestão” (BRASIL, 2002 apud SILVA, 2019 p. 214).

A Constituição de 1988 trouxe avanços nos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais - agricultores familiares e assalariados rurais, homens e mulheres -, e adquiriram igualdade de direitos em relação aos trabalhadores urbanos ao integrar o RGPS (DA SILVA; DA COSTA, 2016).

Portanto, a CF/1988 reconheceu o seguro social em regime de repartição simples na esfera pública e instaurou o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que protege com variados benefícios, às pessoas em idade ativa no setor privado, rural e trabalhadores

autônomos que se aposentam através da contribuição voluntária, como por exemplo, as donas de casa, os discentes e quem mais tiver interesse em aderir mediante contribuição. E houve a instauração do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) que examinou separadamente o funcionalismo federal, militares, ao legislativo e judiciário (LAVINAS; ARAÚJO, 2017).

Destaca-se também a criação da previdência complementar privada, fechada e aberta, em regime de capitalização. A previdência complementar fechada é compulsória no âmbito de empresas públicas, e a aberta não é compulsória, porém, estimulada por deduções tributárias no imposto de renda da pessoa física (LAVINAS; ARAÚJO, 2017).

Segundo Silva (2019), o legislador constituinte oriundo foi acarretado pela preocupação em estabelecer um modelo de seguridade social que tem por objetivo a garantia de uma série de direitos sociais ao trabalhador, na perspectiva da construção de um Estado Social, tendo por inspiração os modelos de Estados de Bem-Estar europeus. E, desde o início dos anos 1990, esses direitos sociais foram limitados pela hegemonia do capital financeiro na economia brasileira, por meio das contrarreformas do Estado brasileiro, com fortes consequências sobre a Previdência Social.

Mas, as reformas previdenciárias, estimuladas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, reduziram o alcance dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal, constituindo-se em verdadeiras contrarreformas, considerando que existe uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal, além de um aspecto realmente regressivo “nas condições de vida e de trabalho das majorias” (BEHRING, 2008, p. 57 apud SILVA, 2019 p. 214).

Apesar do avanço da CF/1988 no progresso dos direitos de cidadania que envolve especialmente a Saúde, Previdência Social e Assistência Social, sua institucionalização ocorre em momento de crise do capital com predominância da ideologia neoliberal e da contrarreforma do Estado. Sendo assim, é excepcionalmente custoso colocar recursos orçamentários necessários para financiar as alterações ofertadas pela Constituição (ALENCAR; SALVADOR, 2015).

Alencar e Salvador (2015) retratam a contrariedade da ampliação dos recursos orçamentários para efetivar os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, a regressiva carga tributária, com a intenção de sobrecarregar fiscalmente os mais pobres e privilegiar os mais ricos. Essa característica central do sistema tributário brasileiro impediu o aumento da velocidade do seu desenvolvimento.

Silva (2019) destaca que a consequência das reformas neoliberais foi o abaixamento do benefício previdenciário por meio da instituição do fator previdenciário que força o

trabalhador a trabalhar mais tempo para obter uma melhor aposentadoria. No Brasil, são 5,7 milhões de aposentados (28,14% do total) entre os 20,3 milhões de aposentados que continuam exercendo atividades laborais (FAZIO, 2016 apud SILVA, 2019).

Para o Governo Federal defender a reforma no sistema previdenciário, apresentou a tese de que a Previdência Social no Brasil se tornou financeiramente insubsistente e apresentou contínuos déficits orçamentários, sendo necessário tomar medidas sustentáveis através do aperfeiçoamento de suas regras (SILVA, 2019).

A principal causa dessa crise de financiamento são as mudanças demográficas na população brasileira, ou seja, o envelhecimento populacional. Além de algumas deturpações e incoerências do modelo de Previdência brasileiro, que causam diferenças entre os modelos do RGPS e dos RPPSs, e entre os variados segmentos da população. A proposta do governo também altera regras referentes à Assistência Social, limitando a rede de proteção social constituída nas últimas décadas (SILVA, 2019).

Nas regras que estavam em vigor no ano de 2018, a aposentadoria por tempo de contribuição, é um “benefício devido ao cidadão que comprovar o tempo total de 35 anos de contribuição, se homem, ou 30 anos de contribuição, se mulher” (INSS, 2018).

Existem três regras para obtenção dessa forma de aposentadoria, que estão descritas no quadro 1.

Quadro 1: Tabela de Aposentadoria por Tempo de Contribuição

	<b>Regra 1</b>	<b>Regra 2</b>	<b>Regra 3 (extinta)</b>
Nome	<b>86/96 progressiva</b>	<b>30/35 anos contribuição</b>	<b>aposentadoria proporcional</b>
Idade mínima	não há	não há	48 anos (mulher) e 53 anos (homem)
Critério	contribuição mínima de 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens.	mínimo de contribuição de 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens.	25 anos de contribuição + o tempo adicional (mulher), 30 anos de contribuição + o tempo adicional (homem)

Fator de cálculo	soma da idade e do tempo de contribuição deve ser de 86 pontos para as mulheres e de 96 pontos para os homens	não há observação da soma da idade e do tempo de contribuição	aposentadoria proporcional foi extinta por emenda constitucional em 1998, mas pelas regras de transição estabelecidas os segurados filiados ao RGPS até 16/12/98 ainda têm direito à aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição.
Fator previdenciário	Opcional	Obrigatório	Obrigatório

Fonte: INSS (2018).

Silva (2019) afirma que devido à forte crise econômica da economia brasileira, o governo Temer encaminhou, ao final de 2016, uma nova proposta de contrarreforma da previdência social para atender aos interesses do capital financeiro, interessado em reduzir os recursos do orçamento da União para as políticas sociais e ampliar os recursos para remuneração dos juros e encargos da dívida pública.

A Proposta de Emenda Constitucional n. 287 (PEC n. 287/16), que trata da Previdência e da Assistência Social, e afetará o direito de milhões de brasileiros a uma aposentadoria digna e aos benefícios assistenciais, como tem ocorrido em todas as reformas realizadas desde a década dos anos 1990, que revelam o seu “distanciamento da seguridade social e o fortalecimento da visão de seguro”, inclusive, com o “fortalecimento das entidades de previdência complementares abertas e fechadas” (SILVA, 2015, p. 139 apud SILVA, 2019 p. 220).

Diante das alterações da Emenda Constitucional n. 287 (PEC n. 287/16), ressalta-se a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, a alteração da idade mínima e tempo mínimo de contribuição para concessão do benefício, além das disposições em relação ao cálculo da renda mensal e inicial da aposentadoria (FREDES; MELLO, 2018).

Em 2019 foi promulgada a proposta de Emenda Constitucional n° 103/2019 do governo de Jair Bolsonaro. Sua defesa foi sustentada no diagnóstico sobre o envelhecimento da população, o aumento da expectativa de sobrevida da população, a redução da taxa de fertilidade, o elevado número de benefícios a serem concedidos em ambos os regimes, os

valores e tempo de gozo, ocasionarão, em médio prazo, a insustentabilidade da Previdência Social, bem como a assistência social (AMB, 2019).

Segundo Alcantara (2021) o principal fator determinante para essa reforma no sistema previdenciário se relaciona com a definição de uma idade mínima para a aposentadoria, sendo 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, além de extinguir a existência da aposentadoria por tempo de contribuição.

O autor ainda ressalta que o valor da aposentadoria foi estabelecido de acordo com a medida de todos os salários e a elevação das alíquotas de contribuição para o indivíduo que ganha acima do teto salarial do INSS, atualmente R\$6.433,57 (ALCANTARA, 2021).

Ainda de acordo com Alcantara (2021), as mudanças também ocorreram para os servidores públicos que têm a contribuição para o RPPS da União, essa nova regra exige a idade mínima de 65 anos para os homens e 62 anos as mulheres. O tempo mínimo do contribuinte deve ser de 25 anos, o tempo de serviço público de 10 anos e inclusive 5 anos no cargo em que será concedida a aposentadoria para o segurado.

Essa nova Previdência Social foi denominada de “reestruturação histórica” pelo secretário especial, Rogério Marinho, da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, pois conforme o objetivo é de gerar uma economia de 800 bilhões de reais aos cofres da União, em 10 anos. Assim, as modificações realizadas trazem novas idades de aposentadoria, tempo mínimo de contribuição e regras de transição para os já segurados entre outras mudanças (INSS, 2019).

No quadro 2 abaixo demonstra a aposentadoria por idade e tempo de contribuição do RGPS e do RPPS conforme a fonte do INSS (2020):

Quadro 2: Tabela de Aposentadoria por idade e tempo de contribuição

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA (RGPS), INICIATIVA PRIVADA E DE MUNICÍPIOS SEM SISTEMA DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIO, ENTRE OUTROS.	APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO			
	IDADE		TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	
	MULHER	HOMEM	MULHER	HOMEM
	Não há	Não há	Não há	* 15 anos
<b>APOSENTADORIA POR IDADE</b>				

	IDADE		TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	
	MULHER	HOMEM	MULHER	HOMEM
	62 anos	65 anos	15 anos	20 anos
<b>SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS CONTRIBUENTES DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) DA UNIÃO</b>	62 anos	65 anos	25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo que irá se aposentar	
<b>PROFESSORES**</b>	57 anos	60 anos	25 anos	25 anos
<b>POLICIAIS***</b>	55 anos	55 anos	30 anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício da função	
<b>RURAL</b>	55 anos	60 anos	15 anos	

FONTE: INSS (2020).

No subtópico a seguir informa sobre o Regime de Previdência Social (RPPS) no Brasil.

### **2.2.1 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no Brasil**

O debate a respeito da Previdência Social no Brasil tem se intensificado desde a vigência da Constituição Federal de 1988. A partir dessa ocasião, a busca pelo equilíbrio entre as receitas e despesas da previdência tem levado a um ambiente de conflitos e incertezas, sendo resultante em propostas que estejam voltadas para discussões e reformas sobre questões sociais, financeiras, jurídicas e políticas (SIVIERO, 2019).

É importante ressaltar que os benefícios previdenciários de origem pública no Brasil podem ser subdivididos em dois grupos: de um lado é formado pelos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de filiação obrigatória para funcionários regidos pela CLT, ou seja, atende aos trabalhadores do setor privado. Por outro lado, são formados pelos benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que atendem aos trabalhadores do setor público efetivos da União, estados, Distrito Federal e municípios (RANGEL; SABOIA, 2015).

Os primeiros a terem acesso a um Regime de Previdência Social foram os trabalhadores do setor público através do pacote salarial oferecido pelo Estado, considerado mais abundante do que os planos gerais oferecidos para os trabalhadores aposentados do setor privado (NOGUEIRA, 2012).

Desse modo, o RPPS possui sua regulamentação estabelecida na Lei nº 9717/98 e no artigo 40 da CF/88, que dispõem as normas básicas de funcionamento. Além disso, ressalta-se que o RPPS possui caráter contributivo e solidário, regido pelo princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e, assim, apresentando como principal objetivo assegurar o pagamento dos benefícios concedidos e a conceder a seus segurados (FERNANDES; SAMPAIO, 2018).

O art. 40 da CF de 1988 dispõe sobre o RPPS:

Art. 40 Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (BRASIL, 2016, p. 1).

Em relação ao caráter contributivo, Alexandrino e Paulo (2011, p. 408) afirmam:

“O regime tem caráter contributivo e solidário. Dessa forma, não importa apenas o tempo de serviço do servidor; para fazer jus à aposentadoria só será computado o tempo de efetiva contribuição do beneficiário. É vedado ao legislador estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.”

A regulamentação para o funcionamento e organização dos RPPS, embora prevista na CF de 88, somente efetuou-se com a publicação da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, onde foi homologado o caráter contributivo do regime e o atendimento ao princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial (FERNANDES; SAMPAIO, 2018).

E, com o advento das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005, as regras de atuação dos RPPS sofreram modificações e adquiriram vantagens, pois na década de 90 não se exigia contribuição do segurado para a Previdência a fim de obter o direito ao gozo dos benefícios. Neste caso, o ente público responsável por manter financeiramente os benefícios concedidos aos servidores causou um grande problema financeiro aos cofres públicos (FERNANDES; SAMPAIO, 2018).

No quadro 3 abaixo sistematiza-se os tipos de aposentadoria previstos pelo artigo 40 em 1988.

Quadro 3 – Tipos de aposentadoria do RPPS até 1998

Tipos de Aposentadoria	Característica	Requisitos	
		Se homem	Se mulher
Aposentadoria Voluntária	Integral	35 anos de serviço OU 30 anos de efetivo exercício (magistério)	30 anos de serviço OU 25 anos de efetivo exercício (magistério)
Aposentadoria Voluntária	Proporciona ao tempo de serviço	30 anos de serviço OU 65 anos de idade	25 anos de serviço OU 60 anos de idade
Aposentadoria Compulsória	Proporcional ao tempo de serviço	70 anos de idade	

Aposentadoria por Invalidez	Proporcional ao tempo de serviço	Invalidez permanente
--------------------------------	-------------------------------------	----------------------

Fonte: Emenda Constitucional nº 20/1998.

Em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, decorreu a primeira reforma da Previdência pós CF/1988. No Regime Próprio de Previdência Social (RGPS), houve a substituição do termo da aposentadoria por “tempo de serviço” para aposentadoria por “tempo de contribuição”, a eliminação da aposentadoria proporcional. Essas regras de mudança estenderam-se ao Regime de Previdência Social (RPPS), mexendo com o regime previdenciário dos servidores públicos. Além da introdução do limite de 60 anos de idade para a aposentadoria do servidor público, regra não abrangente antes do RGPS. (LAVINAS; ARAÚJO, 2017).

Segundo Lavinias e Araújo (2017), o RGPS estabeleceu um teto nominal para os benefícios previdenciários e um rompimento com a regra vigente do teto de 10 salários-mínimos, de modo estratégico para impulsionar a adesão ao regime de capitalização aberto, ainda introdutório e com pouca demanda feito pela população.

Porém, em 2003, no primeiro governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, obteve a reforma mais marcante do RPPS com a Emenda nº 41. Foi acatado o fim da aposentadoria integral para o funcionalismo e tornou compulsória a aposentadoria dos segurados (LAVINAS; ARAÚJO, 2017).

E, também, passou a vigorar de forma retroativa a taxaço dos inativos no RPPS, fazendo com que os servidores públicos aposentados contribuam com 11% do valor de suas aposentadorias/pensões, caso os proventos ultrapassem o teto dos benefícios (LAVINAS; ARAÚJO, 2017).

Da Silva e Da Costa (2016) afirmam que a Emenda nº 47, de 2005, foi considerada um complemento da Emenda nº 41, de 2003, com a intenção de aprofundar as mudanças nos RPPS e estabelecer novas exigências de aposentadoria para os servidores que ingressaram no serviço público até o ano de 1998. Contudo, Lula se opôs no que se refere à reforma na administração pública por julgar ser liberal e pelas suas bases sindicais serem formadas por servidores públicos de nível médio e baixo.

O surgimento do novo sistema previdenciário se deu início a partir da aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, se diferenciam consideravelmente do que foi assentado pela CF de 1988 e pelas Emendas de

1998, nº 41 de 2003 e nº 47 de 2005, que instituíam regras homogêneas para os RPPS de todos os entes da federação, inclusive localizada nas Constituições antecedentes (BRASIL, 2020).

Nesse caso, o próximo subtópico 2.2.2 trata-se a respeito das aplicações da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

### **2.2.2 Unidade Gestora de RPPS**

A gestão das aplicações dos recursos dos RPPS pode ser: própria, quando feita diretamente pelo órgão ou entidade gestora do RPPS; gestão por entidade autorizada, em que as aplicações são realizadas por intermédio de instituição financeira ou outra instituição autorizada; ou mista, quando há parte das aplicações feita pela própria entidade e outra por instituição credenciada (JOSÉ, 2017).

De acordo com Nogueira (2012, p. 154):

“A criação de uma unidade gestora única tem por objetivo conceder uniformidade ao RPPS de cada ente federativo, evitando que, por meio da criação ou aplicação diferenciada de regras, se criem privilégios em favor de Poderes, órgãos ou categorias, além de possibilitar o desenvolvimento de uma estrutura administrativa com maior grau de especialização, profissionalização e capacitação técnica, tanto no que se refere à concessão dos benefícios como à gestão dos recursos previdenciários (NOGUEIRA. 2012, p.154)”

Desse modo, a origem da unidade gestora (UG) “se deve à existência de intensa sobreposição de funções na preparação dos regimes próprios por diversas entidades e órgãos da Administração Pública”, o que conseqüentemente ocasiona a elevação de custo para os RPPSs (SCHWARZER, 2009, p. 273 apud CALAZANS et al, 2013).

Além disso, o autor ressalta que a descentralização administrativa emaranha a forma de acessar as informações, o que impede que as “projeções atuariais” realizam-se com exatidão e inclusive as políticas do sistema previdenciário seja delineado de comportamento uniforme (SCHWARZER, 2009 apud CALAZANS et al, 2013).

Segundo a Lei 10.887 de 18 de junho de 2004, que diz respeito à execução da EC 41/2003, estipula que a unidade gestora voltada para o Regime Próprio de Previdência Social terá de contar com o apoio paritário dos representantes e servidores dos Poderes da União para fazer, coincidente com o regulamento, o acompanhamento e fiscalização da administração (FREITAS; COSTA; SILVEIRA, 2019).

No ponto de vista de Freitas, Costa e Silveira (2019), igualmente, é necessário que a unidade gestora exponha a sua transparência para o público através da atualização de informes quanto às receitas e despesas do regime em questão, assim como, as orientações adotadas na garantia do seu equilíbrio tanto o financeiro como o atuarial.

Dessa forma, o órgão público é apontado como unidade gestora quando ocorre o gerenciamento realizado diretamente pela própria UG do RPPS ou de modo indireto a concessão de pagamento e a manutenção das aposentadorias e pensões outorgadas a partir do vigor pela Emenda Constitucional nº 41, dos poderes do ente federativo (CALAZANS et al, 2013).

Ou seja, ocorre o gerenciamento indireto caso a execução seja descentralizada e a unidade gestora possui controle sobre os benefícios concedidos, ou seja, o seu desenvolvimento, concordante com as próprias regras (CALAZANS et al, 2013).

O Estado do Tocantins juntamente com Espírito Santo e Minas Gerais são os únicos estados que unificam as atividades da gestão do Regime Próprio de Previdência Social em um único órgão, ou seja, uma unidade gestora (CALAZANS et al 2012 apud FREITAS; COSTA; SILVEIRA, 2019).

Assim, o Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins trata-se da unidade gestora única do RPPS-TO e a partir do ano de 2004 começou a gerir todos os benefícios da Previdência Social dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além também, do Tribunal de Contas, Ministério Público e dos Militares (FREITAS; COSTA; SILVEIRA, 2019). Esse Instituto Previdenciário possui o compromisso de fornecer a concessão de pagamento dos benefícios previdenciários relacionados com o artigo 26 desta Lei, e tem estrutura operacional e competências, além das atribuições de seus dirigentes, definidas na Lei nº 1.837, de 11/10/2007 (TOCANTINS, 2005).

No art. 26 ressalta que o RPPS-TO compreende os benefícios do segurado e do dependente. De um lado, aposentadoria por invalidez, compulsória, voluntária e por tempo de contribuição e/ou por implemento de idade, reserva remunerada e reforma. Por outro lado, o benefício do dependente está relacionado com a pensão de morte (TOCANTINS, 2005).

Deste modo, o subtópico abaixo irá abordar os aspectos gerais sobre o Regime Próprio de Previdência Social no Estado do Tocantins conforme a lei nº 1.614, de 4 de outubro de 2005.

### 2.2.3 RPPS no Estado do Tocantins: Aspectos Gerais

A lei nº 1.614, de 4 de outubro de 2005 trata-se sobre o RPPS-TO e suas providências, e foi decretada pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. O efeito desta Lei, na referência ao Estado, está compreendido o Poder: executivo; judiciário; legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado (TOCANTINS, 2005).

Art. 1. O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos e dos Militares do Estado do Tocantins - RPPS-TO tem por finalidade assegurar aos beneficiários meios de subsistência nos eventos de invalidez, idade e morte. (TOCANTINS, 2005).

No capítulo II e seção I da lei mencionada anteriormente destaca os aspectos do Segurado e Beneficiários (TOCANTINS, 2005):

Art. 4. É segurado do RPPS-TO o:

I - servidor público:

a) ativo, ocupante de cargo efetivo, investido mediante concurso público;

b) inativo;

c) membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, ativo e inativo;

II - militar ativo e inativo. § 1º. São beneficiários do RPPS-TO os segurados, seus dependentes e os pensionistas, nos termos deste Capítulo. (TOCANTINS, 2005).

Tocantins (2005) informa que o segurado permanece filiado ao RPPS-TO, caso se encontre à disposição da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, suas autarquias, fundações e entes paraestatais. E, também, se estiver afastado ou licenciado sem subsídio ou remuneração do Estado, atendidos os prazos previstos em lei.

Os indivíduos não incluídos nesta Lei são os remanescentes do Estado de Goiás não efetivos, estabilizados ou não - inciso I revogado pela Lei nº 2.726, de 06 de junho de 2013) -, os ocupantes exclusivos do cargo de provimento em comissão, os Deputados Estaduais e qualquer outro agente cujo vínculo ou situação funcional de exercício não suceda de concurso público. (TOCANTINS, 2005).

No capítulo III e seção IV da lei nº 1.614 informa a contribuição do estado no Plano de Custeio, a partir do art. 17-A. Para fins de equilíbrio financeiro e atuarial, é instituída a Segregação de Massa composta pela separação dos segurados do RPPS-TO em dois grupos

distintos, os quais passam a integrar o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário, na forma a seguir (TOCANTINS, 2005 p. 8):

- I - Fundo Financeiro, em caráter de repartição simples, constituído do total das contribuições previdenciárias:
  - a) dos segurados civis e militares, ativos e inativos, e pensionistas;
  - b) do Estado;
- II - Fundo Previdenciário, em caráter capitalizado, constituído do total:
  - a) do patrimônio do Fundo de Previdência do Estado do Tocantins, de que trata a Lei Complementar 36, de 28 de novembro de 2003;
  - b) das contribuições previdenciárias dos segurados civis e militares e dos inativos e pensionistas que integram o Fundo de Previdência;
  - c) da contribuição do Estado. (TOCANTINS, 2005).

No que se trata do poder executivo, cujo encargo característico é administrar e estar envolto nas edições de medidas provisórias que apresentam força de lei, contudo, como ato de caráter legislativo, assim como alude nos processos decisórios administrativos, como um ato de natureza judicial (FERNANDES; NELSON, 2017).

Todavia, para Gemelli e Filippim (2010) existem na administração pública duas formas de administrar: forma direta e indireta. A administração direta significa a ligação do conjunto de órgãos públicos diretamente à esfera governamental, como União, estados, municípios e Distrito Federal. Nessa administração permanece a ausência de personalidade jurídica, além de que as despesas são realizadas de forma direta mediante a disponibilidade de orçamento de cada esfera.

Dessa forma, “os entes federados podem ser organizados e regidos por normatização própria, eleger seus representantes e exercer suas competências administrativa, legislativa e tributária” (SOUZA, 2006, p. 2)

Conforme Tocantins (2019), a lei nº 3.421, de 8 de março de 2019, especificamente no Art. 2º do Poder Executivo Estadual, no teor arranjado no Anexo I – Estrutura Administrativa, conceitua a partir da subsequente organização:

- I - Administração Direta, que se constitui dos órgãos integrados na estrutura administrativa da Governadoria e das Secretarias de Estado, quais sejam: a) Governadoria, composta pela: 1. Secretaria Executiva da Governadoria; 2. Casa Civil; 3. Casa Militar; 4. Controladoria-Geral do Estado; 5. Secretaria da Comunicação Social, que passa a denominar-se Secretaria da Comunicação; b) Procuradoria-Geral do Estado; c) Polícia Militar do Estado do Tocantins – PMTO; d) Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins - CBMTO; e) Secretaria da Fazenda e Planejamento; f) Secretaria da Administração; g) Secretaria da Saúde; h) Secretaria da Educação, Juventude e Esportes; i) Secretaria da Segurança Pública; j) Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária, que passa a denominar-se Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura (TOCANTINS, 2019, p.02).

Enquanto na administração pública indireta os órgãos públicos são vinculados indiretamente com à esfera governamental, além de possuir personalidade jurídica própria e as despesas serem mediante orçamento próprio (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Segundo Tocantins (2019), o art. 2, da Lei n.º 3.421 do Estado do Tocantins, as entidades da Administração indireta são:

II - Administração Indireta, compreende as seguintes entidades: Agência de Mineração do Estado do Tocantins-AMETO; Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins-TERRATINS; Departamento Estadual de Trânsito-DETRAN/TO; Instituto de Terras do Estado do Tocantins-ITERTINS; Instituto Natureza do Tocantins-NATURATINS; Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa-ADETUC; Agência de Tecnologia da Informação ATI-TO; Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins-IGEPREV Tocantins; Universidade Estadual do Tocantins-UNITINS; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins-FAPT; Agência de Metrologia-AEM; Junta Comercial-JUCETINS; Companhia de Mineração-MINERATINS; Agência de Fomento S.A-Fomento; Agência Tocantinense de Transportes e Obras-AGETO; Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos-ATR; Agência Tocantinense de Saneamento-ATS (TOCANTINS, 2019, p. 02).

Assim, a administração pública indireta se define como aquela na qual o Estado, como União, estados, Distrito Federal e municípios atribui a terceiros, referentes as autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, a efetuação de serviço público de acordo com as normas (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Dessa forma, o próximo tópico abordará os fundamentos teóricos sobre as capacidades estatais das políticas públicas no IGEPREV-TO.

### **2.3 Capacidades estatais**

Os estudos sobre capacidades estatais se referem à capacidade de um governo efetuar as suas políticas públicas ou objetivas. Desse modo, esta pesquisa propõe analisar se o Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins está apto a atingir os seus objetivos institucionais, isto é, ser reconhecido pela excelência, celeridade e transparência na concessão de benefícios e na gestão do sistema previdenciário.

Para melhor compreensão dos fundamentos teóricos do tema foram selecionados alguns autores que tratam sobre a formação do Estado, como Tilly (1975); Skocpol e Finegold (1982); Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985); Evans (1993); Wu, Ramesh, Howlett e

Fritzen; (2014). E autores nacionais, como Gomide e Pires (2014); Souza (2016); Gomide, Pereira e Machado (2018).

O estudo na literatura designado a capacidade estatal possui o consenso de que ela caracteriza a sobrevivência do funcionamento de qualquer sistema político, influenciando áreas como ciência política, economia, sociologia e administração pública (SOUZA; FONTANELLI, 2020).

O livro *Bringing de State Back In* organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol no ano de 1985 aborda a atuação autônoma do Estado e o seu poder decisório em relação a políticas públicas, ou seja, a capacidade do Estado efetuar os seus objetivos particulares mesmo se não houver o apoio de grupos e/ou classes sociais (SOUZA; FONTANELLI, 2020). Segundo Gomide, Pereira e Machado (2018), dessa maneira, o Estado pode deter autonomia para firmar suas políticas e ter a capacidade de implementá-las.

Os debates a respeito da autonomia do Estado dispõem de forte influência weberiana. Na visão de Max Weber, “a organização burocrática é a forma mais eficiente de organização de atividades administrativas em larga escala” (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985. p. 50).

Segundo Skocpol (1985), a autonomia não representaria uma característica fundamental fixada em nenhum Estado, pois ela continua se deslocando de acordo com as transformações sofridas pelas organizações burocráticas, tanto internamente quanto em suas relações com grupos sociais e outros fragmentos do governo. Essas características se alteram com o tempo nas políticas públicas e de acordo com arranjos políticos-institucionais presentes na área de cada ação pública.

Para Evans (1993) a fusão entre autonomia e capacidade não seria sempre positiva, seria demandado à burocracia pública conexões com o setor privado de acordo com as transformações estruturais. A partir disso surge o termo autonomia inserida, sendo a implicação das capacidades estatais à existência de organizações que geram ou podem gerar estímulos para convencer seus burocratas a acossar metas comuns e a ingerir informações externas. Não somente obter liberdade na autonomia para a tomada de decisões.

Fukuyama (2013) invoca o conceito de autonomia abordado por Evans. O autor destaca a medição da qualidade com o Poder Executivo e da sua capacidade de Estado, ou seja, seu aparato administrativo, e relaciona a qualidade do governo ao nível de profissionalização e autonomia da burocracia, de acordo com o conceito de Weber de burocracia.

Ressalta-se ainda que Wu, Ramesh e Howlett (2015) enfatizam o termo capacidades estatais através de um conjunto de competências e recursos necessários para produzir ações

públicas efetivas e ainda elaboram um alicerce teórico instruído para tornar operacional o conceito em três atribuições, sendo as mesmas: analítica, operacional e política, envolvendo a utilização dos três níveis de recursos: sistêmico, organizacional e individual.

Desse modo, as competências analíticas políticas certificam-se que as políticas públicas fossem sólidas de forma técnica. As competências operacionais permitem o endireitamento dos recursos disponíveis com as ações para que possam ser implementadas. E, por último, as competências políticas auxiliam com o intuito de obter e sustentar o apoio político para as ações governamentais (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Ainda de acordo com os autores:

“Do mesmo modo, o nível sistêmico compreenderia o apoio e confiança que uma organização estatal goza tanto dos políticos quanto da sociedade em geral; o nível organizacional abarcaria a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e o nível individual, envolveria o conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 90).

No quadro 4 abaixo se tentou fazer uma revisão do conceito de capacidades estatais. A fonte trata-se de Moura (2020).

Quadro 4 - Conceituação de capacidades estatais

<b>Autores</b>	<b>Conceitos</b>
Tilly (1975)	Considerado um dos pioneiros dessa temática, realizou análise sobre os Estados Europeus na guerra a sua capacidade de tributação e centralização do poder na Europa. O autor acreditava que a capacidade estatal se refere ao poder do Estado para estimar os recursos necessários à população local e para vencer a resistência da população à captação de recursos decorrentes.
Skocpol (1985)	Uma das autoras das obras como <i>Bringing the State back</i> considera capacidade estatal como a

	<p>habilidade de implementar objetivos oficiais, inclusive nas situações de oposição ao poder ou de resistência de grupos sociais diante de circunstâncias socioeconômicas desfavoráveis.</p>
Dincecco (2011)	<p>Teoriza sobre capacidade estatal como a combinação de centralização na captação de recursos e a limitação do poder executivo por mecanismos de freios e contrapesos institucionais.</p>
Evans and Rauchemeyer (1985)	<p>Os autores se debruçaram sobre as capacidades estatais em vários estudos, avaliam o efeito das dimensões da burocracia weberiana no desenvolvimento econômico através de estudos empíricos.</p> <p>Ademais, Evans aprofunda a análise que a capacidade estatal não derivaria apenas das características do aparelho do Estado, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes.</p>
Pierson (1995)	<p>O autor defende que as capacidades estatais estão ligadas aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para adaptar intervenções de políticas.</p>
Painter e Pierre (2005)	<p>Desenvolveram um novo conceito, intitulado de “capacidades governamentais” e têm se apoiado na ideia da capacidade estatal, política e administrativa. Destaca a habilidade dos governos de gerir, fazer escolhas, mobilizar recursos, estabelecer estratégias para garantir serviços/ações públicas de forma eficaz e eficiente, o que inclui para os autores a mobilização de apoio e consentimento da sociedade para suas ações.</p>

Mann (1984)	Vincula a capacidade estatal a existência de técnicas e recursos que possibilite o Estado adentrar na sociedade e exercer o seu poder acentuando a capacidade de formulação e de execução de políticas. Ademais, o autor acredita que existe espaço para o Estado atender os anseios dos grupos sociais. Mann é um dos pioneiros na inclusão do poder infraestrutural do Estado.
Wu, Ramesh e Howlett (2015)	Os autores estão desenvolvendo o conceito de “capacidades para políticas públicas” por meio de um conjunto de competências e recursos necessários para a produção de ações públicas efetivas. Os autores elaboraram um arcabouço teórico capaz de operacionalizar o conceito em três tipos de competências: a analítica, a operacional e a política.
Vital (2014)	Considera que a concepção de capacidade estatal está relacionada à estudos sobre a melhoria das funções do Estado, tal conceito tem se vinculado e se confundido com o conceito de fortalecimento institucional.
Gomide, Pereira e Machado (2018)	A capacidade estatal para atingir seus objetivos é a resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser passíveis de serem observados empiricamente, por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores.

Fonte: Adaptado por Moura (2020).

O conceito de capacidades estatais é flexível e têm a possibilidade de exploração dos diversos aspectos da ação do Estado em relação à sociedade, assim como relacionada ao

sistema econômico e, também, ao incorporar as variáveis políticas institucionais, administrativas e técnicas (GOMES, 2016).

No Brasil as pesquisas sobre capacidade estatal ressaltam o nível elevado de relevância das características do tipo ideal weberiano de burocracia, apesar do questionamento em relação a validade do conceito de Weber, sendo suficiente para compreender a capacidade de produção de políticas públicas no país (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Pires e Gomide (2016) auxiliam na discussão que envolvem as capacidades estatais na literatura científica no Brasil ao complementarem a dimensão burocrática e administrativa do conceito com a perspectiva política e relacional. Isso ocorre devido às conjunções que favorecem o Poder Executivo Federal brasileiro, capacitando-o na produção de políticas públicas.

Sátyro, Cunha e Campos (2016) apontam o nível de relevância da estrutura burocrática para o Estado moderno cumprir as incumbências adequadamente, em especial no que está ligado aos processos de decisão sobre políticas públicas e sua implementação, ao definirem capacidade estatal como a “habilidade de implantar decisões e conseguir alcançar fins almejados pelo Estado” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 286).

Pires e Gomide (2016) apresentam uma contribuição fundamental ao argumentarem acerca das capacidades estatais na literatura científica brasileira, visto que complementam a dimensão burocrática e administrativa do conceito com a perspectiva política e relacional.

A conceituação de capacidades estatais se difunde com a autoridade da ação estatal e do processo construtivo de políticas públicas pelas burocracias públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). Segundo Souza e Fontanelli (2020), a definição da capacidade estatal se refere à capacidade de decidir, elaborar e concretizar políticas públicas. Esse conceito abrange várias dimensões e para ser analisado é necessário dissociar os componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos.

No que envolve o ponto de vista de Souza (2017) apud Aguiar e Lima (2019), argumenta-se que:

“O componente político diz respeito às regras do jogo que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência através de uma burocracia profissionalizada e em moldes weberianos. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução” (SOUZA, 2017, p. 31 apud AGUIAR; LIMA, 2019, p. 10).

É importante compreender a alta relevância dos arranjos institucionais para melhorar a capacidade estatal ao se envolver no processamento de políticas públicas, dessa forma, os arranjos auxiliam na compreensão dos processos e instrumentos cruciais para tornar operacional (PIRES; GOMIDE, 2018).

Desse modo, exige o aparato burocrático na dimensão da capacidade técnico-administrativa, assim como na capacidade político-relacional. Enquanto a primeira operacionaliza as políticas públicas a partir das suas decisões, a segunda contempla a inclusão de variados atores e coordenação de conflitos intrínsecos, com o intuito de garantir o alcance dos objetivos institucionais (PIRES; GOMIDE, 2018).

No quadro ab5 abaixo adaptado por Pires e Gomide (2016), demonstra os critérios de análise de capacidades dos arranjos institucionais relacionados às dimensões técnico-administrativa e político-relacional, e seus resultados.

Quadro 5 - Critérios de Análise das Capacidades dos Arranjos Institucionais

<b>Dimensões</b>	<b>Critérios de Análise</b>
Objetivos	Explicitação dos objetivos e escopo de cada política, considerando o que os programas desejam perseguir, as metas a serem alcançadas e os produtos a serem entregues.
Técnico-administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações;</li> <li>ii) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e</li> <li>iii) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).</li> </ul>

Político-Relacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) existência e formas de interação das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais - governadores e prefeitos - e seus partidos políticos);</li> <li>ii) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e</li> <li>iii) atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos).</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) grau de execução das metas propostas, o qual pode ser observado pelo alcance de metas físicas e a realização de produtos previstos em um período específico;</li> <li>ii) inovação, isto é, a introdução de novidades ou mudanças, durante a implementação dos programas (adoção de novos objetivos, instrumentos de execução e monitoramento ou frutos da negociação entre os atores envolvidos).</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Pires e Gomide, 2016.

Nesse caso, a capacidade técnico-administrativa associa-se à competência da burocracia estatal relacionada a projeção, implementação e coordenação de estratégias ao executar as políticas em diferenciados níveis de governo, delineando à coordenação intraorganizacional e Inter federativa, o que consequentemente inclui o planejamento das ações em médio e longo prazo e o estabelecimento da execução orçamentária (EVANS, 2011 apud MOURA, 2020).

Segundo Painter e Pierre (2005), a capacidade administrativa possui vínculo com a gestão de recursos humanos e financeiros, ambos necessários na entrega dos serviços à sociedade pelo Estado. De modo geral, o nível técnico-administrativo tem raízes profundas ligadas aos preceitos da burocracia weberiana, remetendo à existência de burocratas na execução de políticas, qualificação desses burocratas, coordenação das atividades, além de orientar na produtividade, mobilizar os recursos e a infraestrutura (MOURA, 2020).

No modelo de análise de Gomide (2018), ressalta habilidades do governo na provisão de bens e serviços públicos e propõe os seguintes indicativos para mensurar o nível técnico-administrativo:

“(i) Organizações com recursos humanos adequados e disponíveis para a condução das ações; (ii) Recursos financeiros adequados e disponíveis para a condução das ações; (iii) Recursos tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; e pela existência de operação de (iv) mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e (v) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho); além de (vi) processual-organizacional, que contempla os processos de planejamento, controle e gestão, e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental; e (vii) jurídica, que diz respeito ao arcabouço regulatório que dá sustentação à política pública” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 352).

A dimensão no nível político-relacional de capacidades estatais tem se tornado cada vez mais importante e demanda variadas formas de mensuração, já que a formulação e implementação de políticas públicas tornam-se influentes de vários atores (AGUIAR; LIMA, 2019). Portanto, a capacidade político-relacional possui vínculo com a habilidade do Estado em viabilizar sucessivas junções e distribuição com coerência a outros agentes e deliberar “relações entre as burocracias do Poder Executivo, com atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21).

Ainda de acordo com o modelo de análise de Gomide e Pires (2014), é fundamental na análise do nível político-relacional a exploração de elementos na interação de caráter institucional entre atores da burocracia e do sistema político. Do mesmo modo em que ocorre a existência de mecanismos de caráter institucional na participação social, além de existir a presença da fiscalização e agências de controle (GOMIDE; PIRES, 2014).

No próximo tópico serão abordadas as questões metodológicas desta pesquisa e o percurso que será utilizado para concluir a realização desta análise.

### 3 METODOLOGIA

Esse capítulo tem como objetivo esclarecer os procedimentos e métodos utilizados nesta pesquisa, as deduções teóricas e estratégias metodológicas. Trata-se de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. Portanto, serão entregues os fundamentos relacionados ao estudo de caso das capacidades estatais no Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins e serão descritos os dispositivos utilizados para a coleta e análise de dados.

De acordo com Strauss e Corbin (2015), a pesquisa qualitativa possui três princípios. O primeiro se remete aos dados, que podem ocorrer através de entrevistas, documentos e registros. O segundo são os procedimentos utilizados na interpretação e organização dos dados, como dito anteriormente. O último princípio são os relatórios escritos e verbais, que são apresentados em artigos e livros, por exemplo.

A partir dessa ideia, assentam-se os meios pelos quais o propósito desta pesquisa será alcançado, no sentido de identificar a capacidade estatal do Instituto de Gestão Previdenciária em alcançar os seus objetivos institucionais.

#### 3.1 Classificação da pesquisa quanto à abordagem

Nesta pesquisa as informações analíticas respaldam-se em elementos qualitativos e quantitativos sendo essenciais para a compreensão da capacidade estatal no IGEPREV-TO.

A princípio foi realizado um estudo bibliográfico, pois as leituras a respeito do tema foram essenciais para iniciar a investigação do tema trabalhado e atestar a apropriação histórica das capacidades estatais, previdência social e os aspectos do Regime Próprio de Previdência Social no Estado do Tocantins.

As diversas visões, crenças ou padrões de concepções recorrentes acerca das quatro significativas referências, a compreender: Ontologia: natureza do que é real; Epistemologia: a validade do conhecimento e como estas afirmações podem obter justificativas; Axiologia: função dos princípios na pesquisa e, por último, Metodologia: o processo de direcionamento da pesquisa (PATIAS; HOHENDORFF, 2019).

No caso desta pesquisa se trata de ser uma qualitativa e, portanto, a realidade é múltipla e subjetiva, ou seja, uma Ontologia, posto que as vivências dos indivíduos e seus discernimentos são particularidades com utilidade e relevância para a pesquisa. A construção da realidade ocorre em conjunto entre pesquisador e, pesquisado por intermédio dos traquejos

peculiares de cada pessoa, fazendo parte do grupo da Epistemologia. À vista disso, cabe aos pesquisadores ter entendimento no que não há imparcialidade e que estão, “no processo da pesquisa, influenciando e sendo influenciados pelo que está sendo pesquisado (Axiologia)” (PATIAS; HOHENDORFF, 2019, p. 3).

Todavia, a pesquisa qualitativa se expõe ao desenvolver conceitos a partir de fatos, ideias ou opiniões, e do julgamento e ponto de vista instigado e de determinada interpretação atribuídos à descoberta de dados, filiados ao problema da pesquisa (SOARES, 2019).

Pope e Mays (2005) destacam quanto ao local de pesquisa e, como entrevistar os profissionais em seu ambiente natural de trabalho, faz com que seja possível uma análise mais verídica das ocorrências, assim como eles afirmaram:

“Um segundo aspecto distinto da pesquisa qualitativa, e um de seus pontos fortes, é que estuda pessoas em seus ambientes naturais e não em ambientes artificiais ou experimentais” (POPE; MAYS, 2005, p. 14).

Minayo (2014) acentua que as características do pesquisador têm de ser mais diligentes, sinalizando que: “a investigação qualitativa requer, como atitudes fundamentais, a abertura, a flexibilidade, a capacidade de observação e de interação com o grupo de investigadores e com os atores sociais envolvidos” (MINAYO, 2014, p.195).

Entretanto, de acordo com Minayo e Sanches (1993), tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa são utilizados como um método de aproximação com a realidade estudada, e ambas as abordagens são fundamentais e, ao mesmo tempo, insuficientes para abranger toda a dimensão dessa realidade observada. Dessa forma, as autoras não consideram que as duas abordagens sejam suficientes para compreender totalmente a realidade estudada.

Knechtel (2014), aponta que as duas pesquisas quanto a qualitativa quanto a quantitativa busca compreender o ponto de vista do indivíduo por meio de entrevistas, enquanto na segunda abordagem a contiguidade é feita através de materiais e meios empíricos.

No tópico a seguir abordará quanto ao tipo da classificação selecionada para esta pesquisa qualitativa.

### **3.2 Classificação da pesquisa quanto ao tipo**

Optou-se pela pesquisa exploratória por causa da necessidade de mergulhar mais a fundo sobre as capacidades estatais no IGEPREV-TO e compreender se os objetivos podem

ser alcançados. O intuito dessa pesquisa não é refutar ou comprovar o assunto abordado, mas, sim, questionar os possíveis equívocos na elaboração dos instrumentos que serão aplicados: observação e entrevista.

Propõe-se uma metodologia de abordagem qualitativa e de caráter exploratório, a fim de elaborar um instrumento de pesquisa que se adequa a realidade, sendo essencial para estudos que envolvem o fator humano, além de apresentar os estágios de suas aplicações.

Nesta situação, entende-se que a pesquisa exploratória possibilita abranger o conhecimento do pesquisador sobre a temática escolhida, o que permite formular de forma mais precisa os problemas e a realização de pesquisas mais construídas. Para que isto ocorra, é significativo que obtenha um planejamento adaptável da pesquisa, “com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (OLIVEIRA, 2011, p. 20).

Em geral, a pesquisa exploratória depende da intuição do pesquisador devido ao fato de ser um tipo de pesquisa bem específica e na maioria das vezes se torna um estudo de caso. E, como qualquer pesquisa, depende de um estudo com apoio de pesquisa bibliográfica, já que atualmente nenhuma pesquisa inicia-se do zero e, existem mesmo que sejam poucas referências relacionadas ao tema que o pesquisador deseja aprofundar (SANTOS, 2010).

Segundo Gil (2007), uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, pois identificar fatores determina que seja descrito e detalhado de maneira aceitável, ou seja, é necessário explicar as razões das coisas através dos resultados oferecidos.

É necessário o uso da observação para comprovar uma teoria ou discurso na prática, portanto, o pesquisador deve estar atento às situações ao seu redor, buscando compreender as condições objetivas e subjetivas que estão compostas no campo de estudo (FRANCO; DANTAS, 2016).

No próximo tópico será prescrito sobre os procedimentos de coleta escolhidos para esta pesquisa e como possivelmente realizará a análise de dados.

### **3.3 Procedimentos de coleta e análise de dados**

O último recurso fundamental para ser aplicado na elaboração da pesquisa exploratória trata-se da entrevista. Ademais, esse instrumento exige cautela com as possíveis interferências e interpretações ao interpretar as respostas do entrevistado, semelhante com o que ocorre com o questionário. Portanto, necessita-se de um planejamento prévio e a construção de roteiros na

determinação do percurso e alcançar os objetivos da pesquisa (DUARTE, 2004 apud FRANCO; DANTAS, 2016).

Batista, Matos e Nascimento (2017), destacam a frequente utilização da entrevista em pesquisas qualitativa devida o reconhecimento como técnico de qualidade na coleta de dados.

Portanto, ao utilizar entrevista para captar informações, também busca abarcar a parcialidade do ser humano por via de seus depoimentos, visto que significa a perspectiva na qual o sujeito vivencia, observa e faz análise do ambiente (BATISTA; MATOS. NASCIMENTO, 2017).

No quadro 6 abaixo apresenta a estrutura analisada de variáveis das capacidades estatais no Instituto de Gestão Previdenciário no Estado do Tocantins, perante o resultado exposto das entrevistas cometidas por nove servidores envolvidos na gerência, que proferiram respostas sobre as perguntas referentes às dimensões técnico-administrativa e político-relacional.

Quadro 6 - Capacidades estatais nos níveis técnico-administrativo e político-relacional

Dimensão	Nível	Critério de Avaliação	Análise dos elementos
Capacidades estatais	Técnico-administrativo	Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de servidores suficientes em cada setor;</li> <li>• Suporte administrativo e de estagiários;</li> <li>• Planejamento das atividades em cada setor;</li> </ul>
		Recursos Financeiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos financeiros para Pesquisa Externa, Diária de Servidor, Capacitação e Reuniões Técnicas.</li> </ul>

		Estrutura física e Recursos Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparência de estrutura física apropriada (espaço físico, telefone, rede de internet, entre outros).</li> <li>• Possui sistemas adequados à demanda de cada setor;</li> <li>• Equipamentos satisfatórios para os servidores (computadores, scanners, impressoras).</li> </ul>
		Coordenação Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade de comunicação interna;</li> <li>• Capacitação dos servidores para elaborar acordos de cooperação técnica, projetos e processos de licitações;</li> <li>• Elaboração do planejamento estratégico do IGEPREV-TO;</li> </ul>
		Coordenação Externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação do IGEPREV-TO com os beneficiários;</li> </ul>

	<b>Político-relacional</b>	Transparência do IGEPREV-TO com a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência do instituto previdenciário com os beneficiários;</li> </ul>
--	----------------------------	---	---

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O estudo de caso trata-se de um estudo aprofundado realizado à exaustão de um ou mais objetos para coletar informações detalhadamente e buscar conhecimentos sobre o objeto de estudo, além de ser utilizado com frequência por pesquisadores na exploração de situações que ocorrem na realidade (Gil, 2007).

De acordo com Gil (2007) as vantagens do estudo de caso são:

“a) sua capacidade de estimular novas descobertas, em virtude da flexibilidade do planejamento e da própria técnica; b) a possibilidade de visualização do todo, de suas múltiplas facetas; e c) a simplicidade de aplicação dos procedimentos, desde a coleta até a análise de dados” (GIL, 2007, p. 59).

Ainda segundo o autor existem as desvantagens ocasionadas pelo estudo de caso, sendo que o mais crítico está na contrariedade de generalizar os resultados obtidos, ou seja, as especificidades relacionadas ao objeto de estudo tornam-se pouco aplicáveis a outros fenômenos (GIL, 2007).

Desse modo, será planejado um roteiro adaptado da pesquisa de Moura (2020) no INSS, que busca identificar a capacidade estatal no Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins para alcançar os seus objetivos institucionais. Após a coleta de dados será feita a sistematização das informações e análise de conteúdo “por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadas” (BARDIN, 2011, p. 47).

Essa análise de conteúdo conjectura a antecedente análise, exploração do material e tratamento dos resultados (interpretações e inferências), além de referir à uma fase de organização do material a ser explorado no estudo, etapa de seleção do material, como os documentos e entrevistas, inclusive a elaboração de indicadores que indicará a interpretação da pesquisa (BARDIN, 2011).

Foram realizadas entrevistas com nove (9) dos doze (12) servidores que atuam na gerência e se encontram integrados no Instituto de Gestão Previdenciário no Estado do Tocantins, município de Palmas. Antes de iniciar as perguntas sobre as capacidades estatais, todos os entrevistados concordaram em assinar o termo de consentimento livre e esclarecido, Resolução 196/96-CONEP, anexado na página 106 desta pesquisa.

O período para a realização das entrevistas durou de 13 de maio a 09 de junho no ano de 2021, sendo que oito (8) foram presenciais em cada setor de gerência e uma (1) foi realizada de forma remota, ocorrendo por meio da ferramenta de chamada de vídeo.

Após o fim da coleta de dados, as informações recolhidas passaram por uma análise descritiva para melhor compreensão das capacidades estatais nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional da instituição. Esse material proporcionou subsídios para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso, a fim de obter o Bacharelado em Administração, na Universidade Federal do Tocantins – UFT, campus de Palmas.

## **4 INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO TOCANTINS**

Nesta seção, de forma geral, apresenta-se a caracterização do Instituto de Gestão Previdenciário do Tocantins como unidade gestora do RPPS no Tocantins, e a estrutura institucional desse sistema previdenciário.

Na seção 4.2 será retratada a respeito da Transparência, tendo os seguintes subtópicos: o 4.2.1 o Conselho de Administração, 4.2.2 Diretoria Executiva, 4.2.3 Conselho Fiscal, 4.2.4 Comitê de Investimentos.

Na seção 4.3 será apresentado o Pró-Gestão, o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS.

E, por último, na seção 4.4 serão expostas as características dos segurados do Instituto de Gestão Previdenciária no Tocantins.

### **4.1 Caracterização do IGEPREV-TO**

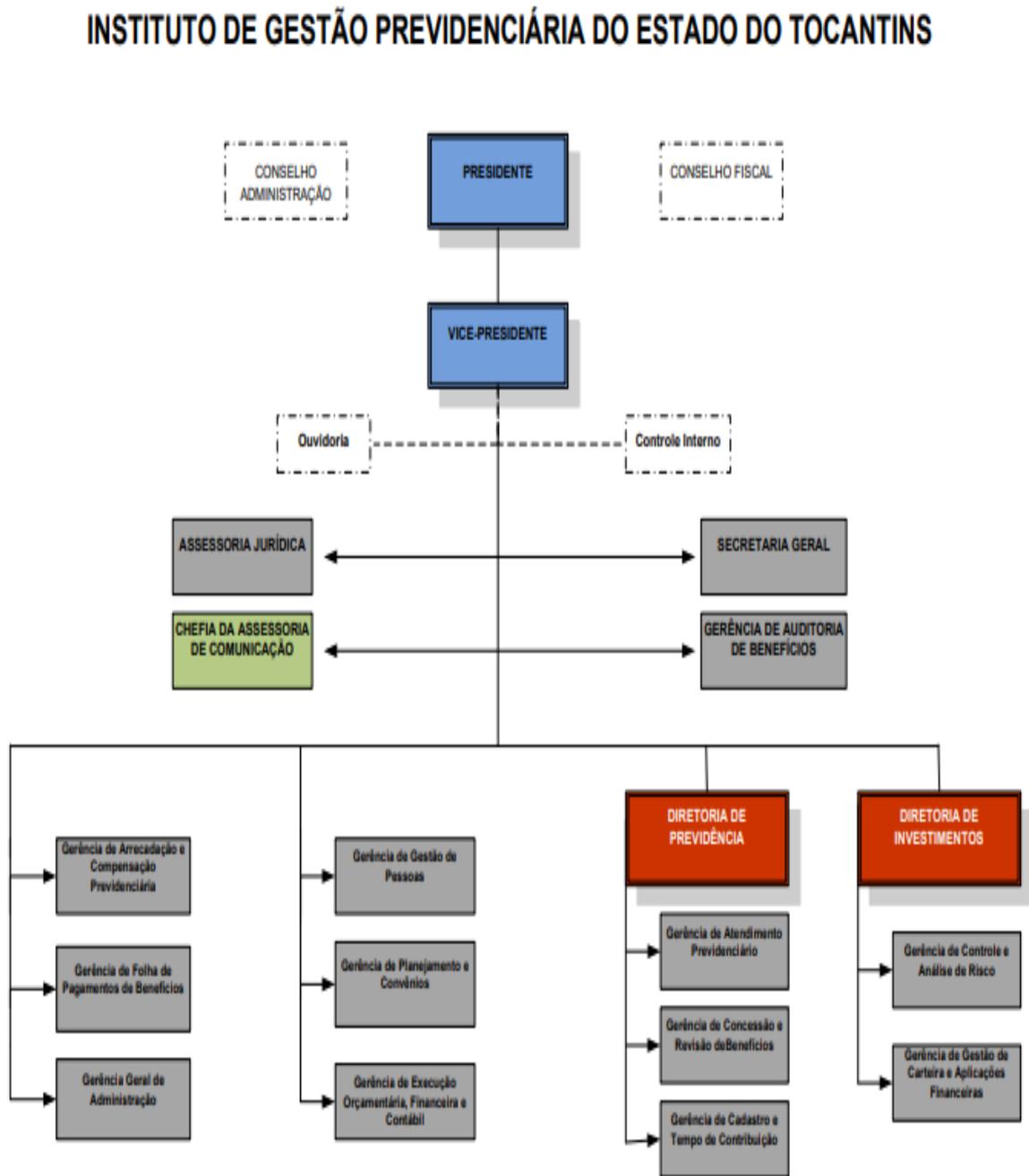
O IGEPREV-TO é a unidade gestora do RPPS no Estado do Tocantins responsável pela concessão de benefícios de aposentadorias ou pensões por morte no sistema previdenciário dos servidores efetivos do Tocantins. Tais aposentadorias são: por invalidez, por idade ou tempo de contribuição, além também, da aposentadoria especial e compulsória.

A lei nº 72, de 31 de julho de 1989, remodelado pela nº Lei 1.246, de 06 de setembro de 2001 adotou a reorganização da autarquia para determinar que os recursos do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins instituíssem um patrimônio específico sem nenhum vínculo com qualquer fundo estadual (TOCANTINS, 2008).

Além da gestão dos recursos, tais como a Política de Investimentos e do Órgão Previdenciário fossem auxiliadas pelo Conselho de Administração, concretizada pela Diretoria Executiva, concluindo através do Conselho Fiscal e pelo Tribunal de Contas do Estado.

Demonstra-se na figura 1 abaixo a estrutura técnico-administrativa do Instituto de Gestão Previdenciária no Tocantins, sendo equivalente ao Conselho de Administração; Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e Comitê de Investimentos.

Figura 1 - Organograma institucional do Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins.



No tópico seguinte será destacado a Transparência e os subtópicos, como: Conselho de Administração, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e Comitê de Investimentos.

## 4.2 Transparência

Segundo Pereira et al (2017), a partir da edição da Lei da Responsabilidade Fiscal houve a necessidade de exigência para a transparência ligada as informações no setor público, principalmente na alteração pela Lei de Transparência da Gestão Fiscal.

“Leis Complementares Federais nº 101/2000 e 131/2009, ganhando força com o advento da Lei Acesso à Informação conforme a Lei Federal nº 12.527/2011” (PEREIRA et al, 2017, p. 26).

Torna-se essencial que sejam divulgadas as atas de reuniões de totais peditórios das decisões envolvidos com a unidade gestora, especificamente o Comitê de Investimentos, Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal, caso haja a existência de um. Além disso, aconselha-se que ocorra a disponibilização através do site eletrônico, seja da unidade gestora ou do Ente Federativo (PEREIRA et al, 2017).

No subtópico 4.2.1 a seguir, refere-se sobre o Conselho de Administração do IGEPREVTO.

### *4.2.1 Conselho de Administração*

O Conselho de Administração do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins está encarregado de aprovar a política e diretrizes de investimentos dos recursos desse instituto previdenciário, além também de conduzir e avaliar de forma sistemática a gestão econômica e financeira dos recursos citados anteriormente (IGEPREV-TOCANTINS, 2021).

Assim, ressaltam-se outras atribuições, como: ajustar normas gerais de contabilidade e atuaria com o intuito de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do IGEPREV-TO, sendo feito através de diversos relatórios gerenciais para executar os planos e orçamentos do sistema previdenciário. Assim como, aprovar a prestação de contas anual a ser expedida ao TCE (IGEPREV-TOCANTINS, 2021).

No próximo subtópico 4.2.2 será abordado sobre a Diretoria Executiva relacionada ao IGEPREV-TO.

#### *4.2.2 Diretoria Executiva*

Salienta-se que a Diretoria Executiva do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins é instituída pelo Presidente e Vice-Presidente referente a esse órgão público, outrossim, pelos Diretores de Previdência e de Investimentos.

Portanto, é destacado os deveres para cumprir e gerar o cumprimento das deliberações do Conselho de Administração e a legislação da Previdência Estadual e, também, prevalecer ao Conselho de Administração a política e diretrizes de investimentos das reservas garantidoras de benefícios direcionados ao Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins, inclusive na elaboração das normas gerais que regulam as atividades administrativas do órgão (IGEPREV-TOCANTINS, 2021).

No próximo subtópico 4.2.3 abordará sobre o Conselho Fiscal do IGEPREV-TO.

#### *4.2.3 Conselho Fiscal*

Destaca-se que o Conselho Fiscal do instituto previdenciário no Estado do Tocantins está incumbido de examinar os aspectos econômico e financeiro através de balancetes e balanços. Ademais, a emissão do parecer pertencentes aos negócios e acompanhamento das atividades no Instituto de Gestão Previdenciária. Torna-se necessário o despacho para o Conselho de Administração remeter sobre as contas anuais e os balancetes.

Portanto, o controle na fiscalização somente se tornará possível através de instrumentos capazes de evidenciar as diversas situações encontradas nos entes federativos. Desse modo, é essencial a Lei de Responsabilidade Fiscal na definição dos principais relatórios fiscais que são divulgados, “assegurando inclusive a participação da sociedade na discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (SEROA, 2005, p. 42)”.

No subtópico 4.2.4 a seguir, discorre sobre o Comitê de Investimento do IGEPREV-TO.

#### *4.2.4 Comitê de Investimento*

As responsabilidades do Comitê de Investimento atribuídas ao sistema previdenciário dessa pesquisa se interligam com o acompanhamento da gestão de recursos do Regime Próprio de Previdência Social, de modo a formular, revisar e executar a política de investimentos (IGEPREV-TOCANTINS, 2021).

Assim, baseado nas análises de cenários são propostas estratégias de investimento para visar a modificação dos “Editais de Credenciamento” e acatar o processo de credenciação de instituições financeiras, com o desígnio de ocorrer o deferimento pela aplicação ou não de recursos financeiros do Regime Próprio de Previdência Social no Tocantins (IGEPREV-TOCANTINS, 2021).

No seguinte tópico 4.3 discorre sobre o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS

### **4.3 Pró-Gestão**

O atual Manual do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS sucede da providência inclusa no inciso I do art. 6º da Portaria MPS nº 185/2015, e tem como objetivo propor e oferecer melhorias para a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social para auxiliar os dirigentes e gestores “no exercício de seus deveres legais e no alcance de melhores padrões de desempenho, na busca pela consecução de sua missão institucional” (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2020, p. 4).

Portanto, essa certificação tem como utilidade reconhecer as boas práticas de gestão e a excelência asseverarem a boa qualidade dos produtos, serviços, entre outros. Assim, a certificação torna-se necessária para declarar de forma explícita a veracidade e a formalidade de certa situação, conforme a padronização e documentação dos procedimentos, sendo imprescindível a reavaliação e renovação de modo periódico (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2020).

Tendo em vista as diversas vantagens que o certificado fornece para as organizações, pode-se enumerar da seguinte forma:

- “a) Melhoria na organização das atividades e processos;
  - b) Aumento da motivação por parte dos colaboradores;
  - c) Incremento da produtividade;
  - d) Redução de custos e do retrabalho;
  - e) Transparência e facilidade de acesso à informação;
  - f) Perpetuação das boas práticas, pela padronização; e
  - g) Reconhecimento no mercado onde atua”
- (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2020, p.5).

É necessária a estruturação de uma hierarquia de processos para reconhecer quais são prioritários e/ou de elevado risco, o que se relaciona de forma direta com os objetivos

estratégicos do instituto, tais como os processos chamados integradores ou, também, processos gerenciais (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2020).

Conforme destaca a Previdência Social (2020), ao implantar-se ideais condutas de gestão adentradas nas ações e integram os Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária, com o propósito de adquirir permissão ao se tratar de uma superior estabilidade na gestão e solidificação de progressos, a fim de evitar que alterações na direção política do ente federativo se originem em ruptura ou regresso no sistema previdenciário.

Assim, as finalidades que integram esse programa de certificação são apontadas a instigação dos segurados para obterem o conhecimento quanto a administração do Regime Próprio de Previdência Social e o desejo de acompanhar. Além do mais, a aceção de padronizações efetivas de governança através da predeterminação de documentações e processos. A descrição de critérios alusivos no que tange as aptidões rogadas dos dirigentes e dos membros inclusivos nos conselhos. E, por desenlace, o conceito de aplicação dos modelos de controle e qualidade no órgão previdenciário (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2020).

Segundo a Previdência Social (2020), ao legitimar-se o Termo de Adesão, sinalizará à disposição do RPPS de principiar os procedimentos preliminares no ato da certificação, mediante adaptação das táticas de trabalho as requisições estabelecidas nas variadas ações que integram as três dimensões necessárias na certificação: Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária.

Por isto, considera-se a adesão o fator inicial na realização do procedimento de certificação e, sucessivamente, tornar-se-á contínua por outras diligências, como por exemplo, a seleção da entidade certificadora, no meio daquelas que são preliminarmente habilitadas pela Secretaria de Previdência, com a intenção de qualificar os processos do RPPS após cumprir os pré-requisitos para a aquisição da certificação (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2020).

#### **4.4 Características dos segurados do IGEPREV-TO**

É importante salientar a existência do Plano Financeiro e Plano Previdenciário na caracterização dos segurados do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins, sendo que o primeiro plano, em caráter de repartição simples, “atende ao pagamento dos benefícios devidos aos segurados que houverem ingressado no serviço público até 31/05/2012” (TOCANTINS, 2020, p. 6).

“Inclusive aqueles que já se encontravam em inatividade ou que haviam adquirido o respectivo direito, bem como com o pagamento dos benefícios a que fazem jus todos os pensionistas e dependentes vinculados ao regime, conforme incisos I e II, do § 2º, art. 17-A, da Lei nº 1.614/2005” (TOCANTINS, 2020, p. 6).

O segundo plano, em caráter de capitalização, atende:

“Ao pagamento dos benefícios dos segurados ativos que tenham ingressado serviço público Estadual a partir de 01/06/2012 e irá arcar, igualmente, com o pagamento dos benefícios a que fizerem jus os dependentes vinculados aos segurados, conforme I e II, do § 6º, art. 17-A, da Lei nº 1.614/2005” (TOCANTINS, 2020, p. 6).

Nas duas tabelas abaixo se demonstram os dados Quantitativo dos Segurados Ativos e Quantitativos de Aposentados e Pensionistas a partir do Plano Financeiro e Plano Previdenciário:

Quadro 7 - Tabela de Quantitativo de Segurados Ativos.

	PLANO FINANCEIRO		PLANO PREVIDENCIÁRIO	
	Quant. Civil	Quant. Militar	Quant. Civil	Quant. Militar
<b>Executivo</b>	21.281	3.277	6.320	558
<b>Assembleia Legislativa</b>	229	0	41	0
<b>Ministério Público Estadual</b>	421	0	165	0
<b>Tribunal de Justiça do TO</b>	1.211	0	198	0
<b>Tribunal de Contas do TO</b>	290	0	6	0
<b>Defensoria Pública do TO</b>	84	0	264	0
<b>Unitins</b>	81	0	149	0
<b>TOTAL</b>	<b>23.597</b>	<b>3.277</b>	<b>7.143</b>	<b>558</b>

Fonte: Relatório Estatístico da base de dados fornecida para avaliação atuarial 2020 elaborado por Tocantins 2020.

Data base: 31/12/2019.

Pode-se observar que no plano financeiro a quantidade total de servidores civis resulta em 23.597, a de servidores militares em 3.277. No plano previdenciário o quantitativo de servidores civis é 7.143, enquanto o de militares é de 558.

Quadro 8 – Tabela de Quantitativo de Aposentados e Pensionistas.

	PLANO FINANCEIRO		PLANO PREVIDENCIÁRIO	
	Aposentados	Pensionistas	Aposentados	Pensionistas
<b>Executivo</b>	12.406	1.868	12	52
<b>Assembleia Legislativa</b>	44	20	0	51
<b>Ministério Público Estadual</b>	71	12	0	2
<b>Tribunal de Justiça do TO</b>	241	61	0	0
<b>Tribunal de Contas do TO</b>	71	12	0	0
<b>Defensoria Pública do TO</b>	12	1	0	4
<b>Unitins</b>	11	2	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>12.856</b>	<b>1.976</b>	<b>12</b>	<b>109</b>

Fonte: Relatório Estatístico da base de dados fornecida para avaliação atuarial 2020 elaborado por Tocantins 2020.

Data base: 31/12/2019.

De acordo com o relatório estatístico para a avaliação atuarial no ano de 2020, a quantidade de aposentados no plano financeiro é de 12.856, enquanto os pensionistas são 1.976.

Esse número é resultado do total de servidores que recebem benefícios ou dependentes que recebem pensão devido o beneficiário ter vínculo com o Poder Executivo, Assembleia Legislativa, Ministério Público Estadual, Tribunal de Justiça do Tocantins, Tribunal de Contas do Tocantins, Defensoria Pública do Tocantins e Universidade Estadual do Tocantins.

No tópico 5.2 será apresentada a análise das capacidades estatais no Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins, município de Palmas.

## **5 CAPACIDADES ESTATAIS DO INSTITUTO DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DO TOCANTINS NO MUNICÍPIO DE PALMAS**

No tópico precedente foram denotados os atributos do IGEPREV-TO e se são necessários e suficientes para que este consiga atingir os seus objetivos institucionais, voltados para a modernização da estrutura física, soluções tecnológicas efetivas e aperfeiçoamento contínuo dos colaboradores; aprimoramento dos processos internos para o alcance da excelência organizacional; propiciar ao cidadão-usuário informações com acesso rápido a respeito da arrecadação, aplicação dos recursos e concessão dos benefícios.

Para realizar a proposta desta pesquisa, optou-se pela análise das capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais e, para alcançar tal êxito, fez valer-se como alusão a estrutura de análise aplicada por Pires e Gomide (2016).

Segundo os autores, o conceito de capacidades estatais “procura refletir sobre as capacidades que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123). Outrossim, os autores esquadrinharam a conceituação de capacidades estatais nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional.

No âmbito desta pesquisa, a dimensão técnico-administrativa será analisada segundo os seguintes fatores: recursos humanos, recursos financeiros, estrutura física e recursos tecnológicos, coordenação interna e coordenação externa.

Dentro da dimensão político-relacional, a análise será feita pelas subsequentes variáveis: as articulações externas do IGEPREV com outras instituições; a articulação com os órgãos de controle e político representativo da sociedade e a transparência.

Portanto, o intuito deste estudo é buscar informações coerentes para identificar a capacidade estatal do IGEPREV-TO, a fim de levar em conta a importância dos seus objetivos institucionais e se o órgão está apto para atingi-los.

Para obter-se os resultados, assim como foi citada na metodologia, realizou-se entrevistas com 9 dos 12 gerentes que atualmente operam no IGEPREV no Estado do Tocantins, município de Palmas. Dessa forma, se tornou possível assimilar as variáveis técnico-administrativas e político-relacionais com o propósito de discernir as capacidades estatais do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins.

## 5.1 Nível técnico-administrativo

O conceito da capacidade técnico-administrativa está correlacionado “à competência da burocracia estatal de projetar, implementar e coordenar estratégias para executar as políticas em diferentes níveis de governo, objetivando a coordenação interorganizacional e interfederativa”. Ademais, está incluso todo o planejamento das ações em médio e longo prazo, inclusive o estabelecimento da execução orçamentária (MOURA, 2020, p. 88).

Para chegar à conclusão da capacidade do IGEPREV-TO no nível técnico-administrativo, houve a divisão em subtópicos referentes aos indicativos associados aos Recursos Humanos que foram viabilizados pelo IGEPREV-TO e, que apresenta, o percurso pelo planejamento organizacional; política de capacitação, aperfeiçoamento e avaliação do servidor; os recursos financeiros autorizados pelo instituto; o funcionamento da estrutura física e tecnológica; a coordenação interna e coordenação externa.

### 5.1.1 Recursos Humanos

Variados autores utilizam a ideia de capacidade estatal referente a fórmula weberiana de burocracia, sendo que para o progresso do Estado torna-se crucial de uma estrutura organizacional que “apresenta recrutamento meritocrático de seus quadros, plano de carreira delineado e constituído com progressão funcional, avaliação periódica e gratificação de performance” (MOURA, 2020, p. 88).

Segundo Martins et al (2016), a administração pública tem o seu entendimento como o arranjo do poder executivo com a delegação para coordenar e implementar as políticas públicas, conforme um conjunto de tarefas atribuídas de modo direto à execução vigentes de atividades julgadas como parte do interesse público, presente numa organização estatal.

De acordo com Dutra (2009), “a partir das críticas ao papel funcional, burocrático, operacional e nas fraquezas percebidas na área, seja por pressões ambientais que demonstravam a natureza estratégica de recursos humanos” (DUTRA, 2009, p. 27).

Na administração pública, os recursos humanos possuem a função de planejar, coordenar e controlar a força de trabalho necessária para a instituição.

Desse modo, os recursos humanos abrangem a pluralidade de funcionários e, de que modo são modificados os pontos como: recrutamento, provimento, salário, promoção e desenvolvimento do aparato organizacional (HUERTA, 2008).

No que se refere a quantidade de servidores que atuam nos setores do Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins, referente ao município de Palmas, quatro (4) dos nove (9) entrevistados concordaram que existe a necessidade de mais funcionários em relação a demanda de serviço em cada setor. Um dos entrevistados explica que existe uma defasagem pequena, mas que está sendo providenciada a contratação de mais servidores.

Outro profissional do órgão relata que é escassa a quantidade de servidores e existe a necessidade de ter mais força de trabalho no seu setor. Como consequência, a ausência de servidores ocasiona a dificuldade em atender o servidor e/ou segurado com celeridade, o profissional assim opinou:

“[...] Estamos com três servidores e quando um tira férias ficam somente dois. E, por causa disso, o agendamento fica cada vez mais distante, o que pode acontecer da pessoa conseguir um agendamento daqui um mês, sendo que o certo seria um agendamento mais precoce, em um período mais rápido [...]” (ENTREVISTADO 5).

Outro fator pertinente para associação às capacidades técnico-administrativa é a acessibilidade no suporte administrativo e de estagiários para o andamento das atividades feitas em cada setor do IGEPREV-TO.

No que diz respeito ao suporte administrativo para a atuação das atividades desempenhadas no setor, todos os entrevistados informaram que são assistidos pelo Técnico Administrativo, assim, um entrevistado afirma que: “Temos o TI e o administrativo, sempre que precisamos da demanda, eles estão sempre nos atendendo” (ENTREVISTADO 2).

Do mesmo modo, outro entrevistado afirma que: “Quanto ao suporte administrativo, qualquer dúvida que temos aqui, qualquer um é autorizado, ele vai ao setor que consegue ajudar e é resolvido bem rápido, em tempo real” (ENTREVISTADO 5).

Em referência ao suporte de estagiários, seis (6) dos sete (7) profissionais relataram ter pelo menos um que esteja disponível para auxiliar no apoio das demandas decorrentes do setor, sendo que uma das estagiárias está fazendo o serviço de home office por conta do cenário atual acarretado pela pandemia do vírus Covid-19.

Um desses profissionais informou que foi o último setor na contratação de estagiários: “Pela primeira vez nesta gerência estamos com dois estagiários, inclusive acho que fomos o último setor a contratar estagiários e eles nos dão um suporte significativo” (ENTREVISTADO 5).

Entretanto, o entrevistado 2 informa que não recebe o apoio direto de um estagiário: “Tem estagiários nos outros setores, mas no nosso setor não tem um que seja diretamente” (ENTREVISTADO 2).

De acordo com todos os entrevistados, existe o planejamento das atividades de cada servidor e estagiário nos setores do IGEPREV-TO. Um dos entrevistados cita uma gerência interna no instituto, que está encarregada do controle de fluxo de informação sobre o que cada setor deve planejar mensalmente, no que concerne os seus ofícios.

O entrevistado 5 afirmou que o planejamento é algo material devido às atividades no setor serem rotineiras: “Nós utilizamos muito papel porque trabalhamos com processos físicos; vamos lá, buscamos papel e nunca acaba, então tudo relacionado a isso possui planejamento” (ENTREVISTADO 5).

Ainda de acordo com o entrevistado 5, existe um planejamento prévio para cada mês e período, e se torna um planejamento macro antecipado porque envolve todos os segurados e, por causa disso, o setor em constatação recebe um aviso com antecedência para programar as tarefas adequadamente.

O entrevistado 3 expõe a temática do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o chamado Pró-Gestão. Ou seja, para que o instituto previdenciário obtenha a certificação desse programa, torna-se essencial um planejamento mensal das atividades em cada setor.

Ou seja, o entrevistado 3 afirmou que: “Tem um planejamento mensal por conta de algo chamado Pró-Gestão que o IGEPREV está fazendo, ainda não foi realizado, mas está sendo implementado” (ENTREVISTADO 3).

Assim, no manual do Pró-Gestão acentua que a unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, deve inserir o planejamento das atividades voltadas para as práticas rotineiras de gestão, a partir do desenvolvimento de um Plano de Ação ou Planejamento Estratégico, sendo necessário a propagação para cada setor sobre as ações que necessitam de implemento. O intuito disso é estabelecer metas para incrementar cada processo e prazos estabelecidos, tal como a supervisão qualitativa dos respectivos resultados.

Moura (2020) realça a primordialidade no que consiste a existência de recursos humanos especializados para edificação das capacidades estatais, podendo estes aparatos possibilitar o despacho de adversidades conectadas à efetiva das políticas públicas.

Portanto, conclui-se que os pontos fortes dos recursos humanos do IGEPREV-TO são o suporte administrativo e de estagiários ofertados aos setores, a fim de auxiliar os servidores

nas atividades e o planejamento individual das atividades de cada servidor e estagiário. Entretanto, é apontado um ponto fraco: o desfasamento na quantidade de servidores em cada setor, o que pode prejudicar no andamento dos processos.

### *5.1.2 Política de capacitação e aperfeiçoamento profissional*

O processo de aperfeiçoamento profissional, por meio da profissionalização dos servidores que atuam em órgãos públicos, tem evidenciado a sua importância nas políticas direcionadas para o melhoramento dos serviços na administração pública. Nesse caso, se destaca como aparato de incitação das capacidades administrativas e a presença instrumentos institucionais para a aprimoração profissional dos servidores que atuam no IGEPREV-TO.

É importante ressaltar as escolas de governo como ângulos de ligação com o propósito de formar e capacitar os servidores públicos, sendo uma estratégia para assegurar a “constituição de novos conhecimentos e a construção de um corpo funcional comprometido não só com a eficiência técnica, mas capaz de refletir a sua ação, compreender as implicações sociais e políticas de suas intervenções e garantir que o Estado esteja a serviço dos cidadãos” (MARQUES; BRANDÃO, 2014, p. 1).

Os autores consideram que a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP se propõe a certificar que as ações e programas possam contribuir de forma efetiva para a consolidação de uma “gestão democrática, participativa, responsável, transparente e integrada ao desenvolvimento da sociedade brasileira com fim precípuo de melhorar a qualidade e os resultados das políticas e serviços públicos” (MARQUES; BRANDÃO, 2014, p. 2)

Em relação aos instrumentos institucionais para o aprimoramento profissional dos servidores que atuam no IGEPREV-TO, todos concordaram de forma unânime sobre a existência de instrumentos de capacitação ofertados pelo instituto e citaram as modalidades de formas online, sendo autorizado pelo Departamento de Recursos Humanos e pela própria gestão. Do mesmo modo, foi citada a escola do servidor gerida pela Secretaria de Administração - SECAD, que proporciona o aperfeiçoamento profissional.

O entrevistado 3 informou que o presidente do órgão disponibilizou para o setor dele a possibilidade da certificação dos servidores, feita pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais - ANBIMA.

O entrevistado 5 acentua que a capacitação a distância não é suficiente para o setor em questão, o que ocorre a necessidade de ser presencialmente e, foi feito o pedido no ano passado, mas que não houve o deferimento por causa da pandemia.

Entretanto, sobre um novo pedido de capacitação para este ano, o entrevistado afirmou que:

“[...] Já informei aos Recursos Humanos este ano e eles disseram que assim que for liberado irá nos capacitar, inclusive pedi cursos sobre redação oficial, noções de atendimento ao público, bem como a reforma previdenciária [...]” (ENTREVISTADO 5).

O entrevistado 6 relata a elaboração de um plano de capacitação para 2021 e todos os anos seguintes, está sendo feito a partir de um grupo de trabalho publicado na Portaria e no Diário Oficial.

Entre o programa do IGEPREV e as ações existe uma ação de capacitação, dentro dela existe o valor disponibilizado para capacitar os servidores, mas ainda é falho, o entrevistado assim opinou:

“[...] Existe dentro do programa do Governo, não importa quais sejam as esferas, a União, Estado e municípios, ela tem os seus programas e suas ações, e o IGEPREV também tem a sua ação de capacitação, tem o orçamento previsto, mas ainda não foi desenvolvido um cronograma de capacitação para cada setor [...]” (ENTREVISTADO 7).

De forma geral, houve a identificação da satisfação dos entrevistados, com a exceção do entrevistado 7, que considera o programa de capacitação falho, no que se trata das capacitações profissionais oferecidas pelo IGEPREV-TO, sendo que o Departamento de Recursos Humanos tem uma comissão que é responsável por essa capacitação dos servidores, que monta o processo, tem recurso e é autorizado.

Assim, o Departamento de Recursos Humanos sempre divulga principalmente as capacitações que são gratuitas e, sempre que tem um determinado departamento e ele percebe uma necessidade de capacitação específica através de um memorando enviado por gabinete, assim, motiva a participação de determinados servidores e setores para a capacitação, sendo que pode ser local ou mesmo fora do Estado do Tocantins.

Em suma, o maior indicador positivo é o incentivo do IGEPREV-TO para a capacitação dos servidores, sejam pelos cursos da SECAD que são divulgados por aqueles que atuam no setor de RH ou mesmo através do interesse de quem busca se capacitar e aprimorar o conhecimento na área de atuação do sistema previdenciário. Porém, seria

adequado se houvesse um cronograma de capacitação para cada setor, sendo esse um meio ideal para o instituto obter controle do desenvolvimento e aptidão de seus colaboradores.

### *5.1.3 Política de avaliação do Servidor*

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabelece que a avaliação de desempenho na esfera do serviço público propõe-se a levar em consideração o predisposto no art. 41 da Constituição Federal. Ou seja, o servidor que possui estabilidade somente será retirado do cargo caso esteja agindo fora da lei, tais como a virtude de sentença judicial em trânsito julgado, por intervenção de processo administrativo que caucionar ampla defesa e por intermédio do processo de avaliação periódica de desempenho que endossa ampla defesa.

De forma unânime, todos os profissionais alegaram não existir um instrumento técnico de avaliação que seja especificamente do IGEPREV-TO, mas que ocorre um método avaliativo feito anualmente pela Secretaria de Administração - SECAD, entretanto, somente para os servidores concursados. “Os servidores comissionados e os estagiários possuem uma avaliação mensal sobre o trabalho em si” (ENTREVISTADO 1).

Sobre a política de avaliação do servidor no instituto, o profissional assim afirmou que:

“[...] Os servidores contratados exclusivamente e comissionados têm o projeto que a gente faz junto com o setor de Planejamento para fazermos avaliações. Ainda não foi implantado, mas já está projetado [...]” (ENTREVISTADO 2).

Assim como outro profissional afirmou que: “tem as avaliações anuais que são feitas pela SECAD, em que a gente avalia o servidor, ou seja, o chefe avalia o servidor em suas competências técnicas, realizações de serviços etc.” (ENTREVISTADO 3).

“(...) a avaliação é feita anualmente pela SECAD através da ferramenta chamada de APED, que é do próprio sistema deles” (ENTREVISTADO 9).

Tocantins (2021) evidencia o papel de relevância da Avaliação de Desempenho feita pela SECAD, ao buscar-se excelência organizacional e o decorrente avanço na eficiência, eficácia e efetividade dos serviços nos órgãos públicos do Tocantins.

O entrevistado 5 explica que a avaliação na qual a SECAD aplica para os servidores ativos concursados, trata-se de um questionário com a finalidade de enumerar as virtudes que podem ser ratificadas e, também, alguns defeitos que podem ser enumerados.

Ademais, a APED trata-se de um processo transparente, eletrônico e executado de forma absolutamente online, sem a obrigatoriedade de imprimir formulários, como consequência fornecendo economia de papel e a simplificação dos trâmites burocráticos de documentos (TOCANTINS, 2021).

O entrevistado 6 destaca que a avaliação realizada pelos órgãos públicos não funciona e que não considera adequada a avaliação periódica de desempenho pelo fato de ir para a progressão. Todavia, “quando você está em Estágio Probatório existe a avaliação e quando passa esse estágio tem a avaliação anual, que é a avaliação periódica de desempenho” (ENTREVISTADO 6).

Ademais, no que se trata do estágio probatório e avaliação de desempenho, a entrevistado afirmou que:

“[...] Por exemplo, eu já trabalhei nessa área na Secretaria da Administração, então você faz a avaliação correta de uma pessoa, aí outra vai e dá 100 para um e essa pessoa progride, e essa daqui não porque não foi avaliado corretamente. Então infelizmente não considero a avaliação do Estado eficaz, a maioria coloca a nota de 100 abaixo [...]” (ENTREVISTADO 6).

Segundo o princípio da eficiência, descrito no art. 37 da CF e adentrado pela Emenda Constitucional, ele possui ligação com a avaliação especial de desempenho e a avaliação periódica de desempenho. No decorrer do Estágio Probatório, o servidor público permanecerá submetido à avaliação especial para fazer análise do seu desempenho. Logo após isso, o mesmo indivíduo será subordinado a um processo de avaliação periódica para obter-se a verificação de desempenho como servidor.

Assim, conclui-se de forma positiva que existe uma avaliação de desempenho dos servidores realizada pelo Estado do Tocantins, no entanto, não abrange todos aqueles que contribuem com a força de trabalho na realização dos serviços.

#### *5.1.4 Estrutura física e tecnológica*

O paradigma para a condução de quaisquer órgãos públicos transparece a presença de protótipos na configuração dos variados recursos, tais como procedimentos, equipamentos, informações, entre outros, agem mutuamente e é especificado com os indivíduos, em outras palavras, o ator de administrar engloba recursos e pessoas (ALMEIDA; MARTINS, 2016).

Sobre a estrutura física do IGEPREV-TO, houve a concordância de todos os entrevistados sobre ser adequada para a realização das atividades. Somente um profissional relatou uma objeção no tópico acerca da insuficiência na quantidade de computadores, mas que foi relatada essa ocorrência ao presidente do instituto e as equipes pertinentes e, por ora, está sendo providenciada a compra desses materiais.

Ainda de acordo com esse profissional, a parte da internet, às vezes ela tem uma queda, devido à grande demanda de usuários ao mesmo tempo, mas isso já foi informado e estão providenciando o restabelecimento, aquisição de equipamentos e softwares mais adequados.

No que respeita aos equipamentos tecnológicos disponibilizados pelo IGEPREV-TO aos servidores, adveio de três profissionais que a quantidade não é suficiente para atender as necessidades no ambiente de trabalho: “Se for relacionado a esse setor, sim. Mas no órgão, não, é insuficiente” (ENTREVISTADO 7).

Portanto, todos possuem acesso aos equipamentos, como telefones, computadores, monitores, impressoras e scanners, mas existem carências e falhas. “Faltam equipamentos tecnológicos, como computadores” (ENTREVISTADO 6).

Sobre os equipamentos tecnológicos que o instituto disponibiliza para os servidores em cada setor, o entrevistado assim declarou que:

“[...] A impressora é terceirizada e o restante do material é nosso, mas por serem produtos um pouco antigos estamos providenciando a aquisição de novos, isso ajuda muito, a compra de materiais novos [...]” (ENTREVISTADO 5).

Pois, com os mais antigos ocorrem problemas frequentes, tornando-se necessária a contatação com o setor de informática para a manutenção e o restabelecimento de tais dispositivos tecnológicos, sendo que em alguns momentos pode até prejudicar o atendimento ao servidor e/ou segurado devido à falta de máquina para dar o suporte no momento.

Ainda em relação aos computadores providenciados pelo instituto, o entrevistado assim opinou:

“[...] Não depende somente do IGEPREV, tipo, a parte dos computadores se fosse de competência do IGEPREV comprar diretamente com uma empresa privada, já estaria comprado. Porém, depende de licitações e pregão eletrônico [...]” (ENTREVISTADO 5).

Acerca dos sistemas que são usufruídos pelos profissionais do instituto, todos aquiescem positivamente sobre atender as demandas em cada setor, mas dois profissionais

admitem que os sistemas não funcionem absolutamente: “Não estão 100%, mas têm atendido e, estamos procurando solucionar isso” (ENTREVISTADO 9).

Além do que, o entrevistado 6 não deu nenhuma contestação sobre o funcionamento dos sistemas e, portanto, afirmou que:

“[...] Quase não utilizamos os sistemas porque aqui está mais ligado a parte de previdência e arrecadação, então não o utilizamos em si e por isso não reclamo dos sistemas [...]” (ENTREVISTADO 6).

Em contrapartida, as contemporâneas inovações tecnológicas, como software e hardware, possui grandiosa serventia direcionada aos servidores públicos. Tais avanços na disponibilização das informações seriam um precursor que atuaria na revolução nos órgãos públicos, em todos os variados níveis, não sendo exclusivo dos municípios.

Bloch e Bugge (2013) ao destacarem que embora essas importantes inovações, como por exemplo, a internet, possam ser atribuídas no setor público, ainda possui o rótulo como conservador e burocrático.

Assim, o uso da tecnologia, através de sistemas de gestão integrados auxiliar de forma significativa “na produção e desempenho dos processos e procedimentos administrativos, estando estes atrelados a todas as ações e decisões do gestor, contribuindo assim para a eficácia, transparência e agilidade dos atos administrativos” (ALMEIDA; MARTINS, 2016, p. 11).

Contudo, foram relatados a existência de estrutura física, de telefone e rede de internet; equipamentos, como computadores, scanners, impressoras nos setores; além da aquisição de novos equipamentos e softwares mais adequados. Entretanto, são considerados insuficientes a quantidade de equipamentos tecnológicos disponíveis, como computadores; os sistemas utilizados pelos servidores do órgão; assim como a instabilidade na rede de internet quando possui alta demanda de usuários.

#### *5.1.5 Recursos financeiros para pesquisa externa, diária de servidor, capacitação e reuniões técnicas*

Todos os profissionais consideram suficientes os recursos financeiros para a capacitação dos servidores ofertados pelo IGEPREV-TO, entretanto, não existe demanda de viagens no setor do entrevistado 5, afirmando que:

“[...] Aqui no nosso setor não temos essa demanda de viagens, exceto aos “É para já” de Gurupi e Araguaína, que é uma extensão dos serviços daqui. O “É para já” é um prédio tipo uma galeria localizada nesses dois municípios de maiores populações no norte e sul do Estado, onde lá dentro esteja englobado e traça o serviço de todas as secretarias. Tem o guichê IGEPREV, o guichê DETRAN, o guichê PROCON, o guichê PLANSAÚDE, o guichê SECAD, o guichê ADAPEC e o guichê NATURATINS [...]” (ENTREVISTADO 5).

O mesmo entrevistado explica como funciona o processo para adquirir a liberação do dinheiro para as passagens e as diárias, ao afirmar que:

“[...] Então quando precisamos, nós reportamos à diretoria de previdência, fazemos o ofício e é liberado o dinheiro para as passagens e as diárias para irmos no que pode ser considerada uma capacitação, pois serve para tirar as dúvidas dos servidores que estão lá [...]” (ENTREVISTADO 5).

Então, há a assistência nessa demanda e, também, em outros aspectos referentes à capacitação in loco para o setor do profissional citado previamente, ou seja, o instituto contrata o profissional para se deslocar até o município e apresentar as aulas de atendimento ao público e sobre a reforma previdenciária, o que não requer pagamento de diárias por ser algo realizado na cidade de Palmas, no Estado do Tocantins.

Sobre a burocracia para utilizar os recursos financeiros quando há necessidade em relação a esta demanda, o seguinte entrevistado assim opina que:

“[...] Com relação ao orçamento, a questão tanto orçamentária quanto financeira, o IGEPREV tem sim, tem esses valores todos disponíveis... A questão é utilizá-los. A burocracia é realmente um entrave enorme, seja em qualquer sentido, na utilização de aquisição de equipamentos ou até mesmo na questão de capacitação. Hoje pagar diárias é quase impossível. Então existem sim os recursos, a dificuldade na administração pública é utilizá-los devido a burocracia [...]” (ENTREVISTADO 7).

Vale destacar que o aspecto orçamentário e de sua execução no setor privado tende a ter o limite apresentado e executado, enquanto no órgão público, os custos transacionais são considerados elevados, o que se torna um empecilho na sua execução (OLIVEIRA, 2014).

Entende-se que o maior indicador positivo dos recursos financeiros se refere à disponibilidade de recursos para pesquisas externas, visitas institucionais locais, diárias e capacitação dos servidores, quando existe a necessidade de tal demanda. Em contrapartida,

um fator negativo que impede que isso aconteça é a elevada burocracia para acessar os recursos disponíveis.

#### *5.1.6 Coordenação interna*

As atividades de coordenação técnica interna trata-se do “controle, planejamento do fluxo e processos de trabalho” que atuam no IGEPREV-TO e, também, os meios de comunicação ideais para a estipulação de garantia e consequimento dos objetivos institucionais (MOURA, 2020, p. 115).

O planejamento trata-se de um instrumento de execução fundamental repleto de vantagens, tanto na organização privada quanto na administração pública. No segundo caso, a administração pública engloba conglomerados de “ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses públicos” (SILVA et al, 2013, p. 91).

Todavia, o planejamento estratégico de uma organização propõe-se entender o ambiente interno a ponto de convergir e conduzir as potências internas a uma instituição, de jeito que todos os colaboradores laborarem em direção de semelhante perspectiva (MELLO; FILHO, 2010).

Ademais, permite a elaboração das oportunidades e ameaças da organização, os seus pontos fortes e fracos que possibilitam o cumprimento da missão, a fim de adquirir consciência para evitar riscos desnecessários e prejudiciais.

Todos os entrevistados afirmaram, de modo unânime, que haja um planejamento organizacional no Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins. “O planejamento estratégico inclusive foi publicado no site e, teve recentemente a revisão de 2020-2021” (ENTREVISTADO 6).

Sobre o planejamento organizacional do IGEPREV-TO, o entrevistado afirmou que:

“[...] Ele já existe e é um pouco precário, mas agora que o IGEPREV está pleiteando a certificação do PRÓ-GESTÃO, que para o IGEPREV é como se ele fosse obter o selo ISO 9001, então está sendo aprimoradas essas ferramentas [...]” (ENTREVISTADO 7).

Outro entrevistado afirmou que: “Sim, está sendo trabalhada a nova estrutura e foram feitas pesquisas, foram feitos relacionamentos do que deve ser melhorado e, já tem o planejamento final e execução também” (ENTREVISTADO 9).

O modelo de planejamento estratégico do IGEPREV-TO está sistematizado juntamente com o eixo estratégico do Estado do Tocantins, por via da consolidação da cultura de gestão estratégica, “a partir de um planejamento abrangente, fortalecimento da capacidade de implementação e acompanhamentos e ajustes decorrentes” (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO IGEPREV-TO, 2021, p. 8).

De acordo com um dos entrevistados, o Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins é uma autarquia e um órgão na área de previdência. As licitações são feitas pelo Estado. Todas as licitações são feitas pela Secretaria de Administração juntamente com a Secretaria da Fazenda.

Sobre o IGEPREV-TO preparar o servidor para atividades de coordenação, tais como elaboração de projetos, processos de licitações e acordos de cooperação técnica, três (3) dos nove (9) profissionais admitiram não ter profundidade sobre esse aspecto e não souberam responder com propriedade, seja de forma positiva ou negativa. Assim, como o entrevistado afirmou que:

“[...] Nesse ponto não vou saber te responder por não estar ligado no meu setor. Não sei se o IGEPREV está preparando o servidor para processos de licitações e cooperações técnicas. Não posso nem dizer que sim nem dizer que não [...]” (ENTREVISTADO 3).

Com tal característica, outro entrevistado afirmou que: “infelizmente quanto a isso não posso dizer com muitos detalhes porque não é algo voltado para esse setor, é algo mais voltado para a parte financeira ou administrativa” (ENTREVISTADO 5). Porém, com base no que vêm acompanhando de outros setores, o mesmo entrevistado opinou que:

“[...] Mas, posso ratificar que eles têm isso porque antes da pandemia participavam de viagens frequentes e também cursos online, então eles têm esse tipo de capacitação. Na medida em que podemos agregar nós fazemos as nossas reuniões internas e já discutimos o que pode melhorar e em que falhamos ou pecamos, então também temos essa política mesmo que não seja uma coisa muito macro, mas nos reunimos para ver o que pode ser melhorado. Então, temos esse mecanismo e essa política, tipo uma cultura [...]” (ENTREVISTADO 5).

O entrevistado 6 acredita que quem trabalha na área está apto para as atividades nos processos de licitações e afirmou que:

“[...] quem está na Gerência Geral de Administração com certeza está fazendo cursos, ainda mais agora que mudou a lei de licitações. Inclusive o Tribunal de Contas ofereceu curso sobre isso então quem trabalha nessa área vai fazer o curso com essas alterações, com essas mudanças, tipo no Controle Interno algumas pessoas irão fazer, até eu também irei fazer esse curso de licitação. Os acordos de cooperação técnica quem faz também é a Gerência Geral de Administração, aqui faz na parte de convênios, então também tem um suporte para quem faz esse tipo de trabalho [...]” (ENTREVISTADO 6).

Por outro lado, o entrevistado 7 admite que as cooperações técnicas não são adequadas como deveriam ser, especialmente para entrar em licitação nos setores de compras e contratos. Atualmente a legislação mudou, antes dispunham de três leis, tais como a Lei 866 do ano de 1993, a Lei 10.520 e a Lei 12.462/11 e, recentemente foi aprovada a Lei 14.133 e engloba esse trio de leis. A partir dessa linha de pensamento, o entrevistado afirmou que:

“[...] Durante dois anos, os entes da federação no momento de fazer as suas contratações vão poder optar durante dois anos se utiliza o 866 ou 10.520, ou se utiliza a 14.133... ela mudou os valores, mudou as modalidades de licitações e teve diversas inovações. [...]” (ENTREVISTADO 7)

Como ainda não houve a disponibilidade dessa nova capacitação para os servidores do IGEPREV-TO, então cabe a iniciativa própria de cada departamento para pesquisar a fundo sobre tais alterações que ocorreram nas leis citadas anteriormente.

A comunicação interna é um relevante dispositivo para desenvolver e propagar os valores e cultura organizacional de um instituto, obtendo importante contribuição para o comprometimento dos servidores ao redor da aquisição das metas organizacionais (BRANDÃO; MARRA, 2016).

É nessa contextualização que a comunicação voltada ao público interno se acentua como instrumento com capacidade de obter assistência no avanço dos resultados adquiridos por uma organização. Porventura, na administração pública, esses efeitos resultantes são calculados em decorrência da realização de metas institucionalizadas ou pelo melhoramento ao fornecer serviço à sociedade (REINALDO; MAYER; NOGUEIRA, 2010).

Destarte, no serviço público, nota-se que a comunicação interna ademais é manuseada de modo acanhado nas organizações públicas e, assim sendo, não sucede atos de comunicação

focalizados no colaborador como público-alvo e sim para a sociedade de forma genérica, conquanto o servidor esteja incluso (FERREIRA; COSTA; SANTOS, 2012).

Desse modo, “a comunicação é definida como a troca de informações entre um emissor e um receptor, e a interferência (percepção) do significado por parte dos indivíduos envolvidos” (FRANÇA, 2011, p. 142).

Relativamente à acessibilidade dos recursos tanto para a comunicação interna quanto para a externa, os profissionais desta pesquisa conceituaram o que acerca a comparência de tais artifícios para possibilitar um meio comunicativo entre os servidores e a sociedade. Um profissional dissertou a falta comunicação interna e externa, mas que existem recursos.

Por se tratar de atendimento aos servidores e/ou segurados, outro profissional mencionou que no município de Palmas o foco é presencial, mas quando há a necessidade de se comunicar com o público externo, o setor utiliza o telefone e estabelece o contato para falar sobre o que falta no processo, o que precisa compor para finalizá-lo.

E, sobre a comunicação interna tal profissional afirmou que:

“[...] Nos setores aqui também no IGEPREV é muito fácil, pode ser através de um memorando que chega em tempo real, como também no repasse da diretoria em uma reunião. Não temos essa dificuldade [...]” (ENTREVISTADO 5).

Sobre a comunicação entre as gerências do IGEPREV-TO, sete (7) entrevistados concordam que se configura de modo satisfatório e pode ser considerado suficiente, mediante a utilização do sistema de comunicação interno criado especialmente para os servidores do instituto ou até mesmo através de um aplicativo comunicativo no smartphone usufruído pela população em geral, como afirmou um entrevistado: “Nós temos um comunicador institucional, além também, do celular” (ENTREVISTADO 1).

O entrevistado 2 citou que os meios de comunicação sucedem com presteza e, assim opinou que:

“[...] Temos o WhatsApp, temos um sistema chamado Pandion que a gente se comunica com rapidez, além de e-mail e outros sistemas. Então o meio de comunicação é suficiente. Sem contar o físico, a parte física para a gente lidar, mesmo com a dificuldade toda por causa da pandemia, a gente consegue dar um jeito de se comunicar [...]” (ENTREVISTADO 2).

Em concordância com a profissional anterior, o entrevistado 3 declarou que:

“[...] Sim, acho a comunicação muito boa. Tanto por documentos que chamamos de memorando, que é uma comunicação interna, em outros órgãos chamam de CI, quanto também em comunicação direta [...]” (ENTREVISTADO 3).

Da mesma forma, outro entrevistado afirmou que:

“[...] Nós temos um setor de comunicação no IGEPREV no qual toda informação é feita através do acesso que nós temos a um sistema online, ele é para todos os setores, então a gente se comunica por esse sistema interno chamado Pandion [...]” (ENTREVISTADO 4).

Em harmonia com os profissionais citados, outro entrevistado informou a eficiência da comunicação, seja por memorando, que se encaminha rapidamente. Seja por reunião, em que são encaminhados todos os gerentes ou as equipes. Então, caso seja primordial a comunicação, a mesma ocorre bem rápido.

Por outro lado, o entrevistado 7 diz que a comunicação entre os gerentes quase não existe e assim, expõe que:

“[...] Às vezes um caso muito específico, uma determinada demanda que envolve mais de uma Gerência, então pode haver alguma comunicação exatamente sobre aquele caso específico. Mas, os gerentes do instituto se reunem para discutir determinados assuntos, isso não acontece atualmente [...]” (ENTREVISTADO 7).

Já na indagação quanto à comunicação entre as Gerências e as Diretorias do IGEPREV-TO, as respostas foram semelhantes e sete (7) colaboradores afirmaram que não há insuficiência na comunicabilidade entre os setores.

Vale ressaltar que o instituto possui somente duas diretorias, sendo as chamadas Diretorias de Previdência e Diretoria de Investimentos.

Segundo o Artigo 22 da Lei 1.940, de 1 de julho de 2008, cabe à Diretoria de Previdência:

- “I - Praticar os atos referentes ao conhecimento e à instrução dos processos relativos aos benefícios de aposentadoria, pensão por morte, reserva remunerada, reforma e abono de permanência;
- II - Acompanhar, controlar e reavaliar a execução do plano de benefícios do RPPS-TO;
- III - Manter atualizada a situação funcional e financeira do segurado inativo e do pensionista; IV - propor os reajustes dos benefícios na forma desta Lei; V - acompanhar a compensação previdenciária;
- VI - Instruir pedidos de averbação de tempo de contribuição;
- VII - Praticar os atos referentes à inscrição e exclusão no cadastro de segurados ativos, inativos, dependentes e pensionistas;

VIII - Instruir e analisar os pedidos de certidão de tempo de contribuição;  
 IX - Manter atualizado o cadastro previdenciário dos segurados, pensionistas e dependentes; X - promover a manutenção dos bancos de dados necessários aos cálculos atuariais;  
 XI - Encaminhar requerimentos para compensação financeira;  
 XII - Gerir e elaborar a folha de pagamento de benefícios” (TOCANTINS, 2008).

‘ Igeprev-Tocantins (2021), destaca que a Diretoria de Investimentos é responsável por superintender os recursos financeiros do órgão para aplicar no mercado financeiro, em conformidade com a Política de Investimentos por intermédio do Comitê de Investimentos. Assim dizendo, essa diretoria engendra a Política de Investimentos com a finalidade de dirigir o destino da Carteira de Investimentos do Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins ao longo do intervalo equivalente a um ano.

À vista disso, o entrevistado assegura o acesso mínimo se tratando dessas duas diretorias e afirmou que:

“[...] Nós temos um órgão próprio e possui somente duas diretorias, então o nosso acesso é mínimo. Temos a Diretoria de Previdência, no qual somos vinculados, e tem a Diretoria de Investimentos que se trata sobre os recursos do IGEPREV, mas temos mais acesso à Diretoria de Previdência [...]” (ENTREVISTADO 4).

Outro entrevistado também aborda a comunicação mínima do seu setor com as diretorias devido todos os assuntos e demandas, ou qualquer dificuldade e necessidade de orientação ser direcionados diretamente com o gabinete do presidente, e comunicou que:

“[...] O IGEPREV tem duas outras diretorias, como a Diretoria de Previdência, devido às atividades dessa gerência não existe praticamente qualquer comunicação com o diretor de previdência. A segunda diretoria que existe no IGEPREV é a Diretoria de Investimentos, então também na prática as atividades dessa gerência não requerem exatamente uma comunicação direta com o diretor de previdência [...]” (ENTREVISTADO 7).

E, conclui, fazendo uma observação sobre a estrutura organizativa do IGEPREV-TO, que não possui uma diretoria administrativa acima da Gerência Geral de Administração e, atualmente na estrutura, essa gerência estaria subordinada diretamente à vice-presidência e, logo em seguida, ao gabinete do presidente do instituto.

Assim sendo, “não existe diretor ou superintendente e na prática a comunicação ocorre de modo direto com o presidente” (ENTREVISTADO 7).

Consequentemente no que se infere a coordenação interna, destacam-se a existência de um planejamento estratégico e de um de um comunicador institucional chamado Pandion, que facilita a comunicação entre os colaboradores. Porém, os indicadores negativos são: a dificuldade na comunicação entre as Gerências e entre as Gerências e as Diretorias.

### *5.1.7 Coordenação externa*

Nesse tópico a temática será voltada para a coordenação externa, que se caracteriza como atuações direcionadas para a mídia, sendo um recurso facilitador para que o instituto alcance o seu público e, no caso, do IGEPREV-TO se relaciona com os beneficiários.

A comunicação organizacional tem de gerar uma sensação de unidade e igualmente ser um meio para possibilitar informações a comunidade externa, como o público-alvo da organização, recorrendo a um linguajar compreensível e de modo claro (VIANA; VIANA; ARAÚJO, 2014).

Sobre a comunicação do IGEPREV com os beneficiários se darem de forma satisfatória, os entrevistados concordam que a instituição desempenha o papel de fornecer um bom atendimento para com aqueles que necessitam se informar no que concerne o deferimento ou não da aposentadoria ou pensão, entretanto, admitem a existência de falhas como um forte empecilho para que a informação chegue naqueles que possuem dificuldades para acessar a internet.

Uma profissional relata a dificuldade de os beneficiários ligarem diretamente no número fornecido para o atendimento deles, visto que há reclamações durante a espera da ligação. Pode-se dizer que existem os meios para tal comunicação, mas para quem necessita dos benefícios visa uma linha direta, bem rápida e mais prática. Por conseguinte, essa profissional ainda afirmou que:

“[...] Existem os meios que eles têm essa comunicação, mas às vezes eles ligam no nosso setor e a gente fala para eles o contato do setor responsável, pois trabalhamos na área dos servidores ativos e não dos previdenciários. E, quando falamos para ligar-nos 0800, eles dizem que não vão ligar nesse número [...]” (ENTREVISTADO 2).

O entrevistado 2 relata que houve uma melhoria considerativa na comunicação devido a implantação de um aplicativo.

No mês de novembro de 2020, o IGEPREV-TO disponibilizou o aplicativo chamado “Meu RPPS” e que pode ser utilizado em qualquer parte do mundo, sem nenhuma interferência, de forma remota e digital, sendo que o objetivo disto é facilitar o acesso dos beneficiários ao realizar a Prova de Vida.

Igeprev-Tocantins (2021), aborda que o foco principal da Prova de Vida é a provação da existência física dos aposentados e pensionistas do IGEPREV-TO, a fim de garantir os direitos previdenciários de cada segurado e, evitar fraudes e pagamentos indevidos dos benefícios. Ou seja, quem não estiver disposto a realizar essa prova, correrá o risco de ter a suspensão do pagamento.

Segundo consta no site do instituto, em torno de três mil segurados, aposentados e pensionistas; e os militares da reserva, não realizaram a Prova de vida. Além disso, a Diretoria de Previdência informou que o número equivalente a mais de 500 segurados não obteve a validação de seus processos, ocorrendo o indeferimento.

O entrevistado 4 inteirou sobre as campanhas da Prova de Vida praticadas recentemente, entretanto, uma quantidade considerável de beneficiários não teve êxito ao fazer o acesso, sendo que público-alvo do IGEPREV-TO geralmente são os inativos, aqueles que têm a idade mais avançada. Além disso, um fator determinante acontece de a pessoa morar distante da região em que está localizado o órgão e, contudo, possuir dificuldade em contactar com o setor responsável. Desta maneira, o entrevistado afirmou que:

“[...] Acontece de a pessoa morar fora e ficar sem contato, as vezes não sabe do que está acontecendo, mas são informados pelos veículos de televisão e rádios, inclusive pelo WhatsApp em que ocorre boa parte da comunicação das pessoas atualmente, mas ainda existem pessoas que não possuem esse tipo de acesso [...]” (ENTREVISTADO 4).

O entrevistado 5 concorda que a comunicação do IGEPREV-TO com os beneficiários é de fato satisfatória, porém existe uma carência por falta do quantitativo ideal de servidores no setor. O que também interfere nesse carecimento, é que os aposentados ultrapassam o número de dezesseis mil, o que ocasiona ligações constantes e o congestionamento na linha.

“[...] Se tivéssemos uma estrutura um pouco maior nós poderíamos atender com mais amplitude, mas assim, os meios são eficazes, que é por telefone, por e-mail, por processo físico, então é significativo [...]” (ENTREVISTADO 5).

O mesmo entrevistado ainda diz que o único diferencial se mantém com a equipe, em relação a todos os setores gerais, um pouco defasados e se detivesse um quantitativo maior, coadjuvar com maior celeridade o segurado ou o terceiro requerente.

Enfatiza-se que no IGEPREV-TO detém de uma assessoria de comunicação disposta a repassar para o público externo tudo o que acontece na organização, pode ser que não chegue até todos os beneficiários porque os senhores não têm acesso, mas tudo está noticiado no site e no aplicativo “Meu RPPS”, assim como o entrevistado 6 ressaltou:

“[...] têm o aplicativo chamado Meu RPPS, dentro do aplicativo colocam alguma notícia, qualquer coisa importante. E temos o 0800, a ouvidoria e de certa forma a gente também passa informação quando alguém liga. Então alguma informação pode até não chegar até eles, mas pelo menos existe essa tentativa com os recursos que a gente tem [...]” (ENTREVISTADO 6).

O entrevistado 7 citou que o IGEPREV-TO tem buscado disponibilizar aos seus segurados por meio do site e outros mecanismos, porém, por mais que o IGEPREV-TO possibilite acessar informações, relação de documentos, checklist, procedimentos, ainda assim, não podem ser considerado suficiente de modo total.

“[...] O segurado ao buscar qualquer assistência, benefício, qualquer auxílio do IGEPREV, antes ele entra no site para ver as informações sobre os documentos que são necessários, faz o seu agendamento e depois que ele vai se dirigir ao IGEPREV. Então devido às diversas reclamações que a gente vê no próprio site do IGEPREV, eu acho que essa comunicação necessita de melhorias [...]” (ENTREVISTADO 7).

O entrevistado 9, ressalta que a instituição tem um padrão a ser mantido, o de bom atendimento ao servidor, “então toda vez que é necessário fazer um serviço extra então fazemos um treinamento para estar correspondendo aquilo que o servidor espera” (ENTREVISTADO 9).

Conclui-se que o maior ponto positivo da coordenação externa é o comprometimento do IGEPREV-TO em dar assistência para todos os beneficiários. Todavia, persiste a dificuldade no repasse de informações para determinados beneficiários.

## 5.2 Nível político-relacional

Esse tópico trata da dimensão político relacional e serão ponderados os itens de interação da política previdenciária com as superfícies interligadas a participação social, com o sistema político representativo e com os órgãos de controle.

Moura (2020) destaca que ao examinar os instrumentos qualificados para mobilizar, articular e conciliar variados interesses em volta das políticas públicas. E, ao detectar as “construções institucionalizadas de canais múltiplos de interação do Estado e dos grupos organizados na sociedade, é possível se aproximar das capacidades estatais que dão legitimidade à ação do Estado” (MOURA, 2020, p. 125).

Pode-se observar que nessa pesquisa seccionou o nível político-relacional com o subtópico 5.2.1 referente a transparência do IGEPREV-TO com a sociedade.

### 5.2.1 Transparência do IGEPREV-TO com a sociedade

O Portal da Transparência do Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins se originou com o plano de viabilizar para a comunidade externa o acesso à informação mais detalhado que envolve a organização como o organograma, estrutura administrativa, missão, visão e valores da instituição.

Além também, de outras informações essenciais de interesse dos beneficiários, tais como o Relatório de Governança, Relatórios de Gestão, Certificados de Regularidade Previdenciária – CRP, Sistema de Gestão de Qualidade, Demonstração Financeira e Contábil, Estudo Atuarial e Tratamento de dados pessoais.

Bairral, Silva e Alves (2015), destacam que a transparência pública principia o seu alastramento além da linha legal/fiscal e, inicia a abordagem de outros aspectos que envolvem a administração pública como o desempenho, controles internos, entre outros.

Essa amplificação transporta imposições recentes para a responsabilização pública (*public accountability*), através dos órgãos de controle, que “passam a avaliar se, efetivamente, as informações públicas estão acessíveis ao cidadão seja via relatórios fiscais, portais eletrônicos de transparência e relatórios de gestão anuais” (BAIRRAL, SILVA; ALVES, 2015, p. 645).

Nesse ponto, todos os entrevistados unanimemente concordaram que o IGEPREV-TO constantemente busca ser o mais transparente possível com o seu público externo, através da

divulgação de informações nas mídias sociais, bem como o Whatsapp e, também, nos meios de comunicação, como nos telejornais e nos rádios.

As coisas são publicadas em Diário Oficial e o que não é relacionado a ele é disponibilizado no site do IGEPREV, no Portal do Segurado, então tem essa informação bastante nítida inclusive na mídia, como em rádios e televisão (ENTREVISTADO 5).

Desse modo, “com o atual presidente, a nossa gestão é bem transparente. Tudo é publicado pelo site do IGEPREV e não têm nada sobre o que ocultar as informações” (ENTREVISTADO 4).

O setor de investimentos está diretamente relacionado com a transparência do instituto, assim como o entrevistado 3 opinou:

“[...] publicamos no site todas as movimentações, o nosso relatório de investimento para mostrar qual o desempenho da carteira, quais fundos de investimentos foram valorizados e desvalorizados. Então acho que é bem transparente sim [...]” (ENTREVISTADO 3).

A entrevistado 6 citou a elaboração de um Relatório de Governança Corporativa semestral que apresenta as gerências do IGEPREV-TO e expõe o que decorreu de tal semestre.

Também temos a prestação de contas que é feita no final do ano e fica tudo no site do IGEPREV. A prestação de contas vai para o Tribunal de contas, vai para a Controladoria Geral do Estado e passa pelo crivo deles, vem a aprovação e fica no site do IGEPREV (ENTREVISTADO 6).

Fora isso, a profissional mencionou a organização de uma audiência pública ainda este ano junto com a Assembleia Legislativa do Tocantins para apresentar o Relatório de Governança, o Relatório do Atuário e o Relatório de Investimentos, além de cumprir isso, que é uma exigência do Pró-Gestão, o IGEPREV-TO cumpre com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo o entrevistado 7, todas as compras, aquisições e contratações do IGEPREV-TO, todas as despesas realizadas pelo instituto são publicadas no Portal da Transparência e no Portal do Tribunal de Contas. O instituto divulga no site, às vezes, os assuntos relacionados à

folha de pagamento ou informações sobre benefícios concedidos, portanto, o profissional crê que na questão da Transparência, o IGEPREV-TO cumpre esse papel com a sociedade.

Assim, constata-se, que o instituto disponibiliza no Portal da Transparência informações relevantes sobre a gestão previdenciária, sendo essencial para obter aproximação com a sociedade.

### **5.3 Resultado da análise das capacidades estatais do IGEPREV-TO**

Nesse tópico são apresentados os resultados da análise das capacidades estatais do Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins.

Dessarte identificou no nível técnico-administrativo, no termo referente aos recursos humanos, que pode haver um melhoramento no quadro de funcionários de acordo com a necessidade de demandas em cada setor. A insuficiência na força de trabalho pode acarretar a dificuldade de agilizar o serviço proporcionado e lentidão no andamento dos processos, o que gera desgaste físico e mental para os servidores e para aqueles que necessitam dos serviços que o instituto oferece.

Ademais, o órgão possibilita o suporte administrativo para auxiliar os profissionais dos outros setores a desempenharem da melhor forma possível as suas funções. Além disso, também é oferecido o apoio de pelo menos um estagiário para cada setor, mesmo com o cenário atual da pandemia ocasionado pelo Covid-19, o estagiário cumpre a sua função em home office, caso não haja a necessidade dele se deslocar até o instituto, priorizando a saúde.

Sobre o planejamento mensal das atividades em cada setor, esta apresentou-se de forma adequada, motivada pelo programa de certificação intitulado Pró-Gestão no qual o instituto almeja conquistar. Para isto, um dos requisitos necessários se trata do planejamento das tarefas que cada gerente, diretor, assistente, estagiário, entre outros, devem cumprir mensalmente.

Em relação a política de capacitação e aperfeiçoamento pessoal do colaborador, tem como ponto positivo a existência de instrumentos para capacitar os servidores públicos do órgão previdenciário através de modalidades online ofertadas pelo Departamento de Recursos Humanos ou mesmo pela Secretaria da Administração – SECAD, como houve a confirmação mediante as entrevistas. Com a exceção de um entrevistado ao confirmar que existe instrumento de capacitação no IGEPREV-TO, porém ainda considera que seja falho.

Referente a política de avaliação do servidor, não existe o relato de um instrumento técnico de avaliação que seja exclusivamente do IGEPREV-TO, entretanto, houve a notificação da existência da avaliação de desempenho realizada pela SECAD, através de um sistema interno chamado Avaliação Periódica de Desempenho - APED. O objetivo é a busca pela excelência institucional por meio da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos. Contudo, esse modo de avaliar é exclusivo para os servidores concursados do Estado do Tocantins, não havendo a necessidade de incluir os servidores comissionados nem os estagiários.

Portanto, é necessária qualificação para cada servidor exercer a sua função com eficiência e eficácia, sem esquecer do reconhecimento e avaliação como medidas do que devem ser feitos e melhorados (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

No que se refere à estrutura física, como espaço físico e iluminação, verificou-se que o IGEPREV-TO disponibiliza o acesso adequado para os seus servidores realizarem as suas atividades.

Em relação aos recursos tecnológicos, relatou-se a insatisfação com a falta de equipamentos, como computadores, o que gera atraso nos serviços em cada setor. Entretanto, a ocorrência foi feita para o presidente do instituto e providências cabíveis foram tomadas para a aquisição de equipamentos, do mesmo com o restabelecimento da rede de internet, devido à instabilidade por causa do grande acesso de usuários ao mesmo tempo, gerando um congestionamento, além também, de softwares mais adequados para a utilização dos colaboradores pertencentes a este órgão público.

Ao entrar-se na questão que envolve os recursos financeiros para pesquisa externa, diária de servidor, capacitação e reuniões técnicas, consideram-se suficientes os recursos financeiros e orçamentários para a capacitação dos servidores públicos ofertados pelo IGEPREV-TO, mas foi manifestada a dificuldade burocrática que envolve a administração pública para os servidores terem acesso a tais recursos para viagens e pagamento das diárias quando ocorrem capacitações fora do Estado do Tocantins.

Verificou-se a variável analisada dos mecanismos da coordenação interna, na qual possui a capacidade de organizar o IGEPREV-TO quanto aos setores da instituição. Assim, foi analisada a capacidade de comunicação entre as Gerências e entre as Gerências e as Diretorias. Constatou-se uma comunicação razoável, mas com algumas ressalvas, de modo que as respostas positivas não foram unânimes entre os profissionais.

Relatou-se que a comunicação sucede por intervenção de um sistema interno utilizado por todos os servidores do IGEPREV-TO chamado Pandion, seja gerente, diretor, assessor ou

estagiário, todos conseguem acessar esse sistema para comunicar-se com algum colaborador específico quando há demanda que o envolve, sem a obrigação de se deslocar para o setor e ser resolvido pessoalmente. Além disso, a comunicação ocorre pelo WhatsApp, sendo um aplicativo comunicativo facilitador, devido atualmente grande parte da população utilizá-lo. Entretanto, foi constatado por um profissional que a comunicação intercorre de forma mínima, somente quando a demanda é bem minuciosa e envolve a presença de todos.

No que diz respeito a outro elemento no nível da coordenação interna se trata do planejamento estratégico, localiza-se um que seja implantado pelo IGEPREV-TO, inclusive foi publicado e revisado no site do instituto o planejamento estratégico referente a 2020-2021. Como foi citado antes, o IGEPREV-TO almeja obter a certificação do Pró-Gestão e, uma das ferramentas para resultar nessa conquista é o planejamento estratégico.

Contudo, um elemento coordenativo interno que necessita de aprimoramento, refere-se à preparação do servidor para atividades de coordenação, tais como elaboração de projetos, processos de licitações e acordos de cooperação técnica. A insuficiência nesse quesito se ocasiona pela falta de conhecimento de alguns servidores sobre essa questão, em que não souberam abordar com profundidade. Além de que, ainda não está disponível a capacitação.

Em referência a capacidade de coordenação externa, identificou-se a necessidade de repassar as informações para os beneficiários de forma mais simplificada. Apesar do esforço do instituto previdenciário para informar aqueles que necessitam dos benefícios, ainda há uma dificuldade para dar assistência no atendimento a todos os aposentados e pensionistas.

Sobre o nível político-relacional houve uma análise positiva a respeito da transparência do IGEPREV-TO com os beneficiários.

Nesse sentido, afirma-se que no Portal da Transparência são disponibilizados todas as movimentações e Relatórios de Investimentos e o Relatório de Governança Corporativa do Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins, o intuito disso se destaca para o repasse de informações previdenciárias para com a sociedade.

Assim, os segurados, dependentes ou qualquer outro que obter interesse em adquirir informações sobre a gestão do IGEPREV-TO, basta acessar o site.

Enfim, buscou-se condensar as análises deste capítulo na tabela abaixo, de modo a viabilizar uma perspectiva total dos indicativos positivos e negativos do IGEPREV-TO segundo os conceitos de capacidades estatais.

Quadro 9 – Resultado da análise das capacidades estatais do IGEPREV-TO.

Dimensão	Nível	Critério de Avaliação	Indicadores Positivos	Indicadores Negativos
Capacidades estatais	Técnico-administrativo	Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suporte administrativo e de estagiários;</li> <li>• Planejamento individual de atividades em cada setor;</li> <li>• Incentivo a política de capacitação aos servidores;</li> <li>• Avaliação de desempenho feita pela SECAD;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defasagem na quantidade de servidores em cada setor;</li> <li>• Inexistência de um instrumento técnico de avaliação que seja especificamente do IGEPREV-TO;</li> </ul>
		Recursos Financeiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de recursos para Pesquisa Externa, Diária de Servidor, Capacitação e Reuniões Técnicas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevada burocracia para acessar os recursos disponíveis;</li> </ul>
		Estrutura física e Recursos Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de estrutura física, de telefone e rede de internet;</li> <li>• Existência de equipamentos, como computadores, scanners, impressoras nos setores;</li> <li>• Aquisição de novos equipamentos e softwares mais adequados;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiência na quantidade de equipamentos tecnológicos disponíveis, como computadores;</li> <li>• Instabilidade na rede de internet quando tem alta demanda de usuários;</li> <li>• Insuficiência nos sistemas do IGEPREV-TO;</li> </ul>

<b>Político-relacional</b>	Coordenação Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de um planejamento estratégico;</li> <li>• Existência de um comunicador institucional chamado Pandion;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade na comunicação entre as Gerências;</li> <li>• Dificuldade na comunicação entre as Gerências e as Diretorias;</li> <li>• Servidor não apto para elaborar projetos, processos de licitações e acordos de cooperação técnica;</li> </ul>
	Coordenação Externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprometimento do IGEPREV-TO em dar assistência para todos os beneficiários;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade no repasse de informações para determinados beneficiários;</li> </ul>
	Transparência do IGEPREV-TO com a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilização de informações no Portal da Transparência sobre a gestão;</li> </ul>	-

Fonte: elaborado pela autora (2021).

Dessa forma, tornou-se viável a identificação dos elementos positivos e negativos das capacidades do IGEPREV-TO com a finalidade atingir os seus objetivos institucionais.

De modo geral, os recursos humanos fornecem uma boa estrutura física para os servidores realizarem as suas atividades, além também, do planejamento individual das tarefas para cada setor. Entretanto, o ideal seria adquirir mais força de trabalho para auxiliar nos serviços de acordo com a demanda dos setores, o que seria viável para agilizar os processos.

Todavia, apesar da disponibilidade da capacidade de recursos financeiros, existem empecilhos burocráticos para os servidores utilizá-los para capacitações, como por exemplo, pagar viagens e diárias para eventos capacitivos fora do Estado do Tocantins.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve como desígnio elaborar uma análise sobre a capacidade do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins, município de Palmas, de alcançar seus objetivos institucionais, a partir do nível técnico-administrativo e político-relacional.

O trajeto para investigar acerca das capacidades estatais requisitou o incurso teórico sobre o papel do Estado, as reformas administrativas, e suas capacidades, a fim de entender a cronologia das políticas sociais e a previdência social.

No início apresentaram-se as sucessivas mudanças que guiam o papel do Estado e as políticas sociais, sendo que os direitos sociais no Brasil foram obtidos de modo tardio e são consequências da pressão da classe operária e dos movimentos sociais (LOURENÇO; LACAZ; GOULART, 2017).

Lourenço, Lacaz e Goulart (2017) destacam que da mesma forma como sucedeu a Constituição Federal de 1988, em que a aplicação dos direitos ocorreu das batalhas pela redemocratização do país, a CF garantiu melhorias no que se refere o trabalho, sendo assim, visto como direito social. Além de que, a Previdência Social incluiu-se no maior sistema de proteção social inserido no Brasil, caracterizando a Seguridade Social, em companhia com a Assistência Social e a Saúde, com papel relevante para o início da consumação da democracia.

Ao dar enfoque nos estudos sobre as capacidades estatais, percebem-se importantes subsídios, dado que consideram os processos internos e externos do Estado e a associação entre indivíduos, turmas organizadas, classe, organizações e atos públicos (MOURA, 2020). Nesse sentido, as capacidades estatais são imprescindíveis para a obtenção da eficácia das políticas públicas (RODRIGUES, 2021).

Nas conceituações atuais, essas capacidades são denotadas em dimensões, simplificando a compreensão do ponto de partida das habilidades, como usufruí-las e, por fim, como detectar os espaços necessitados de melhoramento. Logo, ao abordar sobre essa temática, divide-se em competências e recursos com a intenção das instituições públicas obterem êxito e excelentes rendimentos em suas políticas públicas (RODRIGUES, 2021).

Em vista disso, essa pesquisa, através da dissecação que conceitua as capacidades estatais em seus segmentos distintivos, apresentou a mistura de diversas atribuições ou fatores suscetíveis de serem ponderados de forma empírica (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018), baseando-se no objetivo de estimar a capacidade do IGEPREV-TO em atingir o

objetivo institucional para ser reconhecido pela excelência, celeridade e transparência na concessão de benefícios e na gestão previdenciária.

Para o alcance dos objetivos dessa pesquisa foi elaborado estudo bibliográfico e, também, foi realizado uma entrevista com 9 dos 12 gerentes que atuam no Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins, baseando-se nisso foi possível identificar indicadores positivos e negativos das capacidades estatais no nível técnico-administrativo e político-relacional.

Assim sendo, foi identificado que o IGEPREV-TO tem potencialidades no nível técnico-administrativo no que se refere ao suporte administrativo e de estagiários para a realização das atividades nos setores, que o instituto oferece para os seus servidores; a existência de um planejamento individual para os colaboradores de cada setor; a existência de uma política de capacitação institucional, em que os cursos são ofertados pelos recursos humanos e pela Secretaria de Administração. No entanto, em contrapartida, houve a identificação de limitações que envolvem a capacidade administrativa, como: a defasagem na quantidade de servidores em determinados setores, o que pode ocasionar na lentidão das atividades; a inexistência de um instrumento técnico de avaliação dos servidores que seja especificamente do instituto previdenciário.

O indicador referente as capacidades de estruturas físicas e tecnológicas, averiguou-se que a estrutura física, tais como espaço físico e iluminação, são adequados para a realização das atividades dos servidores em cada setor. Por outro lado, existem fatores dificultadores em relação as estruturas tecnológicas, como a insuficiência no quantitativo de computadores nos setores, principalmente o que envolvem o atendimento dos beneficiários e instabilidade na rede de internet quando vários usuários utilizam ao mesmo tempo.

No nível indicativo dos recursos financeiros destinados a pesquisa externa, pagamento de diárias para viagens a serviço, capacitações e realização de reuniões técnicas que abrangem os servidores da instituição, identificou-se a existência de tais recursos, entretanto, há um grau de dificuldade burocrática para a sua aplicação.

Os indicativos positivos da coordenação interna: existência de um planejamento estratégico no IGEPREV-TO e um comunicador institucional chamado de Pandion. Já os negativos: dificuldade na comunicação entre as Gerências; dificuldade na comunicação entre as Gerências e as Diretorias; servidor não apto para elaborar projetos, processos de licitações e acordos de cooperação técnica.

No nível indicativo da coordenação externa, a parte positiva trata-se do comprometimento do IGEPREV-TO em dar assistência para todos os beneficiários, no entanto, há dificuldades e limitações no repasse de informações para determinados beneficiários.

Na variável do nível político-relacional, referente a transparência do IGEPREV-TO com a sociedade, atentou-se ao esforço para disponibilizar informações sobre a gestão previdenciária aos seus beneficiários.

Assim, conclui-se nessa análise, que o Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins, município de Palmas, se encontra no caminho correto para o atingimento dos seus objetivos institucionais, mas que ainda existem fatores a serem melhorados e, que de certa forma, podem prejudicar o desempenho dos servidores e o atendimento àqueles que necessitam dos serviços, ou seja, os segurados, como aposentados e pensionistas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. e LOUREIRO, Maria R. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. Ipea: Enap, 2018.

AFONSO, Luis Eduardo. **Um Estudo dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

AGUIAR, Rafael Barbosa de.; LIMA, Luciana Leite. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. BIB, São Paulo. n. 89, 2019. Disponível em: <[rafael\\_luciana\\_BIB\\_0008905\\_RP.pdf \(anpocs.com\)](#)>. Acesso em: 16 de jul, 2021.

ALCANTARA, A.J. L. V. **Previdência Social e Seguridade Social**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 06 abr 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/56294/previdncia-social-e-seguridade-social>. Acesso em: 06 abr 2021.

ALENCAR, Osmar Gomes Junior.; SALVADOR, Evilasio da Silva. **Finanças, fundo público e financiamento da Seguridade Social no Brasil**. *Rev. katálysis* [online]. 2015, vol.18, n.2, pp.239-248. ISSN 1982-0259. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rk/v18n2/1414-4980-rk-18-02-00239.pdf>>. Acesso em: 19 de mar, 2021.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. ed.19. Editora: Método. São Paulo, 2011.

ALMEIDA, Nelia França de. MARTINS, Samuel Lopes. **A importância da gestão integrada na Administração Pública**. Artigo Científico. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2016.

AMB – **Associação dos Magistrados Brasileiros**. Análise Técnica Proposta de Emenda À Constituição nº 6/2019: A “Nova Previdência” – São Paulo. Maio, 2019. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/?p=58229>>. Acesso em: 20 de mar, 2021.

ANDRADE, José Ueslles Souza de. **Evolução histórica da seguridade social a luz das constituições brasileiras**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 Jun, 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39911/evolucao-historica-da-seguridade-social-a-luz-das-constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 19 mar 2021.

ARRETCHE, Marta. **Democracia e Redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders.** Rev Brasileira de Ciências Sociais. vol. 33. n° 96, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n96/0102-6909-rbcsoc-3396132018.pdf>>. Acesso em: 17 de mar, 2021.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. **Transparência no setor público:** uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro. maio/jun, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/BkrfxzSgh6PJjGsqtdwt75L/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 01 de jul, 2021.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.  
BRASIL. **Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)** (2002) Livro Branco da Previdência Social. Brasília: MPAS/GM.

BATISTA, Eraldo Carlos. MATOS, Luís Alberto Lourenço. NASCIMENTO, Alessandra Bertasi. **A entrevista como técnica de investigação na pesquisa qualitativa.** Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.11, n.3, p.23-38, TRI III 2017. ISSN 1980-7031.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma** - desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENATTI, Gabriela Solidario de Souza.; BUAINAIN, Antônio Márcio. **Capacidades estatais e políticas públicas:** o papel da capacidades político-relacional no desenvolvimento do PRONAF. Revista Grifos – Unochapecó. ed vol. 30, n. 51, 2021.

BERTRANOU, J. **Capacidad estatal:** revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Revista Estado y Políticas Públicas, Argentina, n. 4, p. 37-59, 2015.

BLOCH, C.; BUGGE, M. M. **Public sector innovation** – From theory to measurement. Struct. Change Econ. Dyn., 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.008>>. Acesso em: 07 de jul, 2021.

BOMFIM, M. **A América Latina:** Males de Origem. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social e trabalho:** paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social. Brasília: Letras Livres/Editora da UnB, 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Atividade Legislativa**. Brasília, 2016. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_12.07.2016/art\\_40\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_40_.asp)> Acesso em 16 de jul, 2021.

BRASIL. Secretaria de Previdência. **Aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/legislacao-dos-rpps/aplicacao-da-emenda-constitucional-no-103-de-2019-aos-rpps>>. Acesso em: 06 de abr, 2021.

CALAZANS, F. F.; CAETANO, M. Abi-Rama. **A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: avanços, limitações e propostas**. 2013.

CAVALCANTE et al. **Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil**. Ipea: Enap, 2018.

CHRISTENSEN, R. K.; GAZLEY, B. **Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. Public Administration and Development: the International Journal of Management Research and Practice**, v. 28, n. 4, p. 265-279, 2008.

DA SILVA, L. L.; DA COSTA, T. de M. T. **A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História**. Administração Pública e Gestão Social, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 159-173, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4896>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

DUARTE, Rosália. **Entrevistas em pesquisas qualitativas**. Editora UFPR. Educar. n. 24, p. 213- 225. Curitiba, 2004.

DUTRA, Ademar. **Curso de Especialização em Administração Pública**. Gestão de pessoas na área pública, 2009.

EVANS, P. **O Estado como problema e solução**. Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAZIO, L. **O que é Previdência Social**. São Paulo: Loyola, 2016.

FERNANDES, Cimara de Oliveira; SAMPAIO, Francisco Jean Carlos de Souza. **Regime Próprio de Previdência Social: um estudo de sustentabilidade financeira de um município de Potiguar**. Recife, 31 de agosto e 01 de setembro de 2018.

FERNANDES, Rafael Laffitte; NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. **Da capacidade de inovação normativa do Poder Judiciário**. Prolegómenos v.20. n.39. Bogotá. jan./jun, 2017

FERREIRA, Adriana Evangelista; COSTA, Gilmara da Silva; SANTOS, Maria Stella Galvão. **Comunicação organizacional em órgão público**: Uma abordagem sobre a comunicação interna da prefeitura de Extremóz (RN). Universidade Potiguar, 2012.

FOGUEL, M. N; MOREIRA, A; SANTOS, D. **Impacto do Plano Simplificado de Previdência Social sobre as Contribuições Voluntárias ao Sistema de Previdência**. Est. Econ., São Paulo, vol. 42, n.4, p.639-669, out.-dez. 2013. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/ee/v42n4/a01v42n4.pdf>>. Acesso em: 18 de mar, 2021.

FUKUYAMA, F. **What Is Governance?** Wiley Online Library. v. 26. Jul, 2013.

FRANCO, Maira Vieira Amorim.; DANTAS, Otília Maria A. N. A. **Pesquisa Exploratória**: Aplicando instrumentos de geração de dados - observação, questionário e pesquisa. Eixo – Formação de Professores, 2016.

FRANÇA, Ana Cristina Limongi. **Práticas de Recursos Humanos – PRH**: conceitos, ferramentas e procedimentos. Editora: Atlas. São Paulo, 2011.

FREDES, A. F; MELLO, G. D. **Análise sobre a PEC 287/16**: o princípio fundamental da dignidade humana em face das alterações nas regras de concessão da aposentadoria por idade avançada do Regime Geral de Previdência Social. Revista Brasileira de Previdência. v. 9, n. 2. Paraná, 2018.

FREITAS, Gisele de; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social**: estudo de sua implementação pelos estados brasileiros. Revista de Gestão Pública: Práticas e Desafios. v. 11, n. 2, 2019.

GEMELLI, I. M. P.; FILIPPIM, E. S. **Gestão de pessoas na administração pública**: o desafio dos municípios. RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, 2010.

GESTEL, K V.; VOETS, J.; VERHOEST, K. **How Governance of Complex PPPs Affects Performance**. Public Administration Quarterly. v. 36, n. 2, p. 140-188, 2012.

GLEESON, D.; LEGGE, David. O'NEILL, D.; PFEFFER, M. **Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity**: Comparative Lessons to be Drawn, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, v. 13, n.3, p. 237-263, jun. 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.  
GOMES, M. D. L. **Descentralização e formulação de políticas de saúde: um estudo da capacidade institucional administrativa de um município de médio porte do Sul de Minas Gerais**. 2016. 181 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Lavras, 2016.

GOMIDE, Alexandre.; PEREIRA, Ana Karine.; MACHADO, Raphael. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun, 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Capítulo 3: Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: Ipea. p. 15-30, 2014.

HOMCI, Arthur L.; **A evolução histórica da previdência social no Brasil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2104, 5 abr. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil>>. Acesso em: 19 de mar, 2021.

HUERTA, Angelica Rosas. **Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional**. Política y Cultura. n. 30. p. 119-134, 2008.

IGEPREV-TOCANTINS. **Instituto de Gestão Previdenciária do Tocantins**. Tocantins, 2021. Disponível em: <<https://www.igeprev.to.gov.br/>>. Acesso em: 10 de jun, 2021.

INSS – **Instituto Nacional do Seguro Social**. Confira as principais mudanças da Nova Previdência: Novas regras entraram em vigor em 13 de novembro, com a publicação da emenda constitucional nº 103 no Diário Oficial da União, 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/confira-as-principais-mudancas-da-nova-previdencia>>. Acesso em: 14 de abr, 2021.

INSS – **Instituto Nacional do Seguro Social**. Aposentadoria por Tempo de Contribuição, 2018. Ministério da Economia. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/beneficios/aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/>> Acesso em 14 de abr, 2021.

JOSÉ, Conrado Ramos. **Gestão de Recursos nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado de Santa Catarina.** Monografia. UFSC, 2017

JÚNIOR, Portela Aristeu. **Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil.** PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.19.2, 2012.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada.** Curitiba: Intersaberes, 2014.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. **Reforma da previdência e regime complementar\***. *Brazil. J. Polit. Econ.* [online]. 2017, vol.37, n.3, pp.615-635. ISSN 1809-4538. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rep/v37n3/1809-4538-rep-37-03-615.pdf>>. Acesso em: 20 de mar, 2021.

LOPES, L. S. **Luis Simões Lopes II (depoimento, 1990).** Rio de Janeiro: CPDOC, 2003, p. 17. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista261.pdf>>. Acesso em: 17 mar, 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. **Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade.** Ciênc. saúde colet. 21 de set, 2016.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza; LACAZ, Francisco Antonio de Castro; GOULART, Patrícia Martins. **Crise do capital e o desmonte da Previdência Social no Brasil.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 467-486, set./dez. 2017

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

MARINHO, Helvio Antonio Pereira.; FILHO, Moises de Andrade.; LUCAS, Vander Mendes. **Análise do impacto da alteração normativa na aposentadoria por invalidez no Brasil.** Nova econ. v.27 n.3 p.551-576, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/neco/v27n3/0103-6351-neco-27-03-551.pdf>>. Acesso em: 19 de mar, 2021.

MARQUES, Paulo.; BRANDÃO, Marcia Seroa da Motta. **Capacitação dos Servidores Públicos Federais a partir dos Sistemas Estruturantes do Governo Federal.** Brasília, 2014.

MARTINS, Barbara Calçado Lopes.; VITÓRIA, José Ricardo.; EMMENDOERFER, Magnus Luiz.; FIORAVANTE, Alexandre Sette Abrantes. **As mudanças na Administração Pública e as Políticas Culturais no Brasil.** Rigs - revista interdisciplinar de gestão social. v. 5. n. 3. p. 65 - 83. set/dez, 2016.

MELLO, Márcio Luiz Braga Corrêa de.; FILHO, Antenor Amâncio. **A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz.** Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, 2010.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** Cadernos de Saúde Pública, v. 9, p. 237-248, jul./set., 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio d conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 14ª edição. São Paulo: Hucitec Editora. p. 407, 2014.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Um Fundamento do Regime Administrativo: O Princípio da Persecução do Interesse Público** [dissertação de mestrado]. Niterói: Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense; 2014.

MOURA, M.C. **Capacidades estatais do Programa de Reabilitação Profissional do INSS do Tocantins: limites e potencialidade.** Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, PALMAS-TO, 2020.

NICOLAU, Pedro Manerich. **Análise da Evolução Histórica do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).** Monografia em Ciências Econômicas, Florianópolis, 2014.

NOGUEIRA, Narlton Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio Constitucional a política pública do Estado.** Secretaria de Políticas de Previdência Social. v-34, 2012.

NOLASCO, L. **Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo.** Revista Âmbito Jurídico, ano 18, n. 98, 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 18 mar, 2021.

NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

NUNES, E. O. et al. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2007.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de Oliveira. **Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração**. Monografia. Universidade Federal de Goiás, Catalão-GO, 2011.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. ENAP. p. 61. Brasília, 2014.

OLIVEIRA, Rodrigo Vieira de. ALEXANDRINO, Thais de Paula. **Do Patrimonialismo ao Gerencialismo: Um breve histórico da Administração Pública no Brasil**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIX, Nº. 000174, 17/07/2019, p.2. Disponível em: < <https://semanaacademica.com.br/artigo/do-patrimonialismo-ao-gerencialismo-um-breve-historico-da-administracao-publica-no-brasil> >. Acesso em: 17 mar, 2021.

PAINTER, M.; PIERRE, J. **Unpacking Policy Capacity: issues and themes**. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. Challenges to State Policy Capacity. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

PEREIRA et al. **Melhores práticas na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: < [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes\\_gestores/relatorio\\_RPPS.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes_gestores/relatorio_RPPS.pdf) >. Acesso em: 09 de maio, 2021.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MASSIMO, Lucas; COSTA, Luiz Domingos. **Oligarquia Competitiva e Profissionalização Política: O Caso dos Senadores Brasileiros na Primeira República (1889-1934)**. Dados v. 60, n.1 Rio de Janeiro. Jan./Mar, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v60n1/0011-5258-dados-60-1-0079.pdf>>. Acesso em: 17 de mar, 2021.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO IGEPREV-TO. **Planejamento estratégico**. Tocantins, 2021. Disponível em: < <https://www.to.gov.br/igeprev/planejamento-estrategico/4pr01cvzyb5l> >. Acesso em: 23 de jun, 2021.

POPE, Catherine; MAYS, Nicholas. **Pesquisa qualitativa na atenção à saúde**. 2ª edição. Artmed. p. 118. Porto Alegre, 2005.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Manual de Pró-Gestão RPPS. Previdência Social, 2020. Disponível em: < [Manual do Pró-Gestão RPPS - Versão 3.0 \(previdencia.gov.br\)](#) >. Acesso em: 09 de jul, 2021.

RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos:** a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. v. 3. n. 6. Dezembro, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10454/6800>>. Acesso em: 17 de mar, 2021.

RANGEL, L. A.; SABOIA, J. **O regime de previdência dos servidores públicos: implicações distributivas com base na instituição de um teto nos valores dos benefícios e da criação da FUNPRESP.** Nova Economia, [S. l.], v. 25, n. 3, 2015. Disponível em: < <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2139> >. Acesso em: 21 mar, 2021.

REINALDO, Priscila; MAYER, Verônica Feder; NOGUEIRA, Heloisa Guimarães Peixoto. **Comunicação interna no âmbito da gestão pública:** o caso de uma autarquia pública federal brasileira. ANPAD. Rio de Janeiro, 2010.

RODRIGUES, Saionara Gomes. **Capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins.** Mestrado em Desenvolvimento Regional. Palmas, 2021.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. **The state and economic transformation:** Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. RUESCHEMEYER, Dietrich et al. (Ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SANTOS, Carlos José Giudice dos. **Metodologia Científica:** Os tipos de conhecimentos. Oficina da pesquisa, 2010.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. **O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira.** Rev. Controle, Fortaleza, v. 17, n.2, p. 334-363, jul./dez. 2019.

SARTURI, Claudia Adrielle. **Previdência social no contexto constitucional.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 19 dez, 2012. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/33076/previdencia-social-no-contexto-constitucional>. Acesso em: 06 abr 2021.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. **Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros:** notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. Opinião Pública, Campinas, v. 22, n. 2, ago. 2016.

- SEROA, Thais Schmitz. **O princípio da transparência na lei de responsabilidade fiscal.** Monografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.
- SILVA, J. E. O; MELO, P. A; RAMOS, A. M; AMANTE, C. J; SILVA, F.M. **Contribuições do PDI e do planejamento estratégico na gestão de universidades federais.** Revista GUAL, Florianópolis, v. 6, n.3, p. 269-287, set. 2013.
- SILVA, Mauri A.; **Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 135, p. 213-230, maio/ago. 2019.
- SIVIERO, Pamila Cristina Lima. **Desafios enfrentados pelos regimes de previdência no Brasil: o papel das premissas atuariais nos RPPS municipais.** Rev. bras. estud. popul. vol.36. São Paulo. Dec, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v36/0102-3098-rbepop-36-e0092.pdf>>. Acesso em: 201 de mar, 2021.
- SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. **State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal.** Political Science Quarterly, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.
- SOUZA, Paloma Braga Araújo de. **Da ação de intervenção do Estado nos Municípios na Constituição do Estado da Bahia,** 2006.
- SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos:** uma análise de forma organizacional de conferências nacionais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, 2016.
- SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.** Rev. de Adm. Pública. v. 51. n. 1. p. 27-45, 2017.
- SOUZA, Celina.; FONTANELLI, Flávio. **Capacidade Estatal e Burocrática:** sobre Conceitos, Dimensões e Medidas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020.
- SVARA, J. **The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration.** Public Administration Review, v. 61, n. 2, mar.-abr. 2001.
- SCHWARZER, H. **Previdência Social:** reflexões e desafios. Coleção Previdência Social, Série Estudos, v.30. Brasília: MPAS, 2009.
- STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory.** 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2015.

TOCANTINS. LEI Nº 1.614, DE 4 DE OUTUBRO DE 2005. **Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Tocantins, e adota outras providências.** Tocantins, out 2005. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/279067>>. Acesso em: 21 de mar, 2021.

TOCANTINS. LEI Nº 1.940, DE 1 DE JULHO DE 2008. **Dispõe sobre a estrutura operacional do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins - IGEPREV-TOCANTINS, e adota outras providências.** Tocantins, jul 2008. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/342983>>. Acesso em: 23 de jul 2021.

TOCANTINS. LEI Nº 3.421, DE 8 DE MARÇO DE 2019. **Dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências.** Tocantins, 2019. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/451499/>>. Acesso em: 02 de jul, 2021.

TOCANTINS. **Relatório de Governança Corporativa.** Tocantins, 2020. Disponível em: <[531768 \(central3.to.gov.br\)](https://central3.to.gov.br/arquivo/531768)>. Acesso em: 16 de jul, 2021.

TOCANTINS. **Segurados do Igeprev que não realizaram a Prova de Vida podem ter seus benefícios suspensos.** Tocantins, jan 2021. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/igeprev/noticias/segurados-do-igeprev-que-nao-realizaram-a-prova-de-vida-podem-ter-seus-beneficios-suspensos/u4nebxfozbr>>. Acesso em: 01 de jul, 2021.

VENTURA, Tiago. **Democracia e participação: Inovações Democráticas e trajetória participativa no Brasil.** Cadernos EBAPE, v. 14. n. 3. p. 706-720, 2016.

VIANA, Danilo Rodrigues; VIANA, Danúbia Rodrigues; JÚNIOR, Luizmar Pacheco de Lima. **Comunicação externa de uma empresa pública de entrega de medicamentos de alto custo em Anápolis – GO.** Monografia. Faculdade Católica de Anápolis, 2014.

WU, Xun.; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. **Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities.** Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

XAVIER, S. R. **Reformar para legitimar: o caso do insulamento burocrático da Comissão Nacional da Energia Nuclear (CNEN).** CADERNOS EBAP. BR, v.4. nº 2, jun. 2006. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n2/v4n2a04.pdf>>. Acesso em: 16 mar, 2021.

**APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO/**

**Resolução 196/96-CONEP**

Eu, \_\_\_\_\_ RG \_\_\_\_\_,

declaro ter sido informado(a) sobre os objetivos da pesquisa Capacidades estatais no Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins, realizada no \_\_\_\_\_ e conduzida pela pesquisadora Larissa Tavares Borges Silva, orientada pela Professora Dra. Lia Azevedo Almeida do Curso em Administração na Universidade Federal do Tocantins – UFT. Declaro ter ciência que o objetivo desse trabalho é identificar a capacidade estatal do Instituto de Gestão Previdenciária no Estado do Tocantins.

Os procedimentos da pesquisa envolvem entrevista realizada diretamente pelo pesquisador o qual garante que estas serão resguardadas da identificação dos entrevistados e seu local de trabalho. Os dados coletados serão utilizados exclusivamente para fins de natureza científica e acadêmica tais como, elaboração de dissertação de mestrado, apresentações em congressos e publicação de artigos científicos em revistas especializadas.

A pesquisadora garante também que minha participação não envolve desconforto físico, nem moral, nem riscos de qualquer natureza e, por isso, não estão previstos ressarcimentos nem indenizações. Minha participação nesta pesquisa também está isenta de qualquer ônus financeiro.

\_\_\_\_\_

Entrevistado

Pesquisador

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Contato do pesquisador responsável:

Larissa Tavares Borges Silva (63) 984769619

Comitê de Ética em Pesquisa da UFT

Av. NS 15 ALC NO 14, Prédio do PPGDR, Palmas – TO 77020-210

Fone: (63)3229-4724 | E-mail: pgdra@uft.edu.br

**ANEXO – ROTEIRO DE ENTREVISTA****UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS DE PALMAS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

Nome: \_\_\_\_\_

Formação profissional: \_\_\_\_\_

**Nível técnico-administrativo**

- 1) Você considera adequada a quantidade de servidores que atuam no seu setor?
- 2) Você tem acesso adequado a estrutura física do IGEPREV para realizar as atividades do seu setor? Ex: espaço físico, iluminação e rede de internet?
- 3) Você tem o acesso a equipamentos tecnológicos (computadores, scanner, impressora) de forma a atender as suas necessidades do ambiente de trabalho?
- 4) Os sistemas do IGEPREV têm atendido as demandas do seu setor?
- 5) Você considera suficientes e acessíveis os recursos financeiros utilizados no IGEPREV para realização de Pesquisa Externa (visitas institucionais locais), pagamento de diárias para viagens a serviço, capacitações e realização de reuniões técnicas?
- 6) Você considera acessível os recursos para a comunicação interna e externa?

**Processos de trabalho e organização do Setor**

- 7) Dentre as atividades que você executa no IGEPREV tem alguma que você acha que NÃO deveria desempenhar? Justifique.
- 8) Há dificuldades no seu exercício profissional? Em caso afirmativo, quais?

9) Vocês recebem suporte administrativo ou de estagiários para realização das atividades no setor?

10) É realizado planejamento das suas atividades no setor?

11) Existe um planejamento organizacional no IGEPREV?

### **Política de capacitação e avaliação**

12) Existe algum instrumento institucional para o aprimoramento profissional dos servidores que trabalham no IGEPREV? Quais? Em caso afirmativo, você acha que as ferramentas institucionais são adequadas?

13) O IGEPREV incentiva de alguma forma a capacitação do servidor? Como? Ex: Liberação do ponto, convocação institucional, transporte? Ajuda de custo?

14) Existe algum instrumento técnico adequado de avaliação do servidor que atua no IGEPREV? Por quê?

15) Você acha que a instituição tem preparado o servidor para atividades de coordenação, tais como elaboração de projetos, processos de licitações e acordos de cooperação técnica?

16) Alguma vez houve capacitação ou contratação de assessoria para elaborar estudos técnicos?

### **Comunicação e coordenação interna e externa**

17) Como ocorre a comunicação entre as Gerências? Você considera que tal comunicação é suficiente?

18) Como ocorre a comunicação entre as Gerências e as Diretorias? Você considera que tal comunicação é suficiente?

19) Você considera que a comunicação do IGEPREV com os beneficiários tem se dado de forma satisfatória?

20) Você considera que existe Transparência do IGEPREV para com a comunidade externa?