

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
MESTRADO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

SANDRO BREVAL SANTIAGO

MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO: UM
ESTUDO DE CASO DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL

Manaus
2009

SANDRO BREVAL SANTIAGO

MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO: UM
ESTUDO DE CASO DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia de Produção, área de concentração Estratégia e Organizações.

Orientadora: Prof^a Dr^a Luiza Maria Bessa Rebelo

Manaus
2009

Ficha Catalográfica

(Catalogação realizada pela Biblioteca Central da UFAM)

S235m	SANTIAGO, Sandro Breval. Mudança Organizacional no Setor Público: um estudo de caso da Previdência Pública Municipal / Sandro Breval Santiago. - Manaus: UFAM, 2009. 109f.; il. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, 2009. Orientadora: Profª. Drª. Luiza Maria Bessa Rebelo 1. Previdência; 2. Mudança Organizacional 3. Setor Público I. Rebelo, Luiza M.Bessa II. Universidade Federal do Amazonas III. Título CDU 65.01(811.03)(043.3)
-------	--

SANDRO BREVAL SANTIAGO

MUDANÇA ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia de Produção,
Linha de Pesquisa: Estratégia e Organizações.

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, submeteu o candidato à defesa em nível de Mestrado e o julgou nos seguintes termos:

Prof^a Dr^a Luiza Maria Bessa Rebelo Presidente

Prof^a. Dr^a. Silvana Dacol Membro Avaliador

Prof. Dr. Max Fortunato Cohen Membro Avaliador

A DEUS, a minha família, a minha mãe (in
memoriam), a minha esposa e minha filha pelo
incentivo

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Jesus pela minha vida e sua palavra;

A minha orientadora Prof^a Dr^a Luiza Maria Bessa Rebelo, pelo incentivo e pelos seus ensinamentos;

Aos meus familiares pelo apoio;

A minha mãe pela coragem;

A minha esposa pela paciência e amor;

A minha filha pela alegria de viver;

Ao meu irmão pelo companheirismo;

Aos meus vários pais que tive e terei na minha vida;

Aos meus companheiros de Mestrado e Trabalho;

A Universidade Federal do Amazonas pela oportunidade

“Posso ter defeitos, viver ansioso e ficar irritado algumas vezes, mas não esqueço que a minha vida é a maior empresa do mundo. E que posso evitar que ela vá à falência. Ser feliz é reconhecer que vale a pena viver, apesar de todos os desafios, incompreensões e períodos de crise. Ser feliz é deixar de ser vítima dos problemas e se tornar um autor da própria história. É atravessar desertos fora de si, mas ser capaz de encontrar um oásis no recôndito da sua alma. É agradecer a Deus a cada manhã pelo milagre da vida. Ser feliz é não ter medo dos próprios sentimentos. É saber falar de si mesmo. É ter coragem para ouvir um "não". É ter segurança para receber uma crítica, mesmo que injusta. Pedras no caminho ? Guardo todas, um dia vou construir um castelo”

Fernando Pessoa

RESUMO

O déficit da previdência brasileira vem se agravando, nos últimos anos, de tal forma que o Estado tem investido na busca de soluções emergentes para o equilíbrio das contas públicas. As reformas da previdência promovidas pelo Governo Federal nos anos de 1998 e 2003, trouxeram um novo arcabouço jurídico, como também um ordenamento legal para o setor, e nesta direção os estados e municípios envidam esforços para reformar e adequar seus sistemas previdenciários. Esta pesquisa aborda o processo de mudança organizacional e estratégica no setor público, considerando o período de implantação e adaptação do novo órgão gestor do Regime Próprio de Previdência do Município de Manaus - Amazonas, objetivando demonstrar os fenômenos sociais e políticos envolvidos com a reforma da previdência municipal, sob o enfoque do modelo contextualista de Pettigrew. A metodologia usada foi a do estudo de caso, do tipo histórico-organizacional, por constituir-se numa categoria de pesquisa cujo objeto é a unidade que se analisa em profundidade. Os resultados apontaram que a utilização do modelo facilitou a compreensão e a gestão no processo de mudança organizacional e estratégica no período de janeiro a julho de 2005.

Palavras-chave: previdência, mudança organizacional, setor público

ABSTRACT

The deficit of the Brazilian pension has been worsening in recent years, so that the state has invested in the search for solutions to the emerging balance of public accounts. The welfare reforms promoted by the Federal Government in 1998 and 2003, brought a new legal framework, as well as a legal order for the sector, and in the states and municipalities its efforts to reform and adapt their pension systems. This research addresses the process of organizational change and strategic in the public sector, considering the period of deployment and adaptation of new national manager of the Personal Pension Scheme of the Municipality of Manaus - Amazonas, to demonstrate the social and political phenomena involved in the reform of welfare City, under the approach of Pettigrew's contextualist model. The methodology used was the case study of historical and organizational type, for being in a category of research whose object is the unit that analyzes in depth. The results indicate that the use of the model facilitates the understanding and management in the process of organizational change and strategic in period january-july 2005.

Keywords: Brazilian Pension, organizational change and strategic, Public Sector

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Conceito de projeto de organização.....	26
Figura 2 - Metodologia de Mudança Organizacional Contextualista.....	44
Quadro 1 – Evolução da previdência brasileira.....	67
Quadro 2 – Diferenças entre aposentadorias.....	72
Quadro 3 – Variáveis de mudança organizacional.....	80
Quadro 4 – Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa.....	91
Quadro 5 - Contexto Ambiental pré-reforma.....	95
Quadro 6 – Análise de conteúdo por área de atuação.....	97
Quadro 7 – Interação entre os processos de mudança.....	98
Quadro 8 – Interações entre contexto, processo e conteúdo.....	101
Gráfico 1 – Ilustração gráfica da previdência do Brasil.....	16

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de desenvolvimento previdenciário – IDP – Ano 2004.....	18
---	----

LISTA DE SIGLAS

BD - Benefício Definido

CAPIN - Caixa de Aposentadoria e Pensão para os Servidores da Imprensa Nacional

CAP - Caixas de Aposentadoria e Pensão

CD - Contribuição Definida

CF - Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

CNPS - Conselho Nacional de Previdência Social

CEPS - Conselhos Estaduais de Previdência Social

CMPS - Conselhos Municipais de Previdência Social

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

FPREV - Fundo Previdenciário

FFIN - Fundo Financeiro

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

IMPAS - Instituto Municipal de Previdência e Assistência Social do Município de Manaus

IAPI - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPB – Instituto de Previdência e Pensões dos Bancários

IAPETC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

IAPFESP – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários dos Serviços Públicos

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS- Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões

LBA - Fundação Legião Brasileira de Assistência

LC – Lei complementar

MANAUSPREV - Fundo Previdenciário do Município de Manaus

MPS - Ministério da Previdência Social

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

RJU - Regime Jurídico Único

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

SUMÁRIO

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO	15
1.1 ENFOQUE DO ESTUDO	15
1.1.1 A previdência municipal	16
1.1.2 A nova administração pública	19
1.2 RELEVÂNCIA DA PESQUISA	20
1.2.1 A problemática previdenciária	20
1.2.2 O Modelo Contextualista	20
1.3 PROPÓSITOS DA PESQUISA	21
1.3.1 Objetivos específicos	21
1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS	22
1.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	23
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO	23

CAPÍTULO II

REVISÃO DA LITERATURA	25
2.1 TEORIAS ORGANIZACIONAIS	25
2.2 O AMBIENTE ORGANIZACIONAL	28
2.2.1 Relação entre o ambiente e a organização	31
2.3 MUDANÇA E ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA.....	33
2.3.1 Estratégia e mudança	34
2.3.2 Abordagem da escolha estratégica.....	39
2.3.3 Modelos de Mintzberg.....	42
2.3.4 Modelos de Contextualista	43
2.3.5 Poder e Mudança	45
2.4 SEGURIDADE SOCIAL.....	48
2.4.1 Conceitos básicos.....	48
2.4.2 Origens da seguridade social.....	52
2.4.3 Da assistência à seguridade	54
2.4.4 Welfare State	57
2.5 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	59

2.5.1 Marco inicial	59
2.5.2 Introdução de modelo organizacional	62
2.5.3 INPS – A super-estrutura de previdência social.....	64
2.5.4 A previdência contemporânea	65
2.6 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....	68
2.6.1 Diferenças entre RGPS e os RPPS	70
2.7 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL	72
2.7.1 histórico recente da previdência	73
2.7.2 Normativos legais.....	74
2.7.3 Principais características	74
2.7.4 Qualidade na gestão dos institutos de previdência.....	78
CAPÍTULO III	
MODELO CONTEXTUALISTA	79
3.1 COMPONENTES DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL	79
3.1.1 Conteúdo	80
3.1.2 Contexto	85
3.1.3 Processo	87
CAPÍTULO IV	
METODOLOGIA	89
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	89
4.2 ESTUDO DE CASO	89
4.2.1 Definição do caso e a organização em análise.....	92
4.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	92
4.3.1 Validade e confiabilidade	93
4.3.2 Ética e imparcialidade	93
4.4 DESIGN E PERSPECTIVAS DA PESQUISA.....	94
CAPÍTULO V	
APLICAÇÃO DO MODELO CONTEXTUALISTA	95
5.1 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DE MANAUS E O MODELO CONTEXTUALISTA.....	95
5.1.1 Contexto.....	95

5.1.2 Conteúdo	97
5.1.3 Processo	98
CAPÍTULO VI	
ANÁLISE DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO.....	100
6.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
6.1.1 Metodologia utilizada	100
6.1.2 Pesquisa	100
6.2 RESULTADOS	102
6.3 RECOMENDAÇÕES.....	102
REFERÊNCIAS	104

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.1 O enfoque do estudo

A razão de ser de um Estado é a promoção do bem-estar social de seus cidadãos é viabilizá-lo pode significar até mesmo a intervenção nas relações de mercado.

Segundo Borges (2003), o Estado pode atuar notadamente mediante regulamentação da distribuição de renda, evitando ou corrigindo injustiças decorrentes da concentração de riquezas e protegendo os segmentos menos organizados e mais vulneráveis pela dependência econômica.

A busca do Estado de Bem-Estar Social, ou mesmo, a concretização da verdadeira Seguridade Social, representada por uma ampla assistência estatal, requer a implementação e manutenção de Sistema de Previdência auto-sustentável.

Portanto pode-se citar duas grandes funções de um sistema previdenciário: seguro social e poupança interna de acordo com Figueiredo *et al* (2002).

De um lado a necessidade de harmonizar as relações de trabalho oriundas da revolução industrial, e de outro a necessidade de um ente buscar políticas de equilíbrio econômico e financeiro para dar sustentabilidade ao sistema.

Daí a necessidade de reformas, quer pelos aspectos legais e normativos quer pela implantação de instrumentos de gestão eficazes para a manutenção do sistema.

Após a aprovação da Emenda Constitucional Nº 20, de 15 de dezembro de 1998, o sistema previdenciário brasileiro vem passando por inúmeras transformações, destacando-se a Previdência dos Servidores Públicos ou Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), por apresentar as maiores dificuldades e complexidades de ajustes e equilíbrio.

Melo (2002) aponta para a dificuldade de reformas já que os atores envolvidos, sobretudo os servidores públicos, na qual o Estado precisa coadunar suas outras funções com as garantias e direitos adquiridos dessa massa .

O Gráfico 1, a seguir, ilustra a estrutura atual da previdência do Brasil, com base nas Emendas Constitucionais e no próprio texto da Carta Magna. Vale ressaltar que esta pesquisa abrange o pilar relacionado ao RPPS, no caso específico do município de Manaus.



Gráfico 1 – Ilustração gráfica da Previdência do Brasil

FONTE: STEPHANES, 1999

A crise instalada no sistema previdenciário brasileiro é resultado de fatores, exógenos e endógenos, como o envelhecimento da população, baixas taxas de natalidade, alta taxa de sobrevivência, além de mudanças na economia das famílias. Segundo Rutkovsky (2003), em 2050 haverá países europeus que a massa de pessoas com idade acima de 64 anos será de 50,8%.

Surge daí o desequilíbrio das massas populacionais com as necessidades securitárias, onde o Estado (*lato sensu*) deve, subsidiariamente, oferecer a proteção social. Para tanto, são necessárias estratégias públicas capazes de atender tais demandas, sobretudo na áreas que permeiam a seguridade social.

1.1.1 A previdência Municipal

Os regimes de previdência municipal, vêm apresentando ao longos dos anos disfunções conforme Gushiken (2002), pois a profusão dos regimes próprios de previdência criados no âmbito dos municípios são desamparados de controle social, absolutamente não transparentes e desprovidos de homogeneização nas regras previdenciárias e administrativas, criaram facilidades de fraudes, incentivaram a prática abusiva de concessão de benefícios generosos, ao arripio da lei, levando os entes federados envolvidos ao desequilíbrio financeiro e atuarial.

A Emenda Constitucional Nº 41, de 19 de dezembro de 2003 consagrou a responsabilidade dos entes quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial, alterou os regramentos para concessão de aposentadoria e pensão, introduziu o gestor único previdenciário em cada cidade e em cada Estado e alíquota mínima de 11% para contribuição.

Visando o controle dos RPPS a referida emenda alterou os requisitos para o CRP-Certificado de Regularidade Previdenciária, que funciona como uma espécie de certidão negativa para o município. Caso o RPPS não cumpra os requisitos ditados pela Ministério da Previdência (MPS), o mesmo fica impedido de contratar e receber repasses da União.

Com tais alterações à carta constitucional, provocou a imediata reforma da previdência municipal, já que o ente ficou irregular junto ao Ministério da Previdência impossibilitando a contratação e repasses de recursos federais.

O regime previdenciário do município de Manaus vinha apresentando ao longo dos anos, até o ano de 2004, as seguintes características básicas, dentre outras:

- a) ausência de separação clara do custeio da previdência municipal de outros serviços assistenciais, notadamente a assistência médica, em desacordo com as Emendas Constitucionais;
- b) inexistência de ativos financeiros destinados à garantia do pagamento de benefícios previdenciários;
- c) inexistência de estruturação de um único sistema de custeio da previdência, voltado para o longo prazo, onde estivessem incluídos os benefícios programados e de risco;
- d) ausência histórica de caráter contributivo paritário para o custeio dos benefícios; e
- e) a não implementação de instrumentos de gestão.

Visualizava-se o desacordo legal, de gestão e financeiro da previdência municipal, podendo-se observar no Índice de Desenvolvimento Previdenciário – IDP- elaborado pelo Núcleo Atuarial de Previdência da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e o município de Manaus encontrava-se com nível de desenvolvimento

previdenciário baixo, como demonstra a tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Previdenciário.

UF	Capital	IDP	Nível de desenvolvimento previdenciário
MG	Belo Horizonte	0,850	ALTO
PI	Teresina	0,850	
GO	Goiânia	0,767	MÉDIO
TO	Palmas	0,733	
RR	Boa Vista	0,717	
PA	Belém	0,650	
RJ	Rio de Janeiro	0,567	
MS	Campo Grande	0,550	
MT	Cuiabá	0,533	
PR	Curitiba	0,483	
SE	Aracajú	0,483	BAIXO
CE	Fortaleza	0,483	
PB	João Pessoa	0,483	
AP	Macapá	0,483	
AL	Maceió	0,483	
AM	Manaus	0,483	
RN	Natal	0,483	
RS	Porto Alegre	0,483	
RO	Porto Velho	0,483	
MA	São Luis	0,483	
ES	Vitória	0,483	
BA	Salvador	0,433	
SP	São Paulo	0,433	
SC	Florianópolis	0,250	
PE	Recife	0,250	

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Previdenciário 2004
 FONTE: Núcleo Atuarial de Previdência - UFRJ,2004

Nestas perspectivas supramencionadas ficou demonstrada a necessidade de se reestruturar o Regime Próprio de Previdência do Município de Manaus permeando os aspectos tecnológicos, os recursos humanos, os estudos técnicos atuariais, a adequação legal, mas sobretudo, a criação de um novo ordenamento organizacional e estratégico.

A partir da necessidade de reestruturação do RPPS, foi elaborado um projeto de lei que visava reestruturar a previdência municipal, no sentido de adequar legalmente o município aos ordenamentos legais federais, como também que buscasse o equilíbrio financeiro.

A aprovação do projeto de lei, pela Câmara Municipal de Manaus, culminou na Lei Nº 870, de 21 de julho de 2005 que criou o novo órgão gestor do RPPS - a

MANAUSPREV – que tem a natureza de serviço social autônomo, entidade paraadministrativa sem fins lucrativos, vinculado ao chefe do poder executivo.

A lei acima citada trouxe, ainda, a introdução do contrato de gestão na administração municipal, sob a égide da administração gerencial, com ênfase nos resultados, em contraponto à ênfase no controle de procedimentos. De acordo com Bresser Pereira (1998, p. 147):

(...) na administração gerencial, o controle dos resultados substitui o controle dos procedimentos legais, e utiliza como principal ferramenta o contrato de gestão no qual são definidos indicadores de desempenho claro.

A idéia de inserção do contrato de gestão teve como critérios essenciais: a qualidade na prestação de serviços, a eficiência e a equidade, o que, de acordo com Ferlie et al (1999, p.98) indica que,

Uma característica comum dentro dessa legislação foi a tentativa de se criar paramercados imitando os mecanismos de mercado, mas nos quais o serviço (em geral) continua a ser gratuito para o usuário.

O RPPS de Manaus, em 2005, gerenciava cerca de 31.400 servidores públicos municipais, dos poderes executivo e legislativo municipal, distribuídos por aproximadamente por 29.000 ativos, 1.500 inativos e 900 pensionistas.

1.1.2 A nova administração pública

As organizações vêm sofrendo, ao longo do tempo, adaptações ao seu ambiente, e seus gestores são cada vez mais pressionados à responder a tais pressões. Por outro lado, não são consideradas, e nem percebidas a extensão com que essas mudanças alteram as organizações.

Considerando o âmbito das organizações públicas, onde está inserida esta pesquisa, visualiza-se que as organizações públicas assumem uma postura subordinada a princípios e recomendações, entretanto no setor privado é focado nos resultados, de forma predominante (PAULA,2005).

Alguns países, no caso do Reino Unido e Estados Unidos, na década de 80 iniciaram um movimento para transferência dos conhecimentos gerenciais do setor privado para o setor público, vislumbrando a inserção da lógica empresarial na administração pública (FERLIE *et al* 1999; PAULA, 2005).

Em Ferlie *et al* (1999), a nova administração pública foi criticada e vista como uma ideologia mercadológica, que por sua vez invadiu as organizações do setor público imbuída de valores contra-culturais, por outro lado constitui-se também como uma ruptura na forma de administrar o setor público.

Na década de 1980, surgiram quatro modelos (FERLIE *et al*, 1999) da nova administração pública, que traduziram as tendências e foco das administrações, a saber:

- a) Modelo 1 – O impulso para a eficiência;
- b) Modelo 2 – Downsizing e descentralização;
- c) Modelo 3 – Em busca da excelência;
- d) Modelo 4 – Orientação para o serviço público.

O Modelo 4 - orientação para o serviço público – pode ser caracterizada na grande preocupação com a qualidade do serviço, evidenciando a busca pela excelência dos serviços prestados.

1.2 A relevância da pesquisa

1.2.1 Entendendo a problemática previdenciária

Visando contribuir para o conhecimento dos RPPS, e especificamente ao processo de implantação e mudança organizacional dessas organizações, esta pesquisa busca investigar a seguinte questão:

“ Como se deu a implantação e mudança organizacional do Regime Próprio de Previdência do Município de Manaus, no momento da reforma previdenciária, considerando o processo, contexto e conteúdo ?”

A relevância deste trabalho é corroborada no instante em que não há evidências de pesquisas que contemplem as organizações públicas de previdência, como também da utilização do modelo contextualista.

1.2.2 Entendendo o modelo contextualista

Ao fornecer respostas às questões relativas ao ambiente, ao processo de mudança, a importância da perspectiva histórica, proporciona subsídios a tomada de decisão, demonstrando a importância da mudança estratégica e suas conseqüências no desempenho e sobrevivência das organizações.

O modelo contextualista procura compreender o processo de implantação e adaptação organizacional, sob um enfoque processual, contextual e histórico (PETTIGREW,1988).

De forma subsidiária, o resultado desta pesquisa poderá contribuir para a aplicabilidade do modelo contextualista, em outras organizações, oferecendo um formato de análise longitudinal.

O contexto previdenciário, acima descrito, influencia na forma pela qual as organizações, e sobretudo os governos, atuam em seu ambiente para que as reformas, ou as mudanças necessárias sejam efetivadas, trazendo à baila os problemas da interação exógena e endógena destas organizações.

Tendo em vista a importância da mudança estratégica e suas conseqüências no desempenho e sobrevivência das organizações, esta dissertação procura compreender o processo de implantação e adaptação do RPPS de Manaus, sob um enfoque processual, contextual e histórico (PETTIGREW,1988).

1.3Objetivos

O objetivo precípua da pesquisa é de compreender o processo de implantação e mudança organizacional do Regime Próprio de Previdência no setor público municipal, por meio de um estudo de caso, sob a égide do modelo contextualista, no período de janeiro a julho de 2005.

A pesquisa abrange a implantação da nova previdência municipal do período acima, exatamente pela necessidade de visualizar as mudanças organizacionais e modernização da gestão pública municipal, o que pode ser entendido, na perspectiva de Ferlie et al (1999, p.98), como a “nova administração pública”, em

que há a incorporação no setor público de técnicas das empresas privadas, no caso a criação de uma entidade paraadministrativa (paramercado).

1.3.1 Objetivos Específicos

Visando o alcance do Objetivo Geral apresenta-se, abaixo relacionados, os objetivos específicos ou metas:

1. Levantar as mudanças organizacionais ocorridas no RPPS, contemplando a legislação, a gestão e capitalização do regime;
2. Investigar o modelo contextualista, suas características, aspectos conceituais e aplicados;
3. Descrever os contextos internos e externos, visualizando as condições que se deram as mudanças organizacionais;
4. Identificar, o processo de mudança (como), analisando a organização e seus efeitos longitudinalmente;
5. Demonstrar o modelo de contextualista na mudança organizacional do RPPS, permitindo a compreensão de todo o processo de implantação e mudança organizacional.

1.4 Aspectos Metodológicos

Vergara (2005) define uma taxionomia para os tipos de pesquisa, adotando como critérios básicos, em relação ao fim da pesquisa, e aos meios utilizados. Adotou-se como finalidade da pesquisa, o tipo descritivo devido à necessidade de estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza, visando a exposição de um determinada população, que neste caso são constituídos pelos servidores públicos municipais (VERGARA, 2005).

Quanto aos meios, insere-se a investigação *ex post facto* por tratar-se de fato já acontecido, já que as variáveis não poderiam ser controladas ou manipuladas

(VERGARA,2005). Usou-se ainda a pesquisa documental, utilizando-se de documentos conservados nos órgãos envolvidos com a Reforma da Previdência: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal e Ministério da Previdência.

E optou-se também, pelo estudo de caso, pois de acordo com Yin (2005) este tipo de pesquisa pode ser utilizado em diversas situações, visando conhecer os fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos, dentre outros, sobretudo nos casos relacionados a fenômenos sociais complexos.

Tal estratégia de pesquisa permitiu que se processe uma investigação no sentido de preservar as características dos acontecimentos da vida real, a exemplo dos processos organizacionais e administrativos. Triviños (1995) caracteriza esse caminho como um estudo de caso histórico organizacional.

1.5 Limitações da Pesquisa

Conforme descrito no item 1.3 esta pesquisa contempla o período de janeiro a julho de 2005, na qual considerou-se todos os aspectos previdenciários à época existentes que nos mostraram a necessidade de reforma.

Registre-se, portanto, que o atual modelo de gestão vem sofrendo alterações profundas causadas pela mudança política ocorrida em 2008, isentando este pesquisador e o objeto da pesquisa quanto seus efeitos sobre a organização, como também sobre o modelo utilizado.

1.6 Estrutura do Trabalho

Esta dissertação é composta por 6 capítulos relacionados e descritos a seguir.

O capítulo 1 abrange o texto introdutório desta dissertação, abordando o enfoque do estudo, a relevância da pesquisa, determinação do problema, os objetivos da pesquisa, metodologia, limitações e estrutura.

O capítulo 2 relaciona a revisão da literatura sobre os temas da previdência, estratégia e mudança organizacional.

O capítulo 3 destaca o modelo contextualista utilizado como marco teórico desta pesquisa.

O capítulo 4 relata os aspectos metodológicos da pesquisa, incluindo uma contextualização sobre o órgão gestor, o *design* e perspectivas da pesquisa, e os procedimentos de coleta e análise de dados

O capítulo 5 demonstra a aplicação do modelo de mudança organizacional (contextualista) no âmbito do Regime Próprio do Município de Manaus, permeando cada componente de mudança e considerando o contexto, o processo e o conteúdo.

O capítulo 6 ilustra os resultados da aplicação do modelo contextualista através das interações entre contexto, processo e conteúdo, como também as conclusões e recomendações com vistas ao aprimoramento da utilização do modelo pelos RPPS.

CAPÍTULO II - REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo serão apresentados alguns conceitos do Estudo das organizações e revisão da literatura existente sobre mudança e adaptação estratégica, com demonstração da sua influência intra-organizacional.

2.1 Teorias Organizacionais

A sociedade é composta por organizações que devem ser bem estruturadas para que possam alcançar o objetivo a que se destinam (STONER,1995,p. 4), e dita que

as organizações são importantes porque são instituições sociais que refletem alguns valores e necessidades culturalmente aceitos [...] coordenando os esforços de diferentes indivíduos, as organizações nos permitem alcançar metas que, de outra forma, seriam muito mais difíceis ou até mesmo impossíveis de serem atingidas.

As organizações têm como finalidade ou objetivo a produção de bens ou serviços. Quanto mais a sociedade se desenvolve e evolui, mas bem preparadas as organizações devem estar para acompanhar as exigências impostas pelo ambiente.

As organizações constituem instituições complexas que o homem criou. Stoner (1995, p.4) conceitua organização como “duas ou mais pessoas trabalhando juntas e de modo estruturado para alcançar um objetivo específico ou um conjunto de objetivos”.

Galbraith (1977) define organização como sendo: constituída por pessoas e grupos de pessoas; com a finalidade de alcançar objetivos comuns; através da divisão do trabalho; integradas por processos de informação e decisão; continuamente através do tempo. A essa definição podemos agregar o elemento comum aos sistemas, ou seja, a contínua interação com o meio ambiente.

A eficiência e a eficácia de uma organização são determinadas por um adequado projeto organizacional, que busca ajustar essas diversas variáveis entre si e ao ambiente, tendo em vista seus objetivos estratégicos.

O conceito de projeto organizacional está indicado na Figura 1, abaixo.



Figura 1 – Conceito de projeto organizacional
 FONTE: Gailbrath, 1977

A teoria clássica das organizações, que vigorou entre o século XIX e o início do século XX, traduziu a forma e o modelo de executar as tarefas e, o gerenciamento baseava-se no controle da mão-de-obra disponível, essencialmente vistos como extensões da estrutura e do maquinário da organização.

A essência da atividade industrial residia na busca da eficiência do mecanismo de produção em massa, que reduzia progressivamente o custo unitário dos produtos (ANSOFF, 1993).

Surgem, no entanto, os primeiros indícios quanto às dificuldades de se manter uma conduta padronizada das pessoas na consecução das tarefas, os indivíduos nem sempre seguiam padrões de comportamento previstos e racionais, o que afetava a eficiência produtiva e a harmonia no trabalho (STONER, 1995).

Em contraponto com a escola clássica e sua negligência com o fator humano, surge a Teoria Neoclássica. Neste período, surgiram as Escolas das Relações Humanas, baseadas principalmente nos estudos de Elton Mayo na fábrica da Western Electric entre 1927 –1932, como também a Escola Comportamental baseada principalmente nos estudos de Abraham Maslow, Douglas McGregor, Rensis Likert Argyris (ANSOFF, 1993).

A passagem da administração científica para a escola das relações humanas, corresponde a um deslocamento da atenção da organização formal para a informal, evidenciando-se aspectos ligados à psicologia das relações do trabalho, por meio dos grupos informais.

Com o fim da chamada sociedade industrial, grande parte das mudanças no ambiente originaram-se de empresas pioneiras e agressivas, que determinaram o ritmo do desenvolvimento de suas operações. Face o laconismo gerencial da época

as organizações acreditavam que davam direcionamento para o seu próprio destino e ambiente (ANSOFF, 1993).

O desenvolvimento da teoria moderna foi influenciada por várias mudanças sociais, políticas, econômicas e tecnológicas na sociedade como um todo, correspondendo a uma nova transição de uma sociedade industrial para a sociedade pós-industrial.

Durante o período entre 1950 até 1970, as organizações sofreram ações do ambiente empresarial, onde para a maioria das organizações, isso representou uma transição de um mundo familiar em termos de produção e comercialização, para outro, desconhecido, de novas tecnologias, novos concorrentes, novas atitudes do consumidor, novas dimensões de controle social e, acima de tudo, de um questionamento sem precedentes do papel da empresa na sociedade, ficando claro que o meio ambiente exerce uma influência considerável no sucesso da organização.

As organizações passam a ser vistas como desenvolvendo um conjunto de transações com elementos externos, bem como, composta por subsistemas que interagem continuamente e são mutuamente dependentes (KATZ e KAHN, 1987).

O ambiente passa a constituir a ênfase da pesquisa e da construção conceitual na teoria organizacional contemporânea. Essa ênfase constitui em alguns aspectos, uma reação a décadas de pesquisa concentrada nos atributos estruturais internos das organizações e a controvérsia aparentemente sem fim sobre quais fatores determinam a estrutura. Grande parte dessas pesquisas foram desenvolvidas como se as organizações operassem como sistemas fechados, ou seja sem interações com o ambiente.

O interesse pelo ambiente levou ao desenvolvimento da Teoria Contingencial. Essa teoria emergiu do trabalho de Lawrence e Lorsch; Becker e Neuhauser; e Negandhie Reiman que desenvolveram as idéias básicas mais extensamente. Para HALL (1984) a teoria contingencial pode ser resumida e idealizada como “a melhor maneira de organizar-se depende da natureza do ambiente com o qual a organização deve relacionar-se”.

Embora a Teoria Contingencial seja mais um esquema do que uma formulação teórica, contribuiu para a base atual de conhecimento, principalmente por enfatizar a importância do ambiente para as organizações, vindo este foco ambiental a dominar a teoria organizacional contemporânea (HALL, 1984).

2.2 O ambiente organizacional

As escolas administrativas clássicas tendiam a desconsiderar o ambiente externo, os gestores preocupavam-se apenas com o ambiente interno das organizações. Tratavam a organização como um sistema mecânico "fechado" (BOWDITCH e BUONO, 1992; MORGAN, 1996). Isso era aceitável naquela época, pois o ambiente externo era relativamente estável e previsível (STONER e FREEMAN, 1995).

A adaptação da organização às mudanças no ambiente externo não era considerada. Portanto tais escolas não conseguiam explicar os fenômenos que ocorriam na organização frente às transformações sócio-políticas e econômicas, principalmente o período de 1950 a 1970.

Com vistas à contornar esse isolamento, os teóricos organizacionais começaram a estudar a interação entre elementos estruturais das empresas e as forças ambientais. O estudo culminou com a obra de Katz e Kahn em 1966 (KATZ e KAHN, 1987), o qual considerava as organizações sistemas abertos, em constante interação com seus ambientes. A Teoria Contingencialista que focaliza nas ações e comportamentos da organização face à natureza do ambiente.

Para compreender o comportamento de uma organização, suas ações e estrutura é preciso entender o contexto daquele comportamento, bem como que se reconheçam sua natureza coalizacional e a maneira pela qual ela responde às pressões do ambiente - atendendo às demandas de alguma coalizão em detrimento de outras, estabelecendo relacionamentos com algumas, evitando outras (PFEFFER e SALANCIK, 1978).

As organizações são consideradas um sistema aberto em constante interação como o ambiente externo. Essa interação ou adaptação não é explicada através da determinação da melhor forma, defendida pela Teoria Contingencialista, mas através de um conjunto de razões resultantes da percepção da gerência da organização quanto aos fatos relevantes do ambiente externo e do processo político inerente ao processo de adaptação. Partindo-se da visão da organização como um sistema aberto - visão que será adotada neste trabalho - a organização, para ser competitiva ou até mesmo para continuar existindo, precisa ser permeável ao meio no qual está inserida - sua realidade objetiva (CHILD e SMITH, 1987).

Sob a égide dessa perspectiva, Schein (1982;1985) conceitua as organizações através das seguintes características:

- A organização deve ser concebida como um sistema aberto, isto é em constante interação com os ambientes, importando deles matérias-primas, pessoas, energia e informação, transformando-os em produtos ou serviços que serão exportados para aqueles ambientes.

- A organização precisa ser entendida como um sistema com múltiplas funções e objetivos os quais envolvem múltiplas interações entre ela e os ambientes.

- A organização é composta de vários subsistemas em interação dinâmica: humano, tecnológico, estrutural e administrativo (BOWDITCH e BUONO, 1992).

- Em função de esses sistemas possuírem graus variáveis de interdependência, mudanças num subsistema tendem a afetar o comportamento de outros subsistemas.

- A organização existe dentro de um conjunto de meios ambientes dinâmicos, constituídos de vários outros sistemas, alguns maiores, outros menores do que a organização.

- Os vários elos entre a organização e seus ambientes dificultam a clara especificação dos limites de qualquer organização.

Nos dias de hoje, isso já não é mais possível. Percebe-se claramente que as contínuas e rápidas mudanças no ambiente externo possuem efeitos de longo alcance sobre as organizações e suas estratégias administrativas. A tecnologia, o estilo de vida dos consumidores e os regulamentos governamentais também estão em mudança. Tapscott e Caston (1995) enfatizam essas idéias ao afirmarem que assim como as barreiras na realidade política e econômica estão sendo destituídas, a nova organização deverá ser aberta, para atuar no ambiente empresarial dinâmico.

As empresas estão inseridas em meio onde interagem várias forças e vetores os quais contribuem e influenciam de algum modo. O campo onde essas forças atuam é também fonte de recursos para as empresas e exerce influência na sua tomada de decisão. Esse campo, externo à empresa, é chamado de ambiente organizacional.

Em vários estudos tem utilizado o ambiente organizacional, em função de sua importância para o sucesso da organização. A necessidade de definir e conhecer os componentes que formam o ambiente culminou com o desenvolvimento de teorias

administrativas nas quais as organizações são vistas como sistemas abertos, que precisam adaptar-se às condições externas mutantes (BUWDITCH e BUONO, 1992).

Define-se de modo mais preciso o ambiente organizacional, recorrendo à duas distinções para efeito analítico: ambiente específico, e ambiente real *versus* ambiente percebido.

De acordo com Bowditch e Buono (1992), a distinção entre os ambientes geral e específico depende das atividades centrais de cada organização. O ambiente geral é igual para todas as organizações, enquanto o ambiente específico varia dependendo dos produtos e mercados que a organização tiver escolhido.

A ação do ambiente geral pode ocorrer através da influência sobre os componentes do ambiente específico (tais como fornecedores, clientes, concorrentes e acionistas) ou através da criação de pressões que demandem uma resposta da empresa, como uma mudança na legislação ou o aparecimento de uma nova tecnologia, que faz surgir novos negócios e/ ou desaparecer mercados já estabelecidos (PORTER, 1992).

A complexidade da discussão sobre a definição de ambiente organizacional aumenta, quando se considera que cada membro da organização tem uma escala de significância pessoal, que analisa o grau de importância de cada fato ou acontecimento. O ser humano não tem a capacidade de trabalhar todas as informações disponíveis para a tomada de decisão.

Segundo Weick (1973) nenhum indivíduo é capaz de captar toda um rol de informações que está ao seu redor, e mesmo que o fizesse, nada garantiria que a percepção do que ele captou seja correta, ou mesmo útil para suas atividades.

Com base nessas idéias, existe outra classificação do ambiente em função da percepção dos membros da organização:

a) *Ambiente Real* - também chamado de ambiente objetivo ou realidade objetiva (Child e Smith, 1987). É formado por entidades, objetos e condições que existem fora da empresa, tal realidade impõe limitações às operações da empresa.

b) *Ambiente Percebido* - reflete a interpretação subjetiva da realidade objetiva.

Para Child (1972) essas percepções ocorrem dentro da organização. As percepções são fundamentais, pois conforme as declarações de diversos autores, as decisões são baseadas em percepções sobre o ambiente e não em fatos. Esse ambiente pode ser interpretado como a arena cognitiva de Child e Smith (1987).

A turbulência ambiental é traduzida em ação por meio da percepção que os indivíduos têm de seus ambientes. Quer dizer, os gerentes dão respostas apenas ao que eles percebem; as condições ambientais que não são notadas, não afetam as condições e ações gerenciais. Isso significa que o mesmo ambiente pode mostrar-se de forma diferente para diferentes organizações (SNOW apud MALAN, 1994: 67).

Para Pfeffer e Salancik (1978: 72) afirmam que,

o ser humano cria o ambiente para o qual o sistema então se adapta. O ator humano não reage ao ambiente, ele o faz.

A delimitação do ambiente, suas contingências e demandas externas são em parte determinadas pelas estruturas organizacionais, pelos sistemas de informação e pela distribuição de poder e controle dentro das organizações (PFEFFER e SALANCIK, 1978).

2.2.1 Relação entre o ambiente e a organização

Segundo Miles e Snow (1978) o ambiente vem sendo uma das principais fontes de pressão e desequilíbrio organizacional, essa turbulência gerencial desencadeia um processo contínuo de adaptação.

Na análise do ambiente há uma tentativa de distinguir os elementos relevantes à organização e que têm influência direta possibilitando a melhor compreensão dos elementos potencialmente relevantes. Os primeiros fazem parte do ambiente específico da organização (MILES, 1980) ou ambiente direto (STONER e FREEMAN, 1995), e segundo denominados de ambiente geral (MILES, 1980) que podem ser classificados como tecnológicos, econômicos, políticos e sociais.

Pfeffer e Salancik, (1978) afirmam que as organizações precisam ser sensíveis às demandas de seus ambientes e às dos *stakeholders* que fornecem apoio para a sua manutenção e desenvolvimento. A direção deve buscar um equilíbrio em seus relacionamentos com esses diversos *stakeholders* . As ações organizacionais devem negociar trocas que garantam a continuidade dos recursos necessários à sua sobrevivência.

O ambiente específico ou operacional, por sua vez, varia dependendo das atividades da organização, tais como os produtos e os serviços oferecidos e os mercados atendidos (BOWDITCH e BUONO, 1992). Alguns autores referem ao

ambiente específico como aquele que contém os “públicos relevantes externos”, como os fornecedores, consumidores, distribuidores, governo e comunidade.

Bowditch e Buono (1992) acreditam que alguns ambientes organizacionais podem ser simples ou estáveis, enquanto outros tenderão a ser mais complexos e dinâmicos. A mudança ambiental que afeta uma organização baseia-se em duas dimensões: grau de estabilidade e grau de complexidade do ambiente.

O grau de estabilidade da mudança ambiental mede até que ponto os elementos do ambiente são dinâmicos. Um ambiente é estável quando num determinado interstício ele mantém suas características. Por outro lado, os ambientes instáveis passam por mudanças abruptas e rápidas.

A outra dimensão da mudança ambiental mede a quantidade de elementos diferentes e relevantes no ambiente externo das organizações fornecendo o grau de complexidade. Um ambiente é complexo quando há um grande número de elementos distintos que exercem influência significativa sobre a organização. Já um ambiente simples caracteriza-se por apenas alguns fatores externos importantes.

O grau de incerteza ambiental, por sua vez, é determinado pelas dimensões de estabilidade e complexidade. Está relacionado com a falta de informações sobre as tendências e mudanças nas condições ambientais.

A incerteza é a variável mais comumente citada para caracterizar o ambiente externo de uma organização. As organizações fazem escolhas estratégicas com relação às suas estratégias, estruturas, tecnologias e processos na tentativa de responder à incerteza ambiental e reduzi-la (ALLRED, 1989). Contudo, sabe-se que para cada organização existe um nível "aceitável" de incerteza, o qual varia de acordo com sua orientação estratégica.

As respostas organizacionais ao ambiente são baseadas nas escolhas estratégicas feitas dentro da organização pela coalizão dominante. Os gerentes esforçam-se para tomar decisões racionais de modo a manter a organização alinhada com o ambiente; entretanto, sabe-se que suas capacidades para fazerem isso é limitada pela quantidade de suas habilidades, de sua informação e julgamento.

De acordo com Pettigrew (1992), de modo geral, o ambiente no qual operam empresas do setor público, que é o caso da organização estudada neste trabalho, é um ambiente político muito mais complexo do que aquele onde estão inseridas as empresas privadas. Entretanto, ele salienta que não se deve assumir que essas

categorias setoriais são estáticas e que as organizações públicas atuam somente no setor público.

2.3 Mudança e Adaptação Estratégica

Os estudos sobre mudanças estratégicas nos últimos anos têm foco, principalmente, o conteúdo dessas mudanças, correlacionando as variáveis: estratégia, estrutura, sistemas e o desempenho das empresas (CHANDLER, 1962; RUMELT, 1974).

A adaptação organizacional pode ser um processo de ajuste recíproco entre a organização e o ambiente, onde tal reciprocidade demonstra que tanto o ambiente e quanto a organização se modificam (PETTIGREW, 1987; CHANDLER, 1962).

Outra categoria de estudos tem procurado analisar o contexto, externo e interno, que determina essas mudanças, correlacionando as características do ambiente externo e as formas de organização (LAWRENCE e LORSCH, 1967). Um número menor de estudos tem focalizado o processo de mudança estratégica, analisando como tais mudanças são decididas, implementadas e controladas (PETTIGREW, 1985, 1989).

De acordo com Pettigrew (1989,p.146),

"[...]a pesquisa teoricamente correta e praticamente útil sobre a tomada de decisão e mudança estratégica deve desenvolver a interação contínua entre idéias a respeito do contexto (externo e interno) da mudança, do processo de mudança e do conteúdo da mudança, juntamente com a habilidade em regular as relações entre as três. O contexto externo refere-se ao ambiente social, econômico, político e competitivo em que a empresa atua. O contexto interno refere-se à estrutura, à cultura organizacional e ao contexto político da empresa, através do qual as idéias de mudança devem fluir. O conteúdo refere-se às áreas específicas de mudanças que estão sendo examinadas. Assim, a empresa pode estar procurando mudar a tecnologia, a mão-de-obra, os produtos, o posicionamento geográfico, ou realmente a cultura organizacional. O processo de mudança refere-se às ações, reações e interações das várias partes interessadas, na medida em que procuram alterar a empresa em seu estágio presente tendo em vista o futuro. Portanto o quê da mudança está contido no item conteúdo, muito do porquê da mudança deriva de uma análise do contexto externo e

interno , e o como da mudança pode ser compreendida pela análise do processo”.

Tal modelo de pesquisa considera, portanto, as principais questões envolvidas na mudança estratégica, possibilitando, um corte transversal no estudo da mudança. Tal fato ser efetuado nos momentos de crise da organização, na qual o contexto externo e interno interagem no sentido de favorecer as mudanças (FLEURY, 1996).

A análise longitudinal da mudança estratégica pode ser feita realizando-se cortes sucessivos ao longo de um interstício da vida organizacional. Estudos nessa linha indicam que as empresas apresentam fases de evolução (ciclos de vida), que correspondem a determinadas características nas suas estratégias, estruturas, sistemas, culturas e relações de poder (CHANDLER, 1962; MINTZBERG, 1984).

2.3.1 Estratégia e Mudança

Diversos autores formulam definições e teorias concorrentes sobre estratégia que na maioria das vezes se complementam em algum aspecto, mas que não são universalmente aceitas.

As definições do conceito de estratégia são quase tão numerosas quanto os autores que as referem. Existindo, embora, convergência em alguns aspectos que estão na base do conceito, o conteúdo e os processos de formação da estratégia são objeto de abordagens muito diversas que assentam na forma como os autores concebem a organização e entendem o seu funcionamento. Como afirma Hambrick (1983), a estratégia é um conceito multidimensional e situacional e isso dificulta uma definição de consenso.

Em Chandler (1962) estratégia é a determinação dos objetivos básicos de longo prazo de uma empresa e a adoção das ações adequadas e utilização de recursos para atingir esses objetivos.

Para Ansoff (1965) a estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão em condições de desconhecimento parcial. As decisões estratégicas dizem respeito à relação entre a empresa e o seu ecossistema .

Estratégia refere-se à relação entre a empresa e o seu meio envolvente: relação a atual (situação estratégica) e relação futura (plano estratégico, que é um conjunto de objetivos e ações a tomar para atingir esses objetivos).

A estratégia é o forjar de missões da empresa, estabelecimento de objetivos à luz das forças internas e externas, formulação de políticas específicas e estratégias para atingir objetivos e assegurar a adequada implantação para o cumprimento dos objetivos organizacionais (STEINER e MINER, 1977).

Estratégia é o estabelecimento dos meios para atingir os objetivos, sujeito a um conjunto de restrições do meio ambiente (HOFER & SCHANDEL, 1978).

Para Quinn (1980) é um modelo ou plano que integra os objetivos, as políticas e a sequência de ações num todo coerente.

Rummelt et al (1991) definem estratégia como o conjunto de escolhas que uma organização, frequentemente empresarial, faz com relação a: (1) Seleção de objetivos. (2) A escolha de produtos e serviços que será oferecida aos compradores. (3) O design e a configuração de políticas que definem como a empresa vai competir nos mercados. (4) Escopo competitivo. (5) Sua estrutura organizacional. Na verdade, são as forma pelas quais estas escolhas estão integradas, que faz do conjunto uma estratégia.

Em Martinet (1984) designa o conjunto de critérios de decisão escolhido pelo núcleo estratégico para orientar de forma determinante e durável as atividades e a configuração da empresa.

Conolly et al (2005, p. 153-154) definem estratégia como o planejamento central utilizado por uma organização para identificar e atingir os seus objetivos e gerir os aspectos mais fundamentais de uma empresa: quem ela é e o que faz.

Govindarajan e Gupta (2001, p. 16 e p. 136) afirmam que por definição, toda ação estratégica representa um diálogo entre a empresa e seu ambiente. Toda empresa deve se adaptar às mudanças no seu ambiente.

Estratégia é uma força mediadora entre a organização e o seu meio envolvente: um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais para fazer face ao meio envolvente (MINTZBERG, 1988)

Para Porter (1996,p.68),

a estratégia é a criação de uma posição única e valiosa, envolvendo um conjunto diferente de atividades.

A estratégia está associada cm a palavra “como”: como crescer no negócio, como satisfazer os clientes, como vencer a concorrência dos rivais, como responder às condições variáveis do mercado, como gerenciar cada segmento funcional do negócio. Os “comos” tendem a se transformar em específicos, adaptados para a

situação própria da empresa e seus objetivos de desempenho. (STRICKLAND III, 2002).

Segundo Ghemawat (2000), a estratégia é um termo criado pelos antigos gregos, para os quais significava um magistrado ou comandante-chefe militar. O conceito de estratégia a princípio utilizado apenas por organizações militares, foi posteriormente apropriado pelo ambiente de negócios, estando o seu desenvolvimento relacionado com o ritmo das transformações na sociedade em geral e no mundo empresarial em particular.

Em linhas gerais, as definições encontradas na literatura tratam a estratégia como meio utilizado para adaptar a organização às condições ambientais.

Esse é um processo contínuo e sistemático de avaliação da organização e não um processo ocasional de dimensionar a organização e reavaliar os seus objetivos.

É nesse ponto, segundo os autores, que os estudos de estratégia organizacional moderna se diferenciam das preocupações tradicionais de formulação de objetivos empresariais.

Desde o início da utilização do conceito de estratégia na teoria da administração (ANSOFF, 1977), até as definições modernas mais refinadas, a discussão sobre estratégia mais relevante para esta pesquisa gira em torno da tipologia descrita por Mintzberg (1987).

A estratégia de uma empresa, conforme Mintzberg (1987), pode assumir 5 formas: como um plano, como um padrão de decisões, como uma posição, como uma perspectiva e como um estratagema. A discussão aqui focaliza-se em apenas dois tipos: a estratégia como um plano e como um padrão de decisões.

A estratégia como um plano é o resultado de um processo de planejamento da empresa, cuja finalidade é atingir objetivos específicos pré-definidos. Esse processo resulta em um curso de ação ou em um guia que dá origem as metas, políticas e programas que norteiam as decisões da empresa.

O mesmo autor afirma que as estratégias têm duas características essenciais: são feitas com antecedência às ações que ela guiará, e são desenvolvidas conscientemente e com um propósito.

Portanto, para formulação de uma estratégia como um plano através dos planejamentos estratégicos formais, a direção da empresa traça cenários a longo prazo, objetivos, e utiliza-se de modelos racionais para otimizar os recursos e analisar mercados.

A outra definição de estratégia proposta pelo autor é a estratégia como um padrão consistente de comportamento estabelecido por várias decisões tomadas por uma organização. O padrão de comportamento inferido das decisões determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para alcançar essas metas e define o conjunto do negócio que a companhia persegue, o tipo de contribuição econômica que ela intenciona fazer para seus acionistas, empregados, consumidores e comunidade.

Para Andrews *apud* Mintzberg *et al.* (1988), a essência da estratégia da empresa é um padrão de comportamento que se forma a partir das inúmeras decisões que a organização toma ao longo do tempo, na tentativa de adaptar-se ao ambiente. Durante essa trajetória, a empresa aprende com seus erros e responde ao ambiente de uma maneira desestruturada e flexível, na maioria das vezes reativa, sem um curso de ação ou plano previamente formulado a ser seguido.

Pode-se questionar que nem todas as estratégias planejadas são de fato realizadas, ou assumidas pela organização. Porém, a estratégia como um padrão, sempre é realizada, pois emerge das ações da empresa.

A tipologia proposta por Mintzberg e McHugh (1985) trata da relação entre estratégias realizadas e não realizadas. Segundo os autores, existem as estratégias planejadas, as não realizadas, as deliberadas, as emergentes e as realizadas.

As estratégias deliberadas são as estratégias planejadas que foram realizadas, enquanto as emergentes são sempre realizadas, visto que emergiram de ações já implementadas.

Os autores preferem ver a estratégia deliberada e a emergente como pontos finais de um *continuum*. Para eles, nenhuma organização pode funcionar apenas com estratégias puramente deliberadas (intenções precisamente realizadas), nem com estratégias completamente emergentes (ausência total de intenção e liderança, apesar dos padrões de ação).

Mintzberg (1988), também definiu estratégia como uma posição. Isto é, uma estratégia pode ser uma posição ou um meio de localizar uma organização em um determinado ambiente. Como uma perspectiva, a estratégia seria uma maneira arraigada de perceber o mundo (MINTZBERG, 1988, p.18). Refere-se à orientação gerencial compartilhada pelo pensamento coletivo o qual reflete o modo como as decisões são tomadas, assim como as normas e valores da organização que

modelam o comportamento estratégico dos gerentes. A mudança a partir dessa perspectiva reflete-se nas alterações básicas da orientação gerencial.

Num sentido mais amplo, o conceito de estratégia organizacional abrange as decisões feitas pela direção da organização, objetivando combinar os recursos organizacionais com as oportunidades e limitações ambientais (ALLRED, 1989).

Pina (1994) destaca que nos negócios, sejam eles públicos ou privados, estratégia é a essência, a síntese de um processo de busca que determina a direção que a empresa vai tomar no caminho para o futuro. E vai além, afirmando que a estratégia emerge da inteligência de um estrategista ou é o principal resultado de um sistema de planejamento estratégico.

O raciocínio estratégico implica na perfeição do que é essencial no contexto externo, a reflexão e a seleção inteligentes dos fatores críticos, avaliação do grau de urgência da resposta e criatividade das alternativas.

A riqueza do ambiente institucional brasileiro, marcado pela presença de organizações lucrativas e não lucrativas, públicas e privadas, nacionais e multinacionais, de grande e pequeno porte, dificulta, segundo Tavares (1991), a adoção de modelos estratégicos aplicáveis a todo tipo de organização.

Outra discussão importante sobre estratégia é quanto ao seu processo de formulação que, segundo Mintzberg (1973), pode desenvolver-se em três modos:

1. No modo empreendedor: motivado pelas características do empreendedor, o qual tomada de decisões arriscadas em um ambiente incerto. Ocorre, geralmente, em organizações pequenas com forte liderança;

2. No modo adaptativo: caracterizado por soluções reativas a problemas existentes, e em passos incrementais. Ocorre geralmente em grandes organizações que atuam em ambientes estáveis, onde há disputa pelo poder entre vários grupos;

3. No modo planejado: analisa analiticamente as propostas e cenários e gera estratégias globais para a empresa. Ocorre geralmente em organizações grandes que atuam em ambientes arriscados. Até este ponto, foram apresentadas as principais definições sobre estratégia relevantes para o contexto da pesquisa. Defende-se, portanto, que a estratégia empresarial pode ser definida como um padrão consistente no comportamento estabelecido nas decisões da empresa, tomadas com certa dose de intenção, que podem seguir as características do modo empreendedor de tomada de decisão (formulação de estratégias).

2.3.2 Abordagem da Escolha Estratégica

De acordo com Child (1972), existe um espaço nas organizações, mesmo sob pressão ambiental, onde seus dirigentes fazem escolhas estratégicas, pode-se citar o segmento a ser embarcado e a tecnologia a ser utilizada.

Nesse sentido, a adaptação organizacional refere-se ao processo pelo qual a empresa modifica sua estrutura e manipula o seu ambiente para melhorar sua performance. Segundo Child e Smith (1987), a maneira pela qual a organização percebe e se relaciona com o ambiente tem influência quanto à definição do tipo das escolhas estratégicas.

O conceito de adaptação definido por Ackoff *apud* Oliveira (1999) como a resposta a uma mudança (estímulo) que reduz de fato ou potencialmente a eficiência do comportamento de um sistema.

A possibilidade de realizar as escolhas estratégicas é fundamental para explicar o processo de adaptação estratégica (CHILD,1972). O mesmo autor, afirma ainda, que na maioria dos modelos de adaptação explica pouco mais do que associações positivistas entre dimensões da estrutura organizacional e fatores situacionais, como ambiente, tecnologia e tamanho. Ou seja, esses modelos não consideravam a possibilidade de escolha das pessoas que estavam no poder, bem como o processo político que resultam nas decisões.

Reconhecia que existe um processo político que restringe os decisores, e também existe um processo político no qual restrições e oportunidades são funções do poder exercido pelos decisores à luz de valores ideológicos.

Em suma, as organizações tentam manipular o ambiente para o seu próprio benefício. Em lugar de serem receptores passivos das forças ambientais, as organizações fazem escolhas estratégicas para adaptar-se ao ambiente.

Por sua vez, a perspectiva da escolha estratégica enfatiza o papel da gerência nesse processo, logo possuindo fortes dimensões voluntaristas.

A escolha estratégica defende a idéia de que a estrutura organizacional é apenas parcialmente determinada pelas condições ambientais. Embora os fatores do ambiente externo possam impor algumas limitações à organização, os gerentes podem fazer escolhas com relação ao domínio organizacional, às tecnologias e às estruturas adotadas. Além disso, eles podem manipular o ambiente em algum grau, visando reduzir dependências e incertezas. As limitações não são pré-destinadas ou irreversíveis (CHILD, 1972; PFEFFER e SALANCIK, 1978). Ou seja, ao invés de

aceitar o ambiente como um fator dado, ao qual a organização deve adaptar-se, é mais realístico considerá-lo como resultado de um processo que envolve tanto adaptação ao ambiente como tentativas de modificá-lo (PFEFFER e SALANCIK, 1978).

Segundo Miles e Snow (1978), a abordagem da escolha estratégica é a que melhor explica a adaptação organizacional. Ela enfatiza o papel da cúpula gerencial (coalizão dominante), considerada o elo de ligação entre a organização e o ambiente, pois é através de suas percepções que o ambiente é conhecido e conseqüentes ações são tomadas (CHILD, 1972). Apontam seis características importantes para a abordagem da escolha estratégica:

a)Decretação ambiental - As organizações criam seu próprio ambiente-tarefa através de uma série de escolhas.

b)Coalizão dominante- As organizações possuem um grupo de decisores cuja influência no sistema é maior que a dos outros.

c)Percepções- A adaptação organizacional tende a acontecer de acordo com as percepções da coalizão dominante com relação ao seu ambiente, que não são necessariamente iguais às características reais daquele ambiente.

d)Segmentação- A coalizão dominante é responsável pela divisão do ambiente e pela alocação de seus componentes às subunidades da organização.

e)Procura por atividades- É a coalizão dominante que monitora aqueles elementos ambientais, julgados como sendo cruciais para a organização.

f)Limitações dinâmicas- As percepções da coalizão dominante e os ajustes que ela realiza no presente são limitados por escolhas passadas. Limitações existentes podem ser reduzidas ou mesmo removidas através de mudanças importantes na estratégia. Contudo, qualquer direção nova será seguida de novas limitações.

As decisões da coalizão dominante têm mais força do que o determinismo ambiental, e por sua vez tentam manipular o ambiente para criar demandas ou proteção da concorrência. As percepções de cada coalizão dominante diferem entre si devido aos valores e história pregressa dos indivíduos que a compõe, bem como devido aos interesses políticos do grupo.

A análise da organização e do ambiente precisa reconhecer o exercício da escolha da coalizão dominante, pois ela pode selecionar o tipo de ambiente no qual a organização irá operar, criando seu ambiente organizacional, como sugeriu Weick

(1973), qual seja, o ambiente é importante às funções que a organização realiza. Além disso, as organizações têm poder até mesmo para influir no ambiente onde já está operando (CHILD, 1972; HALL, 1984).

Esse processo de escolha caracteriza-se por ser um processo político, na medida em que diferentes opções são apoiadas por diferentes coalizões dentro da estrutura decisória. A opção finalmente selecionada é o resultante do poder dos indivíduos e dos grupos que a apóiam (HALL, 1984). A ênfase na escolha estratégica reintroduz a importância do controle e do poder para analisar as organizações (PFEFFER e SALANCIK, 1978).

Em função desses fatores essencialmente estratégicos e políticos, as condições ambientais não podem ser vistas como determinantes da estrutura organizacional. Esta é definida a partir das percepções da coalizão dominante acerca do ambiente e das respectivas decisões e ações que ela pode conseqüentemente adotar na organização (CHILD, 1972; MILES, 1982).

Considera-se, portanto, que as mudanças estratégicas das organizações sejam desencadeadas da escolha estratégica da coalizão dominante segundo suas percepções do ambiente.

A presente pesquisa não utiliza a abordagem da escolha estratégica por não levar em consideração certas questões subjetivas, como, por exemplo o contexto político em que as decisões são tomadas (CHILD *apud* PETTIGREW, 1988).

2.3.3 O Modelo de Mintzberg

Mintzberg (1983) procura descrever a relação existente entre o sistema de poder interno da organização e as interferências do ambiente externo. Para tanto, ele define quem são os principais jogadores do jogo de poder organizacional, aqueles que interagem, barganhando entre si, a fim de obter parcelas de poder em relação à organização, formando a Coalizão Externa (CE) e a Interna (CI) ou, ainda, os influenciadores externos e os influenciadores internos. Os internos são aqueles que fazem parte do quadro funcional da organização, os encarregados de tornar a decisão e realizar as respectivas ações; são eles que determinam os resultados, que expressam as metas perseguidas pela organização. Os influenciadores externos são os que não são empregados da organização, mas que usam suas bases de

influência com vistas a afetar o comportamento dos participantes internos, interferindo nos resultados organizacionais.

Mintzberg (1983) acrescenta, por fim, um outro ator no sistema de poder organizacional, a ideologia da organização (o conjunto de crenças compartilhadas pelos influenciadores internos que a diferencia de outras organizações). O Estado aparece também como um interveniente no relacionamento da organização com a sociedade, na medida em que procura regular seu comportamento. Essa regulação e interdependência pode-se dar de duas maneiras: pelo fornecimento de recursos financeiros às organizações (através da aquisição de bens e serviços ou através de subsídios) e também utilizando medidas de proteção ao mercado.

2.3.4 Modelo Contextualista

Esta pesquisa estudou a mudança ocorrida na previdência municipal no período de janeiro a julho de 2005, assumindo que a adaptação da empresa ao ambiente segue um processo semelhante ao proposto pela abordagem contextualista.

Pettigrew (1985, 1987), propõe uma metodologia para estudar a mudança organizacional, observando que se trata de um processo humano complexo, no qual todos os membros da organização desempenham atividades, as quais podem estar relacionadas com a percepção do contexto da mudança, com a escolha do conteúdo da mudança ou com o processo de implementação da mudança.

A figura 2 ilustra o modelo contextualista e seus principais componentes, o contexto, o conteúdo e o processo de mudança.

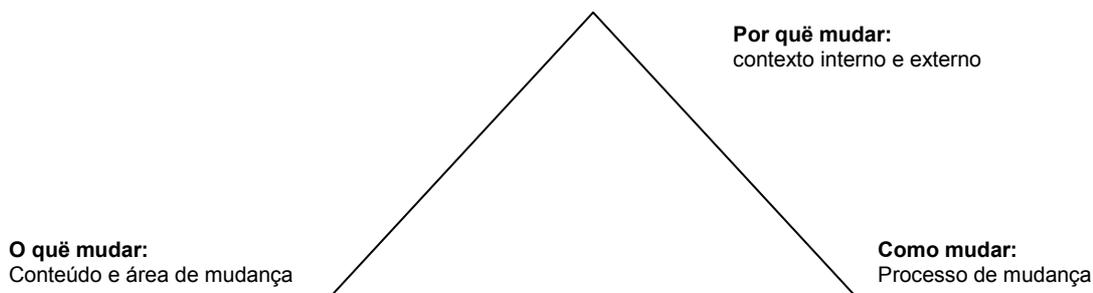


Figura 2 – Metodologia de mudança organizacional contextualista
FONTE: Pettigrew , 1989.

O **contexto** (é o porquê da mudança) pode ser dividido em externo e interno. O **contexto externo** refere-se ao ambiente social, político, econômico e competitivo no qual a organização atua, bem como à percepção, ação e interpretação das políticas e eventos. O **contexto interno** relaciona-se com a estratégia, estrutura, cultura corporativa e com o contexto político existente na própria organização através do qual surgem as idéias e impulsões para a mudança emergir (PETTIGREW, 1987, 1992).

Essa visão enfatiza o papel da escolha estratégica (MILES, 1982), pois considera que as organizações são capazes não só de captar as mudanças ambientais e adaptarem-se a elas, como também de realizar escolhas entre os tipos de ambiente nos quais deseja operar, adaptando-se a esta escolha. As organizações agem para criar seus ambientes.

Os contextos onde a organização opera podem ser mobilizados, isto é, eles não são entidades inertes ou objetivas. Pelo contrário são os atores que, selecionando os elementos do contexto em função dos seus próprios interesses e valores, elaboram esse contexto de determinada maneira.

O **conteúdo** (é "o quê " da mudança), diz respeito às áreas particulares de transformação que estão sob análise (PETTIGREW, 1992). Podem ser citados como exemplos de conteúdo a tecnologia, os produtos, a posição geográfica e a cultura da organização. Formular o conteúdo de qualquer nova estratégia inevitavelmente requer o gerenciamento de seu contexto e processo (PETTIGREW, 1987). Argumenta-se que a natureza das respostas por parte da organização pode ser moldada pelas características da questão que está sendo processada.

Por último, tem-se o **processo** de mudança (é o " como " a mudança acontece), o qual diz respeito às ações, reações e interações entre as várias partes integrantes da organização (seus *stakeholders*) e que estão interessadas na mudança em questão.

De acordo com Pettigrew (1992), a pesquisa sobre mudança deve envolver a interação contínua entre o contexto, o processo e o conteúdo da mudança, junto com a habilidade em equilibrar as relações entre os três.

2.3.5 Poder e Mudança

Todas as seis características da escolha estratégica citadas por Miles e Snow (1978) - decretação ambiental, coalizão dominante, percepções, segmentação, busca por atividades e limitações dinâmicas - ressaltam a importância da coalizão dominante no processo de escolha estratégica.

Seu desempenho está ligado à questão do poder (formal e informal) existente nas organizações e ao seu redor. O poder é um fator chave da escolha estratégica, pois é aquele que o detém, que irá decidir o que será ou não feito pela organização.

No caso da organização a ser estudada, a análise da influência do poder nas diversas mudanças estratégicas ocorridas torna-se ainda mais crucial, na medida em que se trata de uma organização que está vinculada ao setor público municipal, onde aquele fenômeno parece se manifestar de forma preponderante.

Em função disso, as mudanças também são um produto de processos que têm como forças motoras as lutas históricas e contínuas por poder e *status*. Ao estudar processos de mudança organizacional, é fundamental observar que o comportamento organizacional resulta de um sistema de poder interno da organização, bem como do poder exercido externamente (PFEFFER SALANCIK, 1978; MINTZBERG, 1983).

Embora existam muitas forças que afetam o que as organizações fazem, o poder é muito importante e não pode ser ignorado pelos interessados em entender como as organizações trabalham e por que fazem o que fazem (MINTZBERG, 1983). Embora a maior parte da literatura desconsidere a atividade política das organizações, por acreditar que a mesma não seja uma função administrativa normal ou legítima, Pfeffer e Salancik (1978) afirmam que as organizações estão sempre envolvidas naquelas atividades, todavia com graus diferentes de efetividade.

Existem diversas definições de poder. No entanto, neste trabalho dar-se-á mais ênfase àquela que concebe o poder como influência. Mintzberg (1978) e Pfeffer (1981) definem poder como capacidade de afetar os resultados organizacionais. Ou seja, refere-se à capacidade potencial de influir nas ações de indivíduos ou grupos no sentido de agirem de uma determinada maneira (KRAUSZ, 1991).

Com relação ao poder intra-organizacional - ou seja, o poder das várias subunidades da organização, observa-se que aquele poder advém daqueles que são capazes de reduzir as incertezas para a organização, e, quanto mais central for a incerteza e mais insubstituível for o ator, mais influente ele será. Adicionalmente, Salancik e Pfeffer (1974) indicaram que o poder de um determinado departamento

dentro de uma organização se dá em função da quantidade de recursos importantes que ele possui. Em ambas as formações estão presentes os conceitos de fontes alternativas e a importância do que o ator controla.

Etzioni (1974) afirma que nas organizações existe um ou mais centros de poder, os quais controlam os esforços integrados da organização e seus dirigentes, a fim de alcançar determinados objetivos. Esses centros de poder acompanham continuamente o desempenho da organização e modificam sua estrutura para aumentar sua eficiência.

Etzioni (1974), foi um dos primeiros sociólogos modernos a estudar as implicações do poder dentro das organizações. Ele define o poder como a habilidade de um ator para induzir outro a seguir a sua orientação. O poder, nesta definição, constitui o elemento básico de qualquer organização complexa, onde existem pessoas que possuem mais poder e outras que possuem menor poder.

Para compreender o comportamento das organizações, Mintzberg (1983) sugere que primeiro se deve procurar entender os elementos básicos do jogo chamado poder organizacional:

- especificamente quem são seus jogadores (influenciadores internos e externos), quais são os meios ou sistemas de influência que eles usam para ganhar poder, e quais são as metas que resultam de seus esforços: então, colocam-se esses elementos juntos para descrever várias configurações do poder organizacional; e, por último, verifica-se como usar tais configurações para melhorar o que as organizações fazem.

Dessa forma, Mintzberg (1983) também afirma que ter base de poder não é suficiente; o indivíduo precisa agir no sentido de tornar-se um influenciador, precisa gastar energia, usar a base do poder. Além disso, precisa fazê-lo de maneira inteligente, com habilidade política, o que significa usar as bases do poder efetivamente, organizando as alianças necessárias. Relacionando à habilidade política está um conjunto de características intrínsecas da liderança, tais como: carisma, charme, atratividade.

2.4 SEGURIDADE SOCIAL

Há uma tríade conceitual que alcança os aspectos sociais, previdenciários e assistenciais, com amparo na Constituição Federal do Brasil, onde indica-se a ‘Seguridade Social’, ‘Previdência Social’ e ‘Assistência Social’ como mecanismos da política pública brasileira securitária.

2.4.1 CONCEITOS BÁSICOS

A expressão ‘Seguridade Social’, surgiu em 1935, amplamente consagrada no âmbito social, surgiu quando da aprovação nos Estados Unidos de um conjunto de regimes de seguro social – *Social Security Act* -, com vistas à cobrir riscos de desemprego, velhice, morte, além de proporcionar aposentadorias e pensões aos trabalhadores. Este termo teve sua utilização democratizada após a divulgação da “Carta do Atlântico” firmada por Roosevelt e Churchill, em 1941.

Souza (2005), entende que as leis inglesas de amparo aos pobres - *Poor Law*, consolidadas em 1623, consagraram-se como o início das intervenções do Estado para garantir alguma proteção às pessoas necessitadas, cujo financiamento consistia em tributo pago pelos chefes de família.

A expressão ‘Seguridade Social’ não apresenta uma uniformidade quanto a sua utilização. Ora é utilizada num sentido mais amplo, alcançando a todos os aspectos do bem-estar social, onde pode ser considerada como um sinônimo de “Política Social”, ora num sentido mais restrito correspondendo a “Previdência Social”, ou seja, à dimensão compreendida pelo seguro social e assistência destinada ao trabalhador.

Oliveira *et al* (1998, p.298) conceituam seguridade social como “um conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral”.

Segundo Farias (1997, p.15), seguridade social tem uma conceituação mais ampla e é definida como um “conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade civil, voltado para a garantia de direitos sociais”.

Tal entendimento encontra guarida na “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, proclamada pelas Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, que hoje poderá fundamentar juridicamente a seguridade social, com base no seu artigo XXII.

Artigo XXII - Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional e pela cooperação internacional, de acordo com a organização e recursos de cada Estado, da satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Sussekind (1955, p.48) resume a grande gama de conceituações atribuídas à seguridade social por diversos estudiosos da área da seguinte forma:

(...) no seu sentido restrito a seguridade social pode ser definida como o conceito moderno da previdência social; no sentido amplo, ela compreende tudo de quanto necessita um homem para gozar do bem-estar.”

Como demonstra Sussekind (1955, p.48), surgiram os defensores de uma “posição intermediária” na conceituação de seguridade social, ou seja, não tão restrita que a torne simplista, nem tão ampla que venha a se confundir com política social. O autor adota esta “posição intermediária”, pois entende que seguridade social deve ter por objeto:

- a) os seguros sociais obrigatórios, com os serviços assistenciais complementares (previdência social);
- b) pleno emprego e prestações de desemprego;
- c) reajustamentos salariais e de benefícios do seguro social, tendo em vista os níveis do custo de vida;
- d) salário mínimo conforme as necessidades vitais do trabalhador;
- e) abonos familiares;
- f) educação profissional;
- g) medicina preventiva e curativa;

Corresponderá, portanto, à política do bem-estar social – denominação que tem sido, preferentemente, empregada no Brasil.

Michaelis (1998, p.242.), em seu Moderno Dicionário da Língua Portuguesa, apresenta as seguintes conceituações:

Seguridade Social – conjunto de medidas, leis, normas, providências que têm como objetivo dar à sociedade e ao indivíduo o maior grau possível de garantia, seja sob aspecto social, econômico, cultural, moral ou recreativo.

Previdência Social – conjunto de providências públicas para proteger e amparar o trabalhador e o funcionário e suas famílias, na velhice e nas enfermidades, por meio de aposentadoria e assistência médica e hospitalar.

Assistência Social – conjunto das atividades de assistência aos necessitados, efetuadas por organizações ou institutos especializados, sob orientação do Governo (destaques do autor).

Dadas as conceituações acima, infere-se que ‘Seguridade Social’ abarca uma dimensão mais ampla, onde estão contidos a ‘Previdência Social’, a ‘Assistência Social’ e, também, a ‘Saúde’.

A redação dada ao artigo nº 194 da Constituição Federal de 1988, assegurara a seguridade social na Carta Magna segundo princípios gerais recomendados pela OIT – Organização Internacional do Trabalho, já a conceituaram obedecendo a essa diferenciação:

Art. 194 – A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Assim sendo, os objetivos também obedecem a essas dimensões, sendo que a seguridade social busca “o bem-estar social, sob os pressupostos do respeito à liberdade e à dignidade e da valorização do homem” (SUSSEKIND, 1955, p.55); enquanto que “o objetivo fundamental do Seguro Social (entenda-se previdência social) é a reposição de renda do trabalhador” (OLIVEIRA *et al.*, 1998, p.299); ao passo que cabe à assistência social o escopo da beneficência, ou seja, as ações assistenciais e os serviços sociais, custeadas globalmente por toda a sociedade através dos tributos e doações.

Os programas de Seguridade Social são compostos por três componentes básicos que lhe proporcionam sustentação, assim como pilares, sendo que a

ausência ou anomalias apresentadas em qualquer desses pilares, seus resultados restam comprometidos.

Segundo Oliveira et al. (1998, p.298-299) esses componentes básicos são assim identificados:

- **O Seguro social**, também conhecido como Previdência Social, constituído por um programa de pagamentos em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação parcial/total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo. A clientela é usualmente restrita aos “segurados” e os benefícios guardam alguma proporcionalidade com as contribuições.

- **A Saúde**, entendida como um conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, que visam à prevenção e à cura dos agravos ao bem-estar físico e mental do indivíduo, de seus dependentes, bem como da comunidade em geral. Dependendo do sistema em particular, a clientela pode ser restrita a determinados grupos populacionais, sujeita a atributos tais como vínculo contributivo, condição de domicílio e/ou laboral, idade, etc.

- **A Assistência Social**, integrada por programas de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens in natura e de prestação de serviços, dirigidos a uma clientela de caráter residual cujo único critério seja a necessidade, sem que estes necessariamente incluam o vínculo contributivo. No caso de benefícios em dinheiro, estes raramente guardam relação com os padrões prévios de renda do grupo populacional a que se destinam.

Visualiza-se a importância da Seguridade Social na valorização do ser humano, notadamente no Brasil, um país heterogêneo, de raças, de culturas, de credos, de climas pairados sobre um território imenso, resultando uma dificuldade enorme de sinergia e equilíbrio social.

2.4.2 Origens da Seguridade Social

O advento da Seguridade Social remonta à antiguidade, onde as organizações filantrópicas gregas chamadas Eranoi e romanas chamadas Collegia podem ser

consideradas as primeiras sociedades de socorro mútuo, pois suas ações se apoiavam nos princípios de solidariedade.

De acordo com Sussekind (1955, p.11),

É certo que, desde a antigüidade romana, diversas modalidades de ajuda mútua foram praticadas, como os 'Collegia' e os 'Sodalitie' romanos, nos quais os seus integrantes se cotizavam, por ocasião da enfermidade ou falecimento de um deles, para prestar-lhe ajuda ou realizar os seus funerais. Também as 'Gildas' germânicas e as fraternidades inglesas constituíam autênticos exemplos de mutualidades – células que traziam implícita a idéia, ainda não difundida, do seguro social.

Com a expansão do Cristianismo, estas associações evoluíram, tornando-se confrarias, sodalícios, irmandades de socorro e montepios, porém o espírito do mutualismo permanece presente.

Entretanto, frise-se que estas iniciativas tinham caráter meramente complementar ou subsidiário no suprimento das carências sociais, pois na Idade Média os senhores feudais provinham às necessidades básicas de seus vassalos e de suas famílias (FARIAS, 1997, p.20). Destaque-se que naquela época a população mundial era reduzida e os recursos naturais explorados mediante autorização do senhor feudal, eram suficientes para todos.

A expansão demográfica, verificada na Inglaterra já a partir do século XVI, fez com que ocorresse uma grande e desordenada migração do campo em direção aos aglomerados urbanos.

Assim, “aos camponeses que não logravam êxito na disputa pelos empregos insuficientes disponíveis no artesanato, na manufatura e no comércio das cidades, restavam como alternativas a fome, a mendicância e a criminalidade” (FARIAS, 1997, p.21).

A partir desse período, a evolução da Seguridade Social passa a estar intimamente vinculada ao desenvolvimento econômico mundial e à organização das classes operárias, exercendo influência ou sendo influenciada por eles.

A necessidade da manutenção de grandes contingentes populacionais urbanos para o suprimento da necessidade de mão-de-obra exigida pelo desenvolvimento econômico da época fez com que nos primeiros anos da Revolução Industrial se

verificasse uma deterioração na saúde da população, em função do crescimento urbano desorganizado (THOMPSON *apud* FARIAS, 1997, p.21).

Afora isso, as condições de trabalho eram precárias. Homens, mulheres, crianças e idosos, sem qualquer distinção, chegavam a trabalhar até 14 horas diárias.

O capital (K) pôs sob jugo o trabalho, a mais-valia, a nova classe proletariada, enfim todas os componentes da era industrial, eclodiram pressões sociais, e tinha como bandeira o bem estar social.

Até o início do século XVIII, a assistência social existente não resultava de leis ou ato governamental. Exceção feita à chamada “Lei dos Pobres” (Poor Law), promulgada pela Rainha Elizabeth I, em 1601, que tornava “compulsório o auxílio das paróquias à população carente de sua região e instituindo um tributo a ser arrecadado em cada paróquia com este objetivo” (FARIAS, 1997, p.22).

Sussekind (1955, p.18) explica que, durante esse largo período da história, o homem era assistido em suas necessidades:

a) pela família;

b) pelos vizinhos, por intermédio das instituições religiosas locais ou do município;

c) pelos companheiros de trabalho, através das associações profissionais;

d) pelo empregador ou proprietário das terras, principalmente em se tratando de servidores públicos, de marítimos e de vassalos.

Farias (1997, p.20) se posiciona da mesma forma, nas economias pré-capitalistas, a assistência aos setores sociais menos favorecidos assumia um caráter eminentemente filantrópico, fruto de iniciativas voluntárias das comunidades locais e de associações funcionais ou de atuação organizada de instituições religiosas, que financiavam suas atividades captando recursos junto aos setores sociais mais afortunados.

2.4.2 Da Assistência à Seguridade

Destarte, foi lógica a reação dos trabalhadores e dos pensadores contemporâneos com relação à miséria da época, o que acarretou o surgimento dos primeiros movimentos de lutas sociais que se verificaria no final do século XVIII e início do século XIX. Segundo Sussekind (1955, p.20) foi quando se “organizaram as primeiras ‘Trade Unions’, na Inglaterra, exemplo que frutificava, logo a seguir, com o aparecimento dos sindicatos franceses e alemães”.

Como decorrência, começa a se difundir a necessidade de iniciativas coletivas de cunho securitário na prevenção de infortúnios trabalhistas.

Esclarece Farias (1997,p.25) que “tal percepção fundamentou, na segunda metade do século XIX, o surgimento do previdencialismo como política governamental”.

Portanto, as três últimas décadas do século XIX foram pródigas na edição de legislações previdenciárias, trabalhistas e sindicais.

Entre os anos de 1844 e 1854, aparecem as primeiras formas de seguro obrigatório na Bélgica (aposentadoria por invalidez e por velhice) e no império Austro-Húngaro (enfermidade, invalidez, acidente, velhice e morte).

Alguns autores como Sussekind (1955), situam nessas iniciativas o marco inicial da previdência social moderna. Outros autores, como Faleiros (1987), Farias (1997) e Stephanes (1998), convergem em situá-lo na lei alemã de 1883, de inspiração do Chanceler Otto Von Bismarck, que “propiciou a constituição de um sistema estatal centralizado de seguro social, organizado por categoria profissional e fundamentado no regime de capitalização” (FARIAS, 1997, p.25). Tal sistema era mais abrangente que os modelos belga (restrito aos trabalhadores marítimos) e austro-húngaro (restrito aos mineiros), pois se estendia a todos os operários industriais, logo depois ampliado a todos os trabalhadores e serviu como modelo de “organização estatal previdencialista” (FARIAS, 1997) para vários países, sendo que já guardava semelhança aos utilizados nos tempos atuais.

O Papa Leão XIII escreveu a Encíclica “De Rerum Novarum”, em 1891, valendo o registro especial pela sua influência que exerceu na difusão da filosofia que fundamentava a intervenção governamental na implantação de um seguro social que viesse a resolver a miséria e a complexidade dos males sociais que então afligiam o cidadão., postulava a proteção aos trabalhadores através de certas

reformas sociais, como a adoção de um ‘salário justo’, de benefícios sociais e de organizações sindicais. Ainda que o Papa defendesse a propriedade privada e os meios de produção, argüia que a proteção social daria equilíbrio entre ricos e pobres (SUSSEKIND,1955).

Diversos sistemas de seguro social obrigatório começaram a serem implantados pelos mais diversos países, alguns aderindo à primeira hora e outros pouco mais tarde.

No período compreendido entre a data da promulgação da lei alemã de 1883 e os dias de hoje, podemos dividir a história do seguro social em três grandes fases (SUSSEKIND, 1955, p.26-31):

1° Período – de 1883 à guerra de 1914-1918;

2° Período – de 1919 à guerra de 1939-1945;

3° Período – a partir de 1941, com a divulgação da “Carta do Atlântico”.

O primeiro período se caracterizou pela expansão do modelo alemão e pela ampliação dos tipos de coberturas, incorporando-se aos modelos existentes o seguro de acidentes de trabalho, o seguro doença, o seguro invalidez-velhice e o seguro morte. Foi ainda nesse período que surgiu o primeiro país a realizar um verdadeiro seguro nacional do povo inteiro, porque até então, eram restritos aos trabalhadores – Suécia, em 1912.

O segundo período se caracterizou pela universalização dos seguros obrigatórios de proteção do trabalhador. Foi nesse período a criação da OIT – Organização Internacional do Trabalho, pelo Tratado de Versailles, em 1919, que veio a estimular entre os países membros a elaboração de várias leis trabalhistas, visando assegurar a proteção à maternidade (1919), acidentes de trabalho e moléstias profissionais (1921, 1925 e 1934), seguro-doença (1927 e 1936), seguro-desemprego (1934) e igualdade de regime e conservação dos direitos do imigrante nos seguros de acidentes do trabalho e aposentadorias (1925 e 1934). Ainda nesse período, os Estados Unidos aprovam sua legislação de seguridade social - Social Security Act, um prenúncio do que estaria por vir no período pós-guerra.

O terceiro período é marcado pela divulgação da “Carta do Atlântico”, assinada por Roosevelt e Churchill, que veio a inspirar o Relatório Beveridge de 1942, onde

se propunha como sendo fundamental para uma próspera gestão política e social, a garantia de subsídios que protegessem os indivíduos abatidos pela impossibilidade de trabalhar, seja qual o motivo.

Souza (2005), ainda destaca que o referido o Plano, o qual defendia que o sistema de proteção social então vigente naquele país era insuficiente para assegurar ao povo uma segurança eficaz, por limitar-se aos assalariados e porque os critérios para concessão de benefícios eram extremamente rígidos. Foi com base nesse documento que o governo inglês implantou, em 1946, seu novo sistema de previdência, o qual assegurava a todos os indivíduos cobertura contra determinadas contingências sociais.

Na interpretação de Marshall o Plano *Beveridge* consistiu em fazer uma fusão das medidas esparsas já existentes, ampliar e consolidar os vários planos de seguro social, padronizar os benefícios e incluir novos benefícios como seguro acidente de trabalho abono familiar ou salário família, seguro desemprego e outros seis auxílios sociais: auxílio funeral, auxílio maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para os que trabalhavam por conta própria.

O Plano *Beveridge*, na verdade, representa o principal documento de uma nova fase da previdência, que tem como marco o pós-guerra, quando as nações européias passaram a se preocupar em assegurar um nível de proteção social mais adequado para a população, dentro de um novo conceito de Estado denominado *Welfare State*.

2.4.3 Welfare-State

O Relatório Beveridge embasou, segundo Farias (1997, p.26), a “universalização dos serviços de saúde e a reformulação da previdência social e veio a constituir-se em uma referência para os sistemas de proteção social”.

Abandona-se a idéia de que a assistência social deva ser apenas direcionada aos necessitados e se reconhece que ela deve se preocupar com o bem-estar de toda a sociedade, nascendo assim o “Estado do Bem-Estar Social” (*welfare-state*), que se prolonga até os nossos dias.

De acordo com alguns autores (STEPHANES,1998; GUSHIKEN,2002; FARIAS,1997), as teorias que explicam as causas do surgimento do *Welfare State* são inúmeras e antagônicas. Não obstante, a literatura tem sido unânime quanto à existência de pelo menos três condições essenciais, quais sejam:

- existência de excedentes econômicos passíveis de serem realocados pelo Estado para atender às necessidades sociais;
- o Keynesianismo, que forneceu a base teórica;
- a experiência de centralização governamental durante a 2ª Guerra Mundial, que propiciou o crescimento da capacidade administrativa do Estado.

Dentre essas condições, chama-se atenção para o keynesianismo, o qual propunha, para a retomada do crescimento econômico, forte presença estatal na economia, a fim de assegurar as condições para o desenvolvimento da atividade econômica, do consumo e do emprego.

Segundo Souza (2005), o Estado, com base nessa teoria, seria, então, agente financiador do crescimento, regulador da atividade produtiva e promotor do bem-estar social, equilibrando, assim, as necessidades da classe trabalhadora bem como os donos do capital (modelo capitalista). Ou, dito de outra forma, o Estado, mediante a implantação de uma ampla política de proteção social, garantiria as condições para a reprodução da força de trabalho e, em decorrência, a reprodução e a acumulação do próprio capital.

A partir desse novo conceito de Estado, as economias capitalistas desenvolvidas presenciaram um *boom* de crescimento do consumo, do emprego e da renda sem precedentes na história, gerando também uma nova forma de relacionamento entre capital e trabalho, sob chancela estatal, como demonstra Leal (1990) ao destacar que o *Welfare State* traz em seu bojo a própria contradição capitalista: tanto é funcional ao processo de acumulação (na medida em que o setor público arca com parte dos custos de reprodução), quanto atende à classe trabalhadora, via concessão de benefícios sociais, promovendo sua reprodução e possibilitando as condições de sua manutenção.

Ainda em Souza (2005), diante desse novo cenário, o modelo clássico de previdência, de caráter seletivo, corporativo e contributivo, denominado Bismarckiano, passou a ser criticado por conta do não atendimento às demandas de uma sociedade em guerra e em rápido processo de urbanização e que clamava por maior proteção social.

Neste contexto culminou o surgimento e o desenvolvimento de um novo modelo, chamado Beveridgeano (surgido na Inglaterra, a partir do Plano Beveridge), o qual, além das políticas de caráter securitário voltadas aos trabalhadores formais, desenvolveu também outras políticas de atendimento aos desempregados, inválidos, crianças e idosos, levando ao surgimento de um novo e mais amplo conceito de proteção social, a seguridade social.

As características do novo estado, o *Welfare State*, criaram as condições para o surgimento do conceito de seguridade social, segundo Borges (2003):

Embora enfoques diversos (e até divergentes) tenham se sucedido na interpretação da natureza e/ou finalidade do *Welfare State* no mundo moderno, o fato é que com as mudanças operadas no processo de acumulação a partir dos anos 30, redefine-se o papel do Estado, criando-se as bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento do bem-estar.

Entre 1940 e 1960 ocorre a expansão do *Welfare State* para a maior parte das nações da Europa, o que resultou, na substituição dos esquemas tradicionais de previdência pelas políticas de seguridade social, variando de acordo com a cultura, condições e características de cada país (SOUZA,2005), esse fato fez com que a seguridade social passasse a ter conceitos diversificados, embora amparados em uma mesma lógica de proteção social.

O Estado do Bem Estar-Social, também conhecido como Estado de Providência ou Estado Assistencial, visa a garantia de serviços e benefícios do Estado ao cidadão, desde o seu nascimento até sua morte, a partir de contribuições específicas em lei.

Hoje, discussões sobre o tema se concentram na sustentabilidade do sistema securitário, e novas alternativas para o seu custeio, de um lado os direitos adquiridos e do outro a necessidade de adequação e novos meios legais que garantam de forma efetiva os direitos previdenciários do cidadão.

2.5 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.5.1 O MARCO INICIAL

O período colonial, passando pelo período monárquico, aconteceram as primeiras iniciativas de caráter assistencialista que visavam dar o mínimo de segurança social ao cidadão.

Segundo Oliveira *et al.* (1998, p. 301) naquele período foram criadas as primeiras instituições de caráter assistencial, como a Casa de Misericórdia de Santos (1543). Mais adiante, à época do Império, podem-se identificar mais alguns antecedentes do atual sistema nos montepios civis e militares e em outras sociedades beneficentes.

A esse respeito diz Farias (1997, p.28),

até o início deste século (XX), as iniciativas de caráter social no Brasil se limitavam a ações assistencialistas promovidas, principalmente, por irmandades religiosas, destacando-se, nas cidades de maior porte, o papel exercido pelas tradicionais 'Santas Casas'.

Sussekind (1955, p.61) ainda se manifesta da mesma forma: “É certo que, desde longa data, funcionavam no país algumas entidades de caráter privado de assistência médica e de mutualidades”.

Assim, pode-se inferir que, naquele momento, a seguridade social no Brasil detinha de função meramente assistencial.

As iniciativas legais relativas à previdência social propriamente dita, tinham finalidade exclusiva de segurar os empregados com vínculos com o Estado. Podemos citar:

- Lei nº 3.397, de 24.11.1888 – “Caixa de Socorros” para cada uma das estradas de ferro do Estado;
- Decreto nº 10.269, de 20.07.1889 – “Fundo de Pensões” do pessoal das oficinas da Imprensa Nacional;
- Decreto nº 942-A, de 31.10.1890 – “Montepio Obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda”.
- Decreto nº 221, de 26.02.1890 – direito à aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, logo estendido a todos os ferroviários de empresas do governo;
- Lei nº 127, de 29.11.1892 – aposentadoria por invalidez e pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha da Capital Federal;

- Decreto nº 9.284, de 30.11.1911 – “Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda”; e

- Decreto nº 9.517, de 17.04.1912 – “Caixa de Pensões e Empréstimos” para o pessoal da Alfândega do Rio de Janeiro.

O marco inicial da política previdenciária do Brasil foi a edição da “Lei Eloy Chaves” (Decreto-Lei nº 4.642, de 24.01.1923), traduzindo-se um importante avanço no marco regulatório do país.

Antes de 1923, os sistemas de proteção social patrocinados pelo Estado se restringiam unicamente ao setor público, alcançando os militares, funcionários civis e empregados de empresas estatais., portanto a Lei supramencionada inaugurou o marco de extensão dos benefícios ao setor privado.

Ainda que restritiva e corporativista, a Lei “Eloy Chaves” pois teve como objetivo assegurar apenas uma determinada categoria, consagrou em sua proposta dois princípios universais dos sistemas previdenciários: o caráter contributivo e o limite de idade, embora vinculado a um tempo de serviço (STEPHANES, 1998, p.77 e 94).

O mesmo autor cita que a “Lei Eloy Chaves” determinava a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões nas empresas ferroviárias existentes na época.

A nova legislação previdenciária brasileira se inspirou no modelo alemão adotado por Bismarck e, não obstante a sua constante evolução, conserva ainda hoje muita das linhas gerais que lhe deram origem.

Tais CAP's “foram criadas na forma de sociedade civil, abrangendo, por empresa, trabalhadores das categorias profissionais mais organizadas” (FARIAS, 1997, p.30).

Assim, cada empresa possuía uma Caixa destinada a amparar seus empregados, inaugurando, dessa forma, um período marcado pelo grande número de instituições com pequeno número de segurados – seu funcionamento era permitido desde que atingissem um número mínimo indispensável de segurados, de acordo com os moldes da época.

A administração dessas Caixas era feita por um colegiado formado por empregadores e empregados, em partes iguais, sem qualquer participação do Estado (OLIVEIRA *et al.*, 1998, p. 301). Seu sistema de custeio provinha de

contribuições calculadas sobre o salário dos empregados e da renda bruta dos empregadores e o mecanismo de financiamento do sistema se subordinava ao regime de capitalização. Note-se que mais uma vez, o Estado não participa.

O plano de benefícios visava à assistência médica, medicamentos, aposentadoria e pensão em caso de morte.

Para Oliveira & Teixeira (1989, p.23) essas Caixas se caracterizavam pela amplitude no plano de atribuições (benefícios), prodigalidade nas despesas e sua natureza basicamente civil privada (sem órgão externo fiscalizador).

Essas características lhes imputavam graves problemas funcionais e operacionais, desaguando na primeira crise financeira e administrativa do sistema previdenciário brasileiro em 1930, “decorrente de um grande número de fraudes e má gestão financeira, aliada à falta de rigor técnico” (RODRIGUES, 2001, p.95;STEPHANES,1994,p.94).

A partir dos anos 30, com o aumento do número de trabalhadores urbanos e a ascensão do governo Vargas, a Previdência Social passou a receber maior atenção por parte do Estado.

2.5.2 INTRODUÇÃO DE MODELO ORGANIZACIONAL

Iniciou-se, então, um período de reestruturação. Foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s, estas últimas, autarquias de âmbito nacional e organizadas em função das categorias profissionais e não mais das empresas como as CAP’s.

Malloy (1986, p.75) esclarece que “apesar da inovação, é importante enfatizar que a previdência social continuou como um sistema altamente particularizado que reforçava a tendência para dividir a população trabalhadora em unidades funcionais distintas”.

Gradualmente as CAP’s foram sendo incorporadas pelas IAP’s, sendo que até 1953, quando ocorreu a extinção das últimas caixas mediante a incorporação das remanescentes ao IAPFESP – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, os dois modelos coexistiram “à medida que os institutos foram sendo paulatinamente criados e as categorias ainda não abrangidas por eles continuaram a pertencer ou a organizar novas caixas” (Farias, 1997, p.30).

São dessa época a criação dos Institutos de maior expressão e representatividade:

- IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (1933);
- IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (1934);
- IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (1934);
- IAPTEC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (1934);
- IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (1936).

Esse novo modelo se caracterizava pela pluralidade de benefícios, buscando atingir todos os empregados, mesmo que de classes sociais diversas, e pelo regime de contribuição tripartite: Governo – Empresa – Trabalhadores; porém, as contribuições do governo não passaram do campo teórico, dado o grande superávit apresentado pelas contribuições de empresas e trabalhadores.

Ao contrário do período das CAP's, o “Estado, que até então se mantivera afastado da administração dos sistemas, assumiu mais estreitamente a gestão das novas instituições, escolhendo e nomeando seus presidentes” (OLIVEIRA *et al.*, 1998, p. 302).

No período dos IAP's, assim como no das CAP's, o mecanismo de financiamento do sistema previdenciário se subordinava ao regime de capitalização.

Outra particularidade da época, era a grande disparidade entre os planos de benefícios dos diversos IAP's, fruto das diferenças na capacidade financeira de cada instituição, decorrente do “poder” de captação diferenciado proporcionado pelos vários níveis salariais verificados dentre as categorias profissionais asseguradas.

Após 13 anos de tramitação e discussões, em 1960 foi sancionada a Lei nº 3.807, denominada Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, determinando a uniformização das fontes de custeio, das contribuições e dos planos de benefícios dos vários institutos (FARIAS, 1997).

Esta Lei padronizou o sistema assistencial, estendeu as áreas de assistência a outras categorias profissionais, instituiu o sistema facultativo de contribuições (como o dos empregados domésticos), passando, assim, a dar cobertura à praticamente todos os trabalhadores. A única faixa de trabalhadores do País que continuava sem

proteção social era a dos rurais. Porém, com a criação do “Estatuto do Trabalhador Rural” que desaguou na criação do FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, a previdência social finalmente chega ao homem do campo.

Oliveira & Teixeira (1989, p.155) afirmam que a LOPS “uniformizou ‘por cima’ (isto é, no padrão dos melhores IAP’s) os direitos dos segurados de todos os Institutos, significando um golpe final no modelo contencionista e de ‘capitalização’ que predominara até esse período”.

2.5.3 INPS – A SUPER-ESTRUTURA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

No final da década de 50 e início de 60, a situação econômico-financeira dos IAP’s não era das melhores.

Muitas críticas sobre a atuação dos institutos já eram lançadas por vários setores da sociedade. Como já foi visto, os institutos foram alvo de recorrente manipulação e haviam se transformado em fonte de empregos para apadrinhados políticos. Havia 80.000 cargos à disposição (MALLOY, 1986, p.104).

Os investimentos também não tinham obedecido a critérios técnicos adequados, fazendo com que a posição financeira dos institutos atingissem um ponto de crise (MALLOY, 1986, p.105).

A uniformização dos benefícios promovida pela LOPS contribuiu para a unificação administrativa numa só entidade os seis institutos então existentes: IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETC e IAPFESP.

Assim, em 1966 foi criado o Instituto Nacional da Previdência Social – INPS.

Desta feita, o INPS passa a ter sob seus cuidados mais de um terço da população brasileira (antes da inclusão dos trabalhadores rurais), proporcionando-lhes direitos e obrigações iguais.

Portanto, o INPS assumiu a responsabilidade pela prestação dos serviços de assistência médica, pagamento de benefícios e arrecadação das contribuições relativas a todos os trabalhadores segurados dos antigos institutos (FARIAS, 1997, p.33).

Coelho (2003) aponta que esta unificação dos institutos, considerada a maior reforma administrativa das Américas, criou então a maior instituição de assistência e previdência social do mundo ocidental e foi levada a cabo sem apresentar solução

de continuidade, ou seja, não houve necessidade de paralisação das atividades previdenciárias e proporcionou um melhor aproveitamento dos recursos materiais e humanos.

Este melhor aproveitamento refletiu numa significativa redução dos custos administrativos e na descentralização de serviços e postos de atendimento, o que veio a facilitar o atendimento aos segurados.

Tal ato consolida a intervenção do Estado na previdência social e propiciou, durante o regime autoritário pós-64, a paulatina expulsão dos representantes dos empregados e empregadores na gestão da previdência, o que veio a se concretizar totalmente em 1970 (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1989, p.197).

Durante a década de 70, as coberturas previdenciárias foram paulatinamente estendidas às categorias marginalizadas. Dessa forma, a Previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país (OLIVEIRA *et al.*, 1998, p.304), onde a

inclusão dos empregados domésticos (1972); regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório (1973); instituição do Amparo Previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não-segurados (1974); e extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e seus dependentes (1976).

2.5.4 A PREVIDÊNCIA CONTEMPORÂNEA

Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, mais um marco significativo na evolução da Previdência Social Brasileira.

Posteriormente, em 1977, o Governo Federal promove uma grande reestruturação do setor, instituindo o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, sob orientação, coordenação e controle do MPS (FARIAS, 1997, p.34).

Destacaram-se três fatores preponderantes para a criação do SINPAS. O porte excessivo do INPS, a multiplicidade de funções nas mesmas entidades e a inexistência de unidade orçamentária.

Assim, cada função do sistema passou a ser exercida por um determinado órgão. Para tanto, algumas entidades foram criadas, outras fundidas ou redirecionadas.

Hübbe (1996, p. 24) sintetiza com a estrutura:

I – Atividades-fim da Previdência Social:

a) INPS – Instituto Nacional da Previdência Social, que ficou encarregado da concessão e manutenção dos benefícios, do serviço de reabilitação profissional e do serviço social para todas as categorias;

b) INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, que ficou com o encargo da prestação de serviço médico, abrangendo a assistência ambulatoria, hospitalar, dentária e farmacêutica;

II – Atividades-fim da Assistência Social:

a) LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência, com o objetivo precípua de prestar assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas, independentemente de vinculação com entidade integrante do SINPAS;

b) FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, com o objetivo de atendimento às necessidades básicas do menor atingido por processo de marginalização social;

III – Atividades-meio da Previdência e Assistência Social:

a) IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, que ficou com o encargo da gestão financeira e patrimonial de todo o sistema, inclusive da arrecadação das contribuições e sua fiscalização;

b) DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados, com competência para a execução de serviços nas áreas de programação, execução e tratamento de informações através de computação eletrônica;

c) CEME – Central de Medicamentos, órgão autônomo integrante do Ministério da Saúde, encarregado de produção e distribuição gratuita de medicamentos.

A promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, introduziu substanciais inovações na área da seguridade social.

Segundo Farias (1997, p.37) a nova Constituição “trouxe como uma de suas mais importantes inovações a instituição da seguridade social, sob a clara influência dos modelos de Estado do Bem-Estar Social”.

Posteriormente, em 1990, outras alterações institucionais foram levadas a efeito: a transferência do INAMPS para o âmbito do Ministério da Saúde e a criação do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, mediante a fusão do INPS e do IAPAS.

Em 1991, o Presidente da República sancionou as Leis nº 8.212 e nº 8.213, a primeira dispendo sobre a Organização da Seguridade Social e, a segunda, dispendo sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

No mesmo ano, o governo federal apresentou uma proposta de reforma da Seguridade Social. Segundo Oliveira *et al.* (1998, p. 307), “esta proposta alterava substancialmente o conteúdo dos projetos de lei, abrangendo vários aspectos da organização do sistema, da base de financiamento e do leque de riscos cobertos”.

Por fim, em 15.12.1998, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20, que o Executivo Federal a apresentou como sendo a reforma definitiva da Previdência Social.

Giambiagi (2000, p.2) defende o ponto de vista que, não haverá uma segunda geração e sim mais de uma nova reforma. Em outras palavras, o que o país está promovendo e tem ainda pela frente é um conjunto de reformas previdenciárias, cujo processo de discussão haverá de ocupar ainda os próximos anos, invadindo o Governo de 2003/2006 e talvez até o de 2007/2010.

O quadro abaixo demonstra sinteticamente a evolução recente da proteção social no Brasil.

Período Década	CARACTERÍSTICAS	EVENTO
20	Vinculação da Empresa	• Lei Eloy Chaves - 1923 Pequeno número de segurados –vinculação por empresa

30	Vinculação pela Categoria Profissional	<ul style="list-style-type: none"> • Início da Fusão das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) • Criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) <p>Virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e boa parte dos trabalhadores autônomos –vinculação por categoria profissional</p>
60	Unificação Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) • Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) <p>Virtual totalidade dos empregados urbanos</p>
70	Universalização	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Pró-Rural (FUNRURAL) • Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) • Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) <p>Totalidade das pessoas que exercem atividade remunerada (inclusive trabalhadores domésticos e trabalhadores rurais).</p>
80	Constituição de 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Equiparação dos benefícios urbanos e rurais • Diversificação da base de financiamento • Conceito integrado de Seguridade – piso unificado igual a 1 salário-mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais <p>Universalização dos direitos</p>

Quadro 1 – Evolução da Previdência Social Brasileira

FONTE: Adaptado de Oliveira et al (1998), Borges(2003)

2.6 REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Como já apontado anteriormente, o sistema previdenciário brasileiro é composto por três conjuntos de regimes. São eles:

- No setor privado:
 - O Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
 - Os regimes complementares; e
- No setor público:
 - Os regimes dos servidores públicos (União, Estados, Municípios).

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, a estrutura da previdência social então existente foi mantida na sua maior parte. Foi, ainda, incorporada à Constituição uma longa lista de direitos civis e de metas com respeito à seguridade social, desde princípios gerais até declarações bastante específicas.

O modelo de financiamento utilizado pelo sistema previdenciário brasileiro se baseia no regime de repartição simples, onde as contribuições dos atuais trabalhadores financiam as aposentadorias dos inativos, enquanto as próximas gerações vão financiar os benefícios dos que estão hoje contribuindo, ou seja, o modelo se baseia na premissa de que as contribuições arrecadadas devem suportar as despesas com os benefícios concedidos.

Segundo Coelho (2003), tal regime se apoia numa solidariedade entre gerações, inclusive com transferência de renda de segurados de renda mais elevada para aqueles de renda mais baixa.

Nitsch & Schwarzer (1995, p.35) esclarecem que

foi estabelecido que a seguridade social é um direito social de cada cidadão e que a organização da seguridade social é dever do setor público, definindo as seguintes metas: universalidade de cobertura, distributividade, equidade financeira, administração democrática e descentralizada, bem como uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais.

A questão da seguridade social é um dos principais desafios do mundo contemporâneo, não só do Brasil (STEPHANES,1998; GUSHIKEN,2002; COELHO,2003).

Os déficits no sistema previdenciário brasileiro decorrem de inúmeras causas, são elas (OLIVEIRA *et al.*, 1997):

- Desemprego e aumento da informalidade das relações de trabalho, que reduz as relações entre o número de contribuintes e a população economicamente ativa (PEA) e, ainda, entre o número de contribuintes e o número de beneficiários. Estima-se que o setor informal da economia, que não recolhe qualquer contribuição social, seja equivalente ao setor formal da economia. A estagnação do emprego pode ser constatada pelo que diz Stephanes (1998, p.4): “o país perdeu na década de 1990 cerca de dois milhões de empregos formais, o que representa uma significativa perda da receita de contribuição”;

- Adoção do regime de repartição simples, onde as contribuições dos atuais trabalhadores financiam as aposentadorias dos inativos, enquanto as próximas gerações vão financiar os benefícios dos que estão contribuindo. Tal método de financiamento apresenta maior fragilidade diante de mudanças demográficas. Portanto, o envelhecimento populacional e o desemprego são dois entraves dos modelos de repartição. Segundo Stephanes (1998, p.119) na década de 1950, oito contribuintes financiavam um aposentado; na década de 1970, essa relação era de 4,2 para 1; na década de 1990, são 2,5 para 1; estima-se que em 2020, a proporção será de 1 para 1 Mota (2000, p.190) esclarece que o esgotamento das fontes de financiamento também ocorre pela conjugação dos seguintes fatores:

“informalização da economia, evasão de receitas, pequena participação dos salários na renda nacional, reduzida base de cobrança, ausência de recursos do Tesouro e substituição dos recursos de origem fiscal pelos previdenciários, para bancar a saúde e a assistência social”;

- Sistemas de previdência do funcionalismo público da União, Estados e Municípios, criados a partir da Constituição Federal de 1988, juntamente com o Regime Jurídico Único, que foram formulados sem obedecer a critérios técnicos adequados, vindo a propiciar generosos e desproporcionais benefícios. Dados estatísticos do ano 2000 divulgados pelo MPAS dão conta que para pagar 19,573 milhões de segurados no RGPS a Previdência desembolsa R\$ 65,787 bilhões; enquanto que para pagar 2,501 milhões de servidores públicos inativos, federais e

estaduais (exclusive municipais), a Previdência desembolsa R\$ 48,752 bilhões, ou seja, 42,56%.

2.6.1 O RGPS e os regimes do Servidor Público – Diferenças

Após a reforma da previdência proposta em 1995 e aprovada em 1998, o plano de benefícios do regime geral de previdência social e dos regimes do servidor público (exclusive o regime do servidor militar, não objeto do presente estudo), foram praticamente uniformizados, visto que ambos devem se sujeitar ao contido no artigo 201, da Constituição Federal.

Porém, diferenças existem e residem nos valores praticados nos benefícios.

Enquanto que no RGPS as aposentadorias e pensões estão limitadas ao valor de R\$ 3.218,90 (fevereiro/2009), maior salário-de-contribuição do sistema, independentemente do salário do segurado na ativa, nos regimes dos servidores públicos as aposentadorias e pensões se limitam à remuneração total percebida pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, valor este superior a R\$ 24.500,00, dado a alínea XI, do artigo 37 da Constituição Federal (STEPHANES, 1998, p.155-157).

O cálculo das aposentadorias no regime dos servidores públicos também diverge daquele realizado no RGPS. Enquanto que os servidores públicos têm seus benefícios calculados sobre a última remuneração da ativa, não guardando, portanto, nenhuma correlação com sua vida pregressa (parágrafos 2^o e 3^o do art. 40 da Constituição Federal), os segurados do INSS têm seus benefícios calculados considerando a média aritmética das 80% maiores contribuições de seu período contributivo.

O reajuste dos benefícios também obedece a critérios distintos. Ao passo que no RGPS os benefícios são reajustados com base no reajuste sofrido pelo salário-de-referência, nos regimes dos servidores públicos os benefícios são revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade (BRASIL,1988).

Outro aspecto importante a mencionar é a incidência do Fator Previdenciário no cálculo dos salários-de-benefícios no RGPS, fazendo com os segurados deste regime tenham que contribuir por um período maior para obterem benefícios integrais. Este fator não se aplica aos regimes dos servidores públicos (CUNHA, 2000, p.100).

A quase totalidade dos autores atribui a essas disparidades na concessão e nos valores dos benefícios, a origem do enorme déficit previdenciário apresentado pelos regimes dos servidores públicos.

COMPARAÇÃO ENTRE APOSENTADORIAS (Valores mensais*, em salários mínimos)	
INSS	1,72
PODER EXECUTIVO (civis)	14,0
PODER LEGISLATIVO	41,5
PODER JUDICIÁRIO	32,8

Quadro 2 – Diferença entre Aposentadorias

FONTE: STEPHANES, 1998

2.7 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

O artigo nº 149 da Constituição Federal assegura aos Municípios a competência de instituir sistema próprio de previdência:

Art. 149 – (...)

Parágrafo Único – Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Arruda (2001, p.48) explica que da mesma forma que na esfera federal e estadual, “a criação do Instituto ou Fundo Previdenciário Municipal deverá ser constituída por lei, uma vez que a sua natureza é autárquica”.

Os Regimes Próprios de Previdência Social têm como finalidade principal garantir ao servidor público os benefícios de aposentadoria por invalidez, por idade e voluntária, além de pensão em caso de falecimento (MPAS,2001, p.20).

Têm, ainda, caráter contributivo e é destinado exclusivamente a servidores efetivos, sendo que os servidores que não atendam a este último requisito, deverão ser vinculados no RGPS.

Arruda (2001, p.61) estima que existam no Brasil mais de 3.000 institutos municipais, “sendo que Goiás, Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul representam 50% do total”.

2.7.1 HISTÓRICO RECENTE DA PREVIDÊNCIA

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeros dirigentes municipais se apressaram em criar os regimes próprios, não com o objetivo precípuo de prestar serviços previdenciários aos servidores municipais, mas como forma de obter fôlego financeiro na precária situação financeira que a grande maioria dos municípios vinha e ainda vêm apresentando, pois deixaram de recolher as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, sem, contudo, capitalizar o novo fundo previdenciário instituído. Configurando-se, assim, os institutos de fachada.

Por outro lado, outros absurdos também foram cometidos. Arruda (1998, p.36) explica que em inúmeros casos foram estabelecidos “auxílios previdenciários que fogem da regra racional, como é o caso de alguns municípios que criaram até auxílio nupcial”.

No que concerne a Institutos de Previdência Municipal, experiências anteriores sugerem cautela. Deve-se procurar evitar os erros cometidos no passado. Arruda (2001, p.39) lista os principais problemas detectados pela Secretaria de Previdência Social do MPAS junto a fundos municipais:

- a) Ausência de base atuarial para definição das alíquotas de contribuição;
- b) Elevados patamares de evasão das contribuições das prefeituras;
- c) Confusão entre as contas dos governos e dos fundos;

d) Generosas condições de cálculo do benefício – em muitos casos, a aposentadoria é calculada sobre o salário do cargo mais elevado que o funcionário ocupou;

e) Má administração das reservas dos institutos.

Visando evitar que o passado se repita, nos últimos anos foram editadas várias leis, decretos, resoluções e portarias que visam regulamentar os institutos previdenciários municipais.

2.7.2 NORMATIVOS LEGAIS

As regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos Municípios resultam da Lei n° 9.717, de 27.11.98, onde foram definidos parâmetros e diretrizes gerais, cuja aprovação representou um grande salto qualitativo na criação de fundos previdenciários.

Ato contínuo, buscando atender à necessidade de transparência, segurança, confiabilidade, solvência e liquidez dos regimes próprios de previdência social do servidor público, foi baixada pelo MPAS a Portaria de n° 4.992, de 05.02.1999, alterada, posteriormente, pela Portaria de n° 7.796, de 28.08.2000, cujo objetivo é regulamentar a definição e aplicação dos parâmetros e diretrizes gerais estabelecidos pela Lei n° 9.717/98.

Importante também, a Lei n° 9.796, de 05.05.1999, conhecida por “Lei Haully”, que dispõe sobre a compensação financeira entre o RGPS e os regimes de previdência dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria, que se verifica quando o servidor público possuía vínculo com o RGPS antes de ingressar no serviço público.

Essa regra possui apenas uma exceção: os servidores que ingressaram no serviço público sem concurso até 05.10.1983. Estes não possuem efetividade, porém são estáveis.

2.7.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Tais diplomas legais estabelecem características próprias aos RPPS. É consenso entre os estudiosos da área que as regras estabelecidas são consideradas como **fatores críticos de sucesso** para os regimes próprios auto-sustentáveis.

Dentre as características que podem ser observadas, destacam-se como principais as listadas a seguir, extraídas de publicação da série Estudos do MPAS (Brasil. MPAS. 2001, p.5-31). A saber:

- **Inscrição exclusiva de servidores efetivos** - Impossibilita a filiação indevida de servidores cujo vínculo com a administração pública decorra de livre nomeação (cargos comissionados), do exercício de mandato eletivo (prefeitos e vereadores não oriundos dos quadros públicos), de cessão de outra esfera do setor público, de aposentados que voltam à ativa no serviço público e da ocupação de cargo ou função temporária;

- **Caráter contributivo e equilíbrio financeiro e atuarial** – “O sistema previdenciário que não tenha como horizonte o equilíbrio financeiro e atuarial certamente não será capaz de honrar os compromissos com seus segurados”. Assim, a legislação estabelece que normas gerais de contabilidade e atuária devem ser observadas, com avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como auditoria, por entidades independentes, legalmente constituídas, como forma de se atingir os princípios da transparência, segurança, confiabilidade, solvência e liquidez nos RPPS. Necessariamente, os regimes devem ter caráter contributivo, ou seja, deve ser considerado apenas o tempo de serviço em que tenha ocorrido o efetivo recolhimento de contribuição ao sistema e “esta contribuição deve ser calculada de modo que sejam preservados o equilíbrio financeiro e atuarial” do regime;

- **Limite de idade e tempo de contribuição** – Estabelece-se as mesmas regras do RGPS para os regimes do servidor público, ou seja, o servidor deverá contribuir durante 35 anos e ter 60 anos de idade, se homem, ou durante 30 anos e ter 55 anos de idade se mulher. Tal exigibilidade visa obstar as escandalosas aposentadorias precoces, muito comuns no serviço público antes da reforma da previdência, que vinham debilitando o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS;

- **Carência para aposentadoria** – O servidor público só terá direito à aposentadoria após 10 anos de serviço público e pelo menos 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. “Esta medida visa evitar outra prática bastante comum e extremamente nociva às finanças dos sistemas públicos de previdência: o ingresso no serviço público de indivíduos próximos da idade de aposentadoria e que contribuíram durante toda sua vida laboral para o RGPS, que possui sistemática diferente da prevista no RPPS”; visa, ainda, coibir “a prática de promoções de última hora com o objetivo de aumentar o valor do benefício”;

- **Vedação de acumulação** – Fica proibida a concessão de mais de uma aposentadoria no RPPS, fato pernicioso que repercute negativamente nas finanças dos regimes próprios;

- **Teto para o valor da aposentadoria à remuneração do cargo efetivo do servidor em atividade** – Proibição do servidor inativo ganhar mais que o servidor ativo, ficando proibidas as promoções pós-aposentadoria. A prática anterior permitia que os aposentados percebessem maior remuneração que os ativos, o que estimulava, então, as aposentadorias precoces que ficavam sob responsabilidade dos RPPS, afetando, assim, duplamente suas finanças (benefícios maiores, que não guardavam relação com as contribuições, e aumento do número de inativos);

- **Aposentadorias especiais** – Permitida somente quando da efetiva exposição a agente nocivo à saúde e à integridade física do servidor. Única exceção permitida: professores que exerçam, com exclusividade, efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental, permitida a “redução de 5 anos na idade e no tempo de contribuição para a aposentadoria”;

- **Plano de benefícios equivalente ao do RGPS** – Os RPPS não poderão conceder benefícios diferentes daqueles previstos no RGPS. Tais benefícios são:

- Aposentadoria por invalidez;

- Aposentadoria por idade;

- Aposentadoria por tempo de contribuição;

- Auxílio-doença;

- Salário-família;

- Salário-maternidade;

☐ Pensão por morte;

☐ Auxílio-reclusão.

• **Separação do custeio da previdência e da saúde** – Os riscos cobertos pelo sistema previdenciário e pelo sistema de saúde são distintos e seguem “lógicas de financiamento específicas”. Caso o Município opte por proporcionar a prestação de serviços de assistência médica aos servidores, deverá instituir contribuição adicional e específica para tal. Os dois sistemas deverão possuir contas próprias e separadas, sendo proibida a transferência de recursos entre elas. Dessa forma, espera-se evitar experiências passadas onde expressiva parte de reservas previdenciárias foi transferida para acobertar gastos com saúde, afetando negativamente o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS;

• **Auditoria interna e externa** – Além das auditorias externas por entidades independentes e legalmente habilitadas, conforme estabelecido em Lei, os RPPS também sofrerão auditoria por parte dos tribunais de contas e pelas câmaras de vereadores, visando verificar a exatidão e adequabilidade de suas contas;

• **Transparência e controle social** – Aos segurados dos RPPS é assegurado o pleno acesso às informações relativas à gestão do regime próprio, sendo obrigatória publicação mensal de relatórios de gestão. Fica também assegurada a participação de representantes dos segurados dos RPPS na gestão, mediante a participação de colegiados e instâncias de decisão;

• **Contas individuais** – A escrituração das reservas deverão ser individualizadas por servidor segurado, permitindo, assim, que tenha “ciência dos valores aportados em sua conta durante todo o período laboral”;

• **Gestão patrimonial e fiscalização** – Embora patrocinado pelo Município, o regime próprio de previdência preserva independência financeira e de gestão com relação àquele ente público. Assim os recursos do regime próprio de previdência devem ser mantidos em contas específicas e distintas dos outros caixas do Município, como forma de evitar a utilização indevida das reservas (Brasil. MPAS. 2001, p.36). A Lei proíbe, ainda, que os recursos previdenciários sejam aplicados em títulos da dívida pública estadual ou municipal, ou ainda sejam emprestados a segurados e à patrocinadora (prefeitura);

- **Penalidades** - Foram instituídas penalidades no caso de descumprimento dos critérios estabelecidos em Lei, sujeitando, dessa forma, os dirigentes e os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos RPPS a penalidades que vão desde advertência até a inabilitação para o exercício do cargo.

2.7.4 A QUALIDADE NA GESTÃO DOS INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA

Por oportuno, mesmo que de forma breve e superficial, importante é tentar destacar critérios adequados para a perfeita gestão dos fundos.

Transformar uma entidade de previdência social numa organização auto-sustentável e justa é uma grande tarefa.

O princípio da qualidade, assim como em qualquer organização, deve permear toda a estrutura administrativa dos institutos de previdência.

Segundo Paula (2005) é preciso a uma revisão nos padrões gerenciais que vigoram no setor público. É preciso mudar estes padrões para buscar estruturas mais ágeis e flexíveis que propiciem maior eficiência.

Um modelo gerencial atual e mais eficiente pede: descentralização, diminuição dos níveis hierárquicos, maior autonomia e flexibilidade, controle dos resultados, desenvolvimento de mecanismos de indicadores de desempenho, busca de parcerias, atualização tecnológica (informatização), controle do custo gerencial e, o mais importante, ter como missão e objetivo maior a satisfação do segurado.

Portanto, conclui-se que, a par da adoção das medidas preconizadas por Lei para a operacionalização dos regimes próprios dos servidores públicos, necessário também é a adoção das boas práticas gerenciais para que os institutos de previdência municipais venham a atingir aos seus objetivos.

CAPÍTULO III - MODELO CONTEXTUALISTA

Neste capítulo é apresentado o Modelo de Mudança organizacional proposto por Pettigrew, contemplando os componentes: conteúdo, contexto, e processo. Tal modelo constitui-se do marco teórico para a análise do estudo de caso.

Para Pettigrew (2001), o ponto de partida para esta análise de mudança estratégica é a noção de que a formulação do conteúdo de qualquer nova estratégia, inevitavelmente, supõe controlar seu contexto e processo.

O modelo teórico proposto por Pettigrew (1987) leva em consideração a interação dos atores organizacionais e a percepção do contexto da mudança, com a escolha do conteúdo e processo de implementação da mudança, ainda que sob forte pressão ambiental podem fazer escolhas quanto às suas ações estratégicas, com limites determinados pelo contexto.

A abordagem de mudança, utilizada neste artigo, é caracterizada por Pettigrew (1987) como: “o quê” e “o porquê” da mudança que são, respectivamente, conteúdo e contextos, e o “como” da mudança, a análise do processo.

No processo de mudança estão inseridas as ações, reações e interações organizacionais e infra-organizacionais, contemplando a temporalidade contínua entre o passado e futuro, caracterizando como um processo de ajuste mútuo entre a organização e seu ambiente (PETTIGREW,1987).

Pettigrew *apud* Ferlie (2004) define, com base no modelo contextualista, o processo de pesquisa que permeia um estudo do comportamento da organização, focando os variáveis principais dentro do contexto organizacional e ações por todo o tempo.

Para Pettigrew *apud* Fleury (1996) na análise de mudança estratégica, é preciso considerar que qualquer nova estratégia pressupõe o controle de seu contexto e processo, pelo fato da influência dos interesses de grupos e indivíduos, do sistema burocrático, das alterações no ambiente ou na estrutura (PETTIGREW,1987).

Em Ferlie et al (1999) foram propostos seis variáveis, com o intuito de avaliar o processo de mudança organizacional em vários níveis, os quais foram adaptadas para embasar a demonstração do modelo contextualista no RPPS do estudo de caso ora analisado, conforme quadro abaixo.

Descrição da Variável	Realidade do RPPS Municipal
Extensão da mudança múltipla, inter-relacionada, no sistema como um todo	Abrangência dos membros da organização, dos órgãos municipais dos poderes executivo e legislativo
Criação de novas formas organizacionais no setor público	Criação de um serviço social autônomo na administração pública municipal
Desenvolvimento de mudanças em cascata que tenham efeito no sistema como um todo até o nível de unidade	Mudanças na política previdenciária do município
Introdução de mudanças nos serviços prestados e no modo de prestá-los	Introdução da administração gerencial, privada mas com fins públicos, coordenada por contrato de gestão
Reconfiguração das relações de poder	Novo órgão gestor com estrutura dinâmica, orgânica e rasa
Criação de uma cultura, ideologia e significados organizacionais novos	Ênfase na qualidade dos serviços prestados

Quadro 3 - Variáveis de Mudança organizacional
 FONTE: Ferlie et al (1999,p.62).

3.1 – Conteúdo

O primeiro estudo empírico evidenciando a existência de fases distintas no desenvolvimento estratégico das empresas foi devido a Chandler (1962), o qual analisou a história de grandes corporações americanas em dois períodos : pré-1900 e pós-1900. O primeiro período (1880-1900) foi caracterizado pela estratégia de consolidação horizontal dos mercados e pela integração vertical dos estágios de produção. Ao final desse período, as grandes corporações americanas dos setores de petróleo, aço, tabaco e produtos elétricos estavam estabelecidas. No início do século XX, o crescimento dessas empresas foi comprometido pelo desequilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado americano, obrigando-as a adotarem três estratégias básicas:

1- expansão geográfica dos mercados e das fontes de suprimento para o exterior;

- 2- expansão das linhas de produtos para os consumidores existentes;
- 3- desenvolvimento de novos produtos para novos consumidores.

Seguindo o trabalho pioneiro de Chandler, inúmeros autores aprimoraram o seu modelo nas décadas de 70 e 80, destacando-se os trabalhos de Scott (1973), Wrigley (1970), Rumelt (1974), Galbraith (1983), Porter (1985), dentre outros. Scott (1973), propôs um modelo de crescimento das empresas segundo três estágios, caracterizados por estratégias específicas de produtos. Assim, no primeiro estágio, caracterizado pelo crescimento no volume, a estratégia básica é a de produto único. No segundo estágio, caracterizado pela integração vertical, a estratégia básica é a de uma linha de produtos. Já no terceiro e último estágio, caracterizado pela diversificação, a estratégia é a de múltiplas linhas de produtos.

Wrigley (1970), através do estudo das 500 maiores empresas da Revista Fortune, propôs um modelo de quatro estágios, o qual, de forma análoga ao modelo de Scott, se baseia em estratégias de produtos. O estágio I caracteriza-se pela estratégia de produto único. O estágio II caracteriza-se por um produto dominante, tendo a empresa efetuado uma pequena diversificação, porém concentrando ainda suas operações em uma determinada linha de produto. No estágio III a estratégia caracteriza-se por uma diversificação em "produtos relacionados". Já no estágio IV, a estratégia é a de diversificação em "produtos não relacionados". Segundo esse modelo, os produtos relacionados são aqueles que compartilham os mesmos recursos ou atendem necessidades semelhantes do mercado.

Rumelt (1974), baseado no modelo desenvolvido por Wrigley, propôs a utilização do conceito de "negócio" em substituição a "produto", sugerindo a existência de quatro grandes categorias de estratégia de negócios, descritas a seguir:

- negócio único: oferta de uma linha de produtos para um determinado mercado;
- negócio dominante: concentração das operações em uma linha de produtos para um determinado mercado, porém com pequena diversificação para outras linhas de produtos e mercados;
- negócios relacionados: mais de uma linha de produtos, porém compartilhando recursos e/ou mercados;
- negócios não relacionados: mais de uma linha de produtos, sem compartilhamento de recursos e/ou mercados.

Com base nessa categorização, Rumelt (1974) observou que de 1949 a 1959 as 500 maiores empresas da Revista Fortune apresentaram uma mudança da estratégia de negócio único para negócios relacionados, enquanto as categorias de negócios dominantes e negócios não relacionados apresentaram crescimentos modestos. De 1959 a 1962, entretanto, houve um grande salto na percentagem das empresas que se moveram para a estratégia de negócios não relacionados, enquanto as categorias de negócio único e negócio dominante declinaram em importância.

Tais observações validaram o modelo de desenvolvimento estratégico proposto por Wrigley, e confirmaram a tendência de mudanças das estratégias das empresas para negócios não relacionados.

A estrutura organizacional é o resultado da segmentação ou departamentalização das tarefas de acordo com sua especialidade, bem como da distribuição de autoridade e responsabilidade por tais tarefas (LAWRENCE e LORSCH, 1967).

Chandler (1962:14) evidenciou a relação entre a estratégia e a estrutura organizacional, para o autor a estrutura segue a estratégia, sendo que as estruturas mais complexas foram o resultado da concatenação das diversas estratégias adotadas pelas grandes empresas americanas no período de 1880 a 1959. Assim, na medida em que as empresas cresceram e alteraram suas estratégias, novos problemas administrativos surgiram, exigindo alterações na estrutura de forma a se ajustar à nova estratégia. Embora o estudo de Chandler não tenha um caráter quantitativo, foi o pioneiro em evidenciar tal relação.

Rumelt (1974) desenvolveu um dos primeiros estudos quantitativos interrelacionando a estratégia, a estrutura e o desempenho econômico das empresas.

Com base em uma amostra das 500 maiores empresas da Revista Fortune, o estudo mostrou que no período de 1949 a 1969 a percentagem das empresas que apresentavam estruturas divisionais aumentou de 20% para 76%, ao passo que a percentagem das empresas que possuíam estruturas funcionais caiu de 62% para apenas 11%. No mesmo período, o estudo mostrou uma redução de 34,5% para 2% das empresas que adotavam a estratégia do "negócio único", ao passo que as empresas que adotavam as estratégias de "negócios relacionados" e "negócios não relacionados" aumentaram, respectivamente, de 26,7% para 45,2%, e de 3,4% para

9,4%. Tal resultado evidenciou uma alta correlação entre a estrutura divisional e a estratégia de negócios relacionados e não relacionados.

Conforme observam Hammer e Champy (1994), a organização das empresas ao longo dos séculos XIX e XX foi baseada na descoberta de Adam Smith de que o trabalho industrial deve ser decomposto em suas tarefas mais simples. Tal descoberta levou ao desenvolvimento da estrutura funcional ou piramidal, com excessiva divisão das tarefas, agrupadas nas funções clássicas de produção, vendas, etc. Segundo esses autores, as novas condições de mercado e competição que o mundo dos negócios enfrenta têm exigido das empresas o "repensar" completo desse modelo. Como solução, os mesmos autores propõem a organização por "processos", ou conjunto de atividades que agregam valor para os clientes, tais como o atendimento de pedidos e o desenvolvimento de novos produtos. A nova forma de organização que decorre dessa mudança é chamada de "horizontal", baseada em processos e suportada pela moderna tecnologia de informação.

Hammer e Champy (1994) denominaram essa mudança da organização piramidal para a organização horizontal de "reengenharia". O desenvolvimento desse tipo de organização, entretanto, tem sido objeto de inúmeras críticas. Outros autores, como Rummler e Brache (1992), sugerem que a estrutura funcional, ou vertical, pode coexistir com a estrutura horizontal ou por processos. Tal debate, entretanto, ainda não levou a uma resposta conclusiva. Porém, qualquer que seja a mudança pretendida, os aspectos políticos e culturais deverão ser considerados, demonstrando pelo estudo de caso em questão.

O conteúdo das mudanças estratégicas discutidas até o momento situam-se na dimensão técnica e racional do problema. Não obstante, a abordagem racional da mudança estratégica demonstra limitações graves, culminando na abordagem político-cultural do problema (MINTZBERG, 1984; PETTIGREW, 1985).

Conforme observam Gray e Ariss (1985), a abordagem racional da mudança estratégica é limitada em função de quatro argumentos: (1) limite cognitivo da racionalidade e tomada de decisões sobre condições de incertezas; (2) o papel dos valores e ideologias na escolha estratégica; (3) comprometimento dos tomadores de decisão com a estratégia passada e (4) múltiplos objetivos organizacionais e diferentes interessados. Tais argumentos, segundo os autores, exigem uma abordagem político-cultural no estudo das mudanças estratégicas.

Mintzberg (1984), na mesma linha do raciocínio anterior, observa que, na década de 70, a literatura sobre mudanças estratégicas deixou de concentrar-se apenas nos aspectos da estrutura, passando a considerar as questões do poder, ou seja, a capacidade dos indivíduos e grupos de afetar, ou efetuar, mudanças organizacionais.

Pettigrew (1973), ao estudar as mudanças estratégicas, propõe um modelo de organização como sistema político. Neste modelo o processo político ocorre ao nível individual (associado aos sistemas de remuneração, carreira e status) e ao nível de grupos que se formam em torno de objetivos comuns.

Segundo observa Freitas (1991,p.4) não existe consenso quanto à contribuição da Antropologia Cultural nas pesquisas existentes sobre cultura organizacional. O grande debate situa-se em duas visões distintas que consideram a cultura organizacional como: (a) uma metáfora, considerando cultura algo que a organização é, e (b) como uma variável, considerando a cultura algo que a organização tem.

Ao nível das pesquisas, especificamente aquelas relacionadas com os aspectos da mudança e do desenvolvimento organizacional, observa-se uma ênfase na visão da cultura como uma variável.

A partir desse debate, Schein (1985,p.56) apresenta a seguinte definição de cultura organizacional:

"A cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna, e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas".

Incorporando a dimensão política inerente ao fenômeno cultural, Fleury (1989,p.75) aponta:

"cultura organizacional é o conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação".

3.2 Contexto

Segundo Pettigrew (1989), muito do *porquê* da mudança deriva de uma análise do contexto externo e interno à empresa. O contexto externo refere-se às forças econômicas, sociais, políticas e competitivas. Já o contexto interno, refere-se à estrutura, à cultura organizacional e ao contexto político da empresa, através do qual as idéias de mudança devem fluir.

A influência do ambiente externo sobre as organizações foi a base da Teoria da contingência, a qual propõe que o tipo de ambiente condiciona a estratégia, a estrutura e os sistemas administrativos (LAWRENCE e LORSCH, 1967).

Ao nível estratégico, o ambiente empresarial pode ser classificado em duas categorias: (1) o macro-ambiente e (2) o ambiente competitivo. O macro-ambiente refere-se às forças que afetam, em maior ou menor grau, todos os tipos de empresas e sobre as quais estas possuem controle e/ou influência limitados. Dentro dessa categoria incluem-se as forças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas.

O ambiente competitivo, por outro lado, refere-se ao contexto particular em que uma empresa opera. Segundo Porter (1980), as forças que dirigem a concorrência em uma indústria são: (1) o poder de negociação dos fornecedores; (2) o poder de negociação dos compradores; (3) a ameaça de novos entrantes; (4) a ameaça de produtos ou serviços substitutos e (5) a rivalidade entre as empresas existentes.

Segundo o mesmo autor, quanto mais intensas forem essas forças, a lucratividade da indústria tende a ser menor. Neste caso, a empresa deverá acompanhar as mudanças nessas cinco forças e adotar, em relação aos concorrentes, uma das três estratégias genéricas possíveis: (1) liderança no custo total; (2) diferenciação, ou (3) enfoque.

Mintzberg (1979), por outro lado, analisa o contexto da mudança sob o enfoque do poder. Ao nível do contexto externo, o mesmo autor identifica quatro grandes grupos que compõem a coalizão externa do poder: (1) os proprietários, que detêm o controle legal da organização; (2) os associados, que comercializam com a empresa, comprando e vendendo em regime de parceria; (3) as associações de funcionários, que representam o conjunto dos trabalhadores da empresa, e (4) os vários públicos que circundam a organização, incluindo grupos ecológicos e outros grupos de interesses específicos. Tais grupos terão poder na coalizão externa na medida em que eles estejam concentrados e a organização seja dependente dos mesmos. Mintzberg identifica, ainda, cinco formas de influência externa desses

grupos: normas sociais, restrições específicas, campanhas de pressão, controle direto e participação no conselho ou diretoria.

De acordo com Tichy (1983,p.9), as forças internas para mudança estão associadas a três tipos de problemas inter-relacionados: problemas técnicos, políticos e culturais. Os problemas técnicos referem-se ao desajuste da estratégia, estrutura e sistemas entre si e frente às demandas do ambiente. Tais problemas levam, invariavelmente, à perda de eficiência e eficácia, comprometendo o desempenho da empresa a curto e longo prazos.

Os problemas políticos referem-se à distribuição de poder e recursos dentro da organização. A coalizão das forças internas em torno de objetivos comuns pode resultar em pressões para mudanças na estratégia, estrutura e sistemas, na direção do atendimento das expectativas de indivíduos e grupos que detêm o poder.

O problema cultural refere-se ao conjunto de pressupostos básicos e valores compartilhados que o grupo desenvolveu ao aprender a lidar com os problemas de adaptação externa e interna (SCHEIN, 1985.b). A introdução de uma nova estratégia, estruturas ou sistemas, pode conflitar com a cultura vigente, exigindo a adoção de mecanismos de mudança cultural, nem sempre de fácil implementação. O problema cultural torna-se crítico à medida que os novos membros da organização, com poder de decisões estratégicas, se propõem a introduzir novos conceitos e práticas dissociados da cultura vigente.

O papel da liderança no contexto da mudança é enfatizado nos trabalhos de Mintzberg (1978) e Allen (1979). De acordo com Mintzberg (1978,p.941), a "formação estratégica" em muitas organizações pode ser visualizada como o inter-relacionamento entre três forças: (a) um ambiente em permanente, porém irregular, mudança; (b) Um sistema operacional da organização, ou burocracia, que, acima de tudo busca preservar suas ações, a despeito das mudanças ambientais; e (c) uma liderança, cujo papel é o de mediador entre essas duas forças, para manter o sistema de operações da empresa e, ao mesmo tempo, assegurar a adaptação às contínuas mudanças do ambiente.

O processo de mudança, a seguir discutido, deve portanto considerar as variáveis do contexto (externo e interno) e gerenciá-las conjuntamente no sentido de garantir a eficácia e eficiência organizacional.

3.3 Processo

Em Pettigrew (1989,p.97),

o como da mudança pode ser compreendido pela análise do processo, que refere-se às ações, reações e interações das várias partes interessadas, na medida em que procuram alterar a empresa em seu estágio presente, tendo em vista o futuro.

Com base nos conceitos até aqui apresentados e discutidos, o processo de gestão das mudanças estratégicas pode ser entendido como o conjunto de decisões e ações que buscam mudar a estratégia, a estrutura, a distribuição de poder e/ou a cultura organizacional, de forma isolada ou conjunta, tendo em vista o desequilíbrio e as pressões do contexto externo e interno à organização.

A resistência à mudança, por parte de indivíduos e grupos é, sem dúvida, a principal questão envolvida no processo de mudança. Ansoff (1990,p.219-220) comenta as resistências ao planejamento estratégico que, ao contrário do planejamento de longo prazo, busca alterar tanto a ordem cultural quanto a ordem política das coisas. O mesmo autor observa que a resistência à mudança ocorre tanto ao nível individual como ao nível coletivo. Ao nível dos indivíduos, as causas da resistência estão associadas à insegurança e/ou à ameaça da perda de poder. Já ao nível coletivo, as causas são de natureza cultural e política.

O processo de mudança estratégica deve, portanto, considerar as resistências às mudanças, e gerenciá-las de forma adequada para garantir o resultado almejado. A gestão da mudança estratégica pressupõe a "mudança planejada" das diferentes variáveis envolvidas.

Pettigrew (1985:473-6), citando os trabalhos de Beckhard e Harris (1977) e Beer (1980), sintetiza o processo de mudança planejada nas seguintes etapas:

Etapa 1 - definição da condição atual da organização em relação às mudanças ambientais;

Etapa 2 - definição da situação futura desejada;

Etapa 3 - estabelecimento de compromissos em torno de objetivos de mudança específicos; e

Etapa 4 - nomeação de gerentes de mudança, para mover partes da organização da situação atual para a futura, por meio de planos de ação detalhados e adequados ao contexto.

Os problemas políticos estão associados aos conflitos de interesses, por indivíduos e grupos, na distribuição de poder e recursos dentro da organização. Tichy (1983:346) identifica os seguintes tipos de resistências individuais aos processos de mudanças políticas: (1) resistência devido à necessidade de poder; (2) resistência devido à superdependência de outras pessoas; (3) resistência devido à competição pelo poder. Ao nível organizacional, o mesmo autor identifica os seguintes tipos de resistência às mudanças políticas: (1) resistência devido à ameaça de coalizões poderosas; (2) resistência devido à limitação de recursos e (3) resistência devido à perda de recursos.

CAPÍTULO IV – METODOLOGIA

4.1 Procedimentos metodológicos

Nos capítulos anteriores nos quais enfatizou-se os pressupostos teóricos e conceitos sobre a previdência, estratégia, mudança e adaptação organizacional, bem como a importância do modelo contextualista de Pettigrew. A possibilidade do uso do modelo que demonstra tais mudanças em termos de contexto, conteúdo e processo, e que por sua vez possibilitaram o embasamento da metodologia utilizada neste estudo.

Para Minayo (2004) a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade, neste sentido a metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas.

4.2 Estudo de Caso

A pesquisa foi elaborada a partir de uma abordagem qualitativa, onde responde a questões muito particulares, em ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado (MINAYO,2004).

O tipo utilizado foi o estudo de caso. O estudo de caso é a estratégia escolhida pelo exame de acontecimentos contemporâneos, e pela impossibilidade de manipulação dos comportamentos relevantes (YIN, 2005). A definição técnica começa com o seu escopo:

“O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos”.

Tal estratégia conta com muitas técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta a observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados. A definição de estudo de caso por Trivinõs (2006) é tipo de pesquisa que analisa profundamente uma unidade.

Ainda em Yin (2005) o poder diferenciado do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações.

Scapens e Roberts (1993) justificam que, na utilização do estudo de caso e como consequência no uso de narrativas dos envolvidos, existe interpretação por parte dos participantes da organização e que a

"[...] realidade social na qual as práticas de contabilidade estão inseridas devem ser interpretadas pelo pesquisador"

Afirmam, ainda, que o estudo de caso não serve para a elaboração de uma teoria generalizável, mas para compreender e aprofundar, no estudo de caso, mudanças de uma determinada organização.

Kaplan (1998) defende o uso de uma metodologia aprofundada de estudo, ao afirmar para as pesquisas inovadoras que pesquisadores independentes podem aprender mais com as pesquisas detalhadas de experiências bem-sucedidas do que simplesmente descrever percentuais de sucessos versus falhas, tal assertiva reforça o uso do estudo de caso.

Existem três propósitos para o estudo de caso (YIN, 2005): (1) exploratório, em que o objetivo é desbravar uma área do conhecimento, desenvolver hipóteses; (2) descritivo, observação de um fenômeno e narração dos eventos; e (3) explanatório, ou causal, no qual há a tentativa de relacionar causas e efeitos. O presente estudo busca descrever a organização estudada, o ambiente organizacional e os artefatos de gestão que leva ao propósito descritivo. Pode-se verificar, ainda, as relações causais da organização estudada, associando as fontes das pressões por mudanças.

Segundo Yin (2005), existem inúmeras razões para a escolha de um caso único: quando é um caso decisivo ligado a uma teoria bem-formulada; outra lógica é quando representa um caso raro, radical, extremo; a terceira possibilidade é ser um caso típico ou que represente uma realidade; o caso revelador, não antes percebido, é outro fundamento e, finalmente, o caso longitudinal, estudar ao longo do tempo. O estudo de caso aborda como uma organização pública reage frente às mudanças. Portanto, na dissertação, será estudada um caso típico, que justifica a utilização de uma única organização.

Bogdan apud Trivinos (2006) distingue vários tipos de estudo de caso, dentre eles o os histórico-organizacionais, onde o interesse do pesquisador recais sobre a vida de uma instituição, no caso a previdência municipal.

Conforme o quadro 4, abaixo ilustrado, o estudo de caso é caracterizado pelas perguntas "como" e "por que" acerca de um conjunto de eventos contemporâneos,

sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controle. De forma mais técnica, Yin (2005) define um estudo de caso como uma investigação empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo, dentro de um contexto de vida real; onde os limites entre os fenômenos e o contexto não são claramente evidenciados; e no qual múltiplas fontes de evidência são utilizadas

Estratégia	Forma de questão da pesquisa	Exige controle sobre eventos comportamentais	Focaliza acontecimentos contemporâneos
Experimento	como, por que	Sim	Sim
Levantamento	Quem, o que, onde, quantos, quanto	Não	Sim
Análise de Arquivos	Quem, o que, onde, quantos, quanto	Não	Sim/não
Pesquisa histórica	Como, por que	Não	Não
Estudo de caso	Como, por que	Não	sim

Quadro 4 Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa
 FONTE: YIN, 2005

Segundo o mesmo autor, o tópico principal do estudo de caso refere-se às investigações sobre "decisões", incluindo tópicos como: processos, programas, eventos, instituições e organizações, sobretudo as mudanças organizacionais.

Podemos observar que as estruturas anteriores são compatíveis com a proposta por Pettigrew (1989) para o estudo das mudanças estratégicas, que busca a interação entre "o quê" da mudança (conteúdo), o "porquê" da mudança (contexto), e o "como" da mudança (processo).

O estudo de caso tem sido a estratégia de pesquisa privilegiada nos estudos longitudinais sobre processos organizacionais, incluindo os processos de mudanças organizacionais e estudos sobre política e cultura organizacional (PETTIGREW, 1985; FLEURY e FISCHER, 1989). Tal fato se deve à incapacidade dos processos tradicionais de pesquisa em ciências sociais, baseados em análises cruzadas e estáticas, de interpretar todos as variáveis intervenientes nos processos organizacionais.

A partir dos conceitos discutidos anteriormente, podemos definir o caso referente à mudança organizacional no RPPS de Manaus. Primeiramente será descrita, em síntese apertada, a instituição em estudo.

4.2.1 Descrição da instituição analisada

O RPPS de Manaus até o ano de 2005 tinha como órgão gestor o Instituto de Previdência e Assistência Social de Manaus – IMPAS, autarquia da administração indireta da Prefeitura de Manaus.

Para fins previdenciários o IMPAS responsabilizava-se pelo pagamentos das pensões dos dependentes dos servidores municipais já falecidos, como também mantinha um serviço médico-hospitalar para os servidores em geral.

Tal atuação, a partir da Emenda Constitucional Nº 20, feriu os mandamentos legais federais relativamente à gestão previdenciária, pois a mesma ditava sobre a segregação da previdência e da assistência médica.

Vale o registro de que as aposentadorias eram geridas pelo órgão de administração do município, portanto em desacordo com o que preconizava a EC Nº 41/2003 que ditava sobre o órgão gestor único.

Em 2005, governo municipal, iniciou uma série de reformas estruturantes, inclusive da previdência. Para tanto foi enviado à Câmara Municipal de Manaus, um projeto de lei que alterava a estrutura previdenciária do município e reordenava as funções securitárias.

Em julho de 2005, por meio de Lei Nº 870, foi criado o órgão gestor único de previdência do município de Manaus, o MANAUSPREV, serviço social autônomo, paraadministrativo, vinculado ao ente por contrato de gestão, com autonomia gerencial.

4.3 Coleta e análise dos dados

A coleta dos dados para realização deste estudo, teve origem em várias fontes, pois se seguiu o que preconiza Yin (2005) quando indica que os dados para os

estudos de caso podem se basear em muitas fontes de evidências. Nessa investigação empregou-se a documentação relativamente aos registros oficiais previdenciários, arquivos e observações diretas.

Visando propiciar a construção de eventos, com base nos dados coletados, a análise dos dados privilegiou o tratamento qualitativo adaptado do modelo de Pettigrew (1987), analisando o contexto, conteúdo e processos de mudança.

4.3.1 Validade e confiabilidade

Para garantir a validade interna da pesquisa, evitando a subjetividade de interferências, foi adotada a seguinte abordagem metodológica de coleta, apresentação e análise dos dados (YIN, 2005; TRIVINÕS, 2006):

- a) foram selecionadas as variáveis específicas a serem estudadas;
- b) foram utilizadas múltiplas fontes de evidência;
- c) as variáveis foram apresentadas de forma cronológica;

A validade externa do estudo, entretanto, não pode ser garantida já que os resultados somente têm validade para a empresa objeto. Ainda que façam generalizações analíticas, com base nas teorias de mudanças estudadas, a validade dessas generalizações somente seria possível através da replicação do estudo (PETTIGREW, 1985, 1989).

A confiabilidade da pesquisa foi garantida através de sua adequada documentação. As fontes de evidência pesquisadas estão disponíveis na instituição, permitindo, assim, que outros pesquisadores ou auditores possam aferir e validar as conclusões obtidas.

4.3.2 Ética e imparcialidade na pesquisa

Cooper e Schindler (2003) abordaram vários aspectos ligados à ética nas pesquisas aplicadas, nesta dissertação relaciona-se com o consentimento informado, que ocorre quando todos os procedimentos e o planejamento da pesquisa são revelados. Junto ao órgão estudado, foi solicitado o consentimento formal para a realização da pesquisa e revelados os procedimentos utilizados.

Machado-da-Silva (2005, p.2) retrata a imparcialidade por parte do pesquisador nas ciências sociais, relata-a como um ideal, prega o distanciamento analítico, embora reconheça que os pressupostos epistemológicos do pesquisador influem na sua noção de sociedade.

4.4. Design e perspectivas da pesquisa

Muitos modelos de mudança organizacional e estratégica analisam a organização em um período curto de tempo, além da utilização de métodos quantitativos, buscando determinar somente o que mudou (ALMEIDA,2005).

Essa abordagem induz as inúmeras deficiências, pois têm a tendência de descrever as mudanças sem considerar as condições antecedentes. Para Pettigrew et al (1989) o que ocorre é considerar o processo de mudança como uma ação única e sem antecedentes, desligando-a daquilo que lhe deram forma, significado e substância.

A sugestão de Pettigrew (1988), de forma precípua, é resolver as deficiências dos modelos anteriores através de estudos contextualistas e processuais, permitindo a análise retrospectiva da mudança, análise em tempo real e análise da mudança prospectiva e revista (FERLIE et al, 1999).

A maioria dos modelos desconsidera as questões subjetivas e os aspectos contextuais e políticos envolvidos no instante das tomadas de decisões (PETTIGREW,1988).

CAPÍTULO V – APLICAÇÃO DO MODELO CONTEXTUALISTA

Neste capítulo é abordada a utilização do modelo contextualista de Pettigrew no RPPS do município de Manaus, visando o entendimento e a resolução da problemática (vide 1.4.1) no período de janeiro a julho de 2005.

5.1. Contexto

O contexto pode ser dividido em externo e interno. O contexto externo refere-se ao ambiente social, político, econômico e competitivo no qual a organização atua, bem como à percepção, ação e interpretação das políticas e eventos.

O contexto interno relaciona-se com a estratégia, estrutura, cultura corporativa e com o contexto político existente na própria organização através do qual surgem as idéias e impulsões para a mudança emergir, segundo Pettigrew (1987). O quadro I demonstra o contexto ambiental de mudança no RPPS de Manaus.

Na prática, segundo Pettigrew (2005b), não é fácil identificar os limites de cada um, contudo há a necessidade de identificação efetiva da legislação envolvida, a influência de stakeholders, como também o nível de risco operacional.

No instante da análise ambiental, as organizações são levadas a alcançar a eficácia pela descoberta de oportunidades e ameaças (ALMEIDA, 2005), e o ambiente é totalidade de forças e de entidades que não são controladas pela empresa, mas são relevantes para seu desempenho (KOTLER *apud* ALMEIDA,2005).

Ambiente	Interno	Externo	Ação/Eventos
Social	Resistência à mudanças	Adequação do ente à legislação federal	Elaboração do Projeto de Lei da Reforma da Previdência Municipal
Político	Indefinição quanto aos Direitos Adquiridos dos servidores públicos	Legislação Federal emendada	Envio do Projeto de Lei ao Poder Legislativo Realização de Audiência

	existentes (incluindo aposentados e pensionistas)	Poder Legislativo eminentemente oposição	Pública, em referência ao Projeto de Lei
Econômico	Indefinição quanto à nova alíquota contributiva de 11%	Receita Corrente Líquida comprometida, face aos desequilíbrios do RPPS	Separação das massas previdenciárias (Fundo Financeiro e Fundo Previdenciário)
Estratégia	Existência de Atividades de Assistência Social e Previdência	Modelo de outros entes federados	Segregação do órgão anterior por atividade e competência
Estrutura	Inadequada à atividade Previdenciária	Ineficiência no atendimento dos aposentados e pensionistas	Projeto de Nova Estrutura de Atendimento

Quadro 5 - Contexto ambiental da mudança pré-reforma

FONTE: PETTIGREW (1987,1988), IMPAS

As organizações devem perceber as mudanças ambientais, e utilizá-las como referencial para suas atividades. Para tanto as organizações devem estar aptas para interpretar, reconhecer e renovar constantemente os requisitos de seu setor de atuação, como ponto crucial de sua sobrevivência organizacional. (CHILD e SMITH, 1987)

O cenário que as organizações públicas atuam, que é o caso da Previdência Municipal, é mais complexo devido as variáveis sociais e políticas, muito embora existam interações entre as áreas públicas e privadas (PETTIGREW,1992; FERLIE et al,1999).

5.2. Conteúdo

O conteúdo diz respeito às áreas particulares de transformação que estão sob análise (Pettigrew, 1992). Podem ser citados como exemplos de conteúdo a cultura da organização, a tecnologia, os serviços, área geográfica de atuação e o setor operacional.

De fato a cultura da organização é conceituada, por alguns autores, como fator de influência para o êxito da organização. Para Robbins (1990,p.142):

A cultura é definida como as atitudes, crenças e valores de uma sociedade. Estes incluem as diferenças psicológicas individuais, tais como traços de personalidade e, evidentemente, os diversos sistemas sociais, políticos educacionais da sociedade.

Leavitt (1986) compreende que a cultura organizacional é todo um conjunto de ações, crenças, valores, expectativas, que denominam um grupo de pessoas.

No caso da Reforma da Previdência, buscou-se identificar as referidas áreas segregando pelos poderes executivo, legislativo e membros.

Áreas de análise	Poder Executivo	Poder Legislativo	Membros
Cultura	Pública	Política	Pública
Tecnologia	Defasada	Defasada	-
Serviços oferecidos	Benefícios Previdenciários	Análise Projeto de Lei	Atendimento público-alvo
Área Geográfica	Manaus	Manaus	Manaus
Setor Operacional	Previdência	Legislatura	-

Quadro 6 - Análise de Conteúdo por área de atuação
 FONTE: PETTIGREW (1987,1988), IMPAS

Formular o conteúdo de qualquer nova estratégia inevitavelmente requer a interdependência entre seu contexto e o processo (PETTIGREW, 1987). Para Mintzberg (2006, p. 151),

Administrar estratégia hoje em dia freqüentemente é administrar mudança – reconhecer quando uma mudança de curso de natureza estratégica é possível, desejável e necessária e, então, agir – possivelmente colocando em ação mecanismos para mudança contínua.

5.3. Processo

O processo de mudança diz respeito às ações, reações e interações entre as várias partes integrantes da organização – membros e *stakeholders* - e que estão interessadas na mudança em questão, demonstrado pelo Quadro 7 – Interação entre os processos de mudança.

No âmbito da pré-reforma do RPPS, foram segregadas as áreas de análise pelos Poderes Municipais (executivo e legislativo), com vistas ao melhor entendimento das interações.

Áreas de análise	Poder Executivo	Poder Legislativo	Membros
Ações	Elaboração do Projeto de Lei da Reforma da Previdência Municipal Assunção das Atividades Previdenciárias do Município	Recebimento do Projeto de Lei pela Câmara Municipal de Manaus	Solicitação de Audiência Pública relativamente ao Projeto de Lei
Reações	Envio dos dados econômico-financeiros do RPPS	Realização de Audiência Pública, em referência ao Projeto de Lei	Críticas quanto aos direitos adquiridos dos servidores públicos efetivos
Interações	Elaboração de Emendas ao Projeto de Lei	Acompanhamento do Projeto de Lei nas Comissões Permanentes	Solicitação de Emendas ao Projeto de Lei

	Incorporação das Emendas Aprovadas pelas Comissões Permanentes	Análise de Emendas ao Projeto de Lei, pelas comissões permanentes	Elaboração de Projeto de Responsabilidade Social do novo órgão gestor
--	--	---	---

Quadro 7 Interação entre os Processos de Mudança

FONTE: PETTIGREW (1987,1992), IMPAS

CAPÍTULO VI

6.1. Considerações Finais

Este capítulo tem o propósito de apresentar comentários a respeito da metodologia utilizada, dos resultados da pesquisa efetuada e uma avaliação final do estudo.

6.1.1 Metodologia utilizada

A proposta inicial da presente pesquisa buscava respostas às questões sobre "o que", o "por que" e o "como" relativos à mudança organizacional no setor público. O modelo de pesquisa adotado, baseado em Pettigrew (1985) propõe que as respostas a essas questões devem ser buscadas através da análise do contexto (externo e interno à empresa), do conteúdo e dos processos de mudanças adotados. Esse modelo foi complementado através de revisão da literatura, buscando o aprofundamento conceitual de seus principais aspectos.

Para a aplicação desse modelo, adotou-se o estudo de caso como a estratégia de pesquisa mais adequada, conforme proposto por Yin (1989). A aplicação dessa metodologia mostrou-se adequada ao entendimento das mudanças organizacionais e estratégicas na organização estudada.

6.1.2 Pesquisa

A utilização de um modelo de paraadministração, na Previdência Municipal, introduz novos horizontes gerenciais na administração pública, em que o conceito de entidade paraadministrativa para operar no setor público traz consigo a necessidade de mudança no pensamento gerencial, no instante em que traz o contrato como ferramenta administrativa (FERLIE et al, 1999).

As relações longitudinais dispostas, no quadro 8, demonstram as interações entre as áreas de análise do modelo, como também a interdependência entre as ações/eventos.

O cenário que as organizações públicas atuam, que é o caso da Previdência Municipal, é mais complexo devido as variáveis sócio-políticas, como também o

grande volume dos servidores ativos, inativos e pensionistas, cujos direitos devem ser preservados, como também entender que a organização não é uma série de unidades funcionais, ou unidades de negócios, mas como um conjunto de processos inter-relacionados que criam valor (FERLIE,2004).

De acordo com Pettigrew (1992), a pesquisa sobre mudança deve envolver a interação contínua entre o contexto, o processo e o conteúdo da mudança, junto com a habilidade em equilibrá-las, demonstrada no quadro 8 abaixo.

Ações/Eventos	Contexto	Conteúdo	Processo
Elaboração do Projeto de Lei da Reforma da Previdência Municipal	Indefinição quanto aos Direitos Adquiridos da massa previdenciária existente	Benefícios Previdenciários	Elaboração do Projeto de Lei da Reforma da Previdência Municipal
Solicitação de Audiência Pública relativamente ao Projeto de Lei	Existência de Atividades de Assistência Social e Previdência	Análise do Projeto de Lei	Assunção das Atividades Previdenciárias do Município
Críticas quanto aos direitos adquiridos dos servidores públicos efetivos	Receita Corrente Líquida comprometida, face aos desequilíbrios do RPPS	Tecnologia Defasada	Solicitação de Emendas ao Projeto de Lei
Realização de Audiência Pública, em referência ao Projeto de Lei	Poder Legislativo (eminentemente de oposição)	Cultura de Serviço Público	Elaboração de Projeto de Responsabilidade Social do novo órgão gestor

Quadro 8 - Interações entre contexto, processo e conteúdo
 FONTE: Adaptado de Pettigrew (1986,1992)

E ainda, no caso das organizações públicas o contexto externo – político – tem influência nas interações, cabendo ao administrador público, a gestão do modelo, visando o equilíbrio entre os vetores de atuação. A investigação destes, do processo

no contexto determinado de mudanças torna-se condição *sine qua non* para que a organização tenha resultados exitosos.

6.2 Resultados

O resultado final do estudo respondeu à problemática formulada. O estudo revelou, também, a importância de uma visão histórica, ou longitudinal, para se analisar as mudanças no RPPS Municipal, com a aplicação do modelo contextualista.

Embora os resultados do estudo não possam ser generalizados, indicam questões importantes que podem ser objeto de outros estudos.

Finalmente, o estudo suscita a formulação de questões e hipóteses relativas ao contexto, conteúdo e processos futuros de mudanças organizacionais e estratégicas na instituição pesquisada.

A busca pela identidade organizacional concebida nas três dimensões: foco central, diferencial da organização e percepção de seus membros, inclusive quanto ao presente e passado dela (PETTIGREW, 2005a), é viabilizada quando da utilização do Modelo de Mudança Estratégica e Organizacional de Pettigrew, ora demonstrada no setor público.

O modelo contextualista instrumentaliza a gestão, permitindo ao gestor a busca do equilíbrio entre o contexto, o conteúdo e o processo de mudança, com finalidade precípua de obter o menor impacto inflexivo possível em sua atuação.

A análise dos resultados do estudo pode ser útil na busca de respostas a essas questões, e auxiliar a empresa pesquisada, bem como outras empresas com características e histórias semelhantes, a gerenciar o seu desenvolvimento futuro.

6.3 Recomendações

A importância da compreensão da mudança organizacional, bem como a aplicabilidade de modelos de gestão proporciona ao gestor uma minimização dos riscos gerenciais, o conhecimento do ambiente (variáveis exógenas e endógenas) e foco na atuação da organização.

A aplicabilidade do modelo contextualista, na área pública, demonstrada neste trabalho pode ser extrapolada para organizações privadas inserindo-se novas variáveis a partir da interação do processo, contexto e conteúdo da mudança organizacional.

Tal estudo poderá subsidiar as empresas, em seus diversos segmentos, no controle ambiental, sobretudo quanto suas atuações estão voltadas para ganho de mercado, competitividade e produtividade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de; KRAMER, Benny. **Estratégia: direcionando negócios e organizações**. São Paulo: Atlas, 2005.

ALLRED, R.U. **Environment and Organization in the Pharmaceutical Industry: a study of organizational adaptation**. Dissertação para Doutorado em Saúde Pública. Berkeley:University of California, 1989.

ANSOFF, H.I. **Estratégia Empresarial**, São Paulo: McGraw-hill, 1965

_____. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.

_____.; MCDONNEL, E. J. **Implantando a Administração Estratégica**. 2a. ed. São. Paulo:Atlas, 1993.

ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. **Previdência Social dentro da Autonomia Municipal**. São Paulo: LTD, 1998.

ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. **Previdência Social do Servidor Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional & regimes próprios de previdência**. Curitiba: Juruá, 2003.

BRASIL.**Constituição**.Senado Federal.1988.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Previdência no Serviço Público: Consolidação das Leis Federais**. Série Legislação. Brasília: 2000.

BOWDITH, J. L. e BUONO, A.F. **Elementos do comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP,1998.

CHANDLER, A.D.Jr. **Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise**. Cambridge, MA:M.I.T Press,1962.

CHILD, J. Organizational structure, environment and performance: the role of choice. **Sociology**, v.6, 1972.

_____.; SMITH, C. **The context and process of organizational transformation**. *Journal of Management Studies*, v.24, n.6, p.565-596, 1987.

COELHO, Vera Schattan P.**A reforma da previdência social na américa latina**.Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CUNHA, Lásaro Cândido da. **Reforma da Previdência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ETZIONI, A. **Análise comparativa de organizações complexas**. São Paulo: ZAHAR, 1974.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FARIAS, Pedro César Lima de. **A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A Nova administração pública em ação**. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERLIE, Ewan; MCNULTY, Terry. **Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations**. *Organizations Studies*, vol. 25, n.º. 8, p. 1389-1412, 2004.

FIGUEIREDO, Carlos et al. **Previdência própria dos municípios: gestão, desafios e perspectivas**. 2ª. ed. Recife: AMUPE, 2002.

FISHER, Rosa Maria; Fleury, Maria T.L. **A cultura e poder das organizações**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

FLEURY, M.T.L. **Cultura e poder nas organizações**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

FREITAS, Maria E. **Cultura Organizacional: Formação, tipologias e impactos**. São Paulo, Makron, McGraw Hill, 1991.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico: Elaboração e formatação**. 14ª. ed. Porto Alegre: s.n., 2006.

GALBRAITH, Jay R. **Organization Design**. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1977.

_____. **Strategy and Organization Planning**. *Human Resource Management*, 22, n.º 1/2: 64-77, Spring / Summer - 1983.

_____; NATHANSON, Daniel A. **Strategy Implementation: the Role of Structure and Process**. St. Paul: West Publishing, 1978.

GHEMAWAT, P. **A estratégia e o cenário dos negócios**. 2ª. ed. Bookman: São Paulo, 2000.

GOVINDARAJAN, V and GUPTA, A. K. **Global Dominance: Transforming Global Presence into Global Competitive Advantage**. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

GUSHIKEN, LUIZ *et al.* **Regime Próprio de Previdência: Como implementar ? Uma visão prática e teórica**. Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 17. Brasília: MPS, 2002.

HALL, R. **Organizações: estruturas e processos**. Rio de Janeiro: Prentice-hall do Brasil, 1984.

HAMBRICK, D. C. **Some tests of the effectiveness and functional attributes of Miles and Snow's strategic types**. *Academy of Management Journal*, v. 26, n. 1, p. 05-26, 1983.

HOFER, C. W; SCHENDEL, D. **Strategy formulation: Analytical concepts**. New York: West Publishing Company, 1978.

HÜBBE, Alexandre Pereira. **As aposentadorias especiais no atual contexto político-jurídico brasileiro**. Monografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis: UFSC, 1996.

KATZ, Daniel e KAHN, Robert. **Psicologia Social das Organizações**. São Paulo: Atlas, 1987.

KRAUSZ, R.R. **O poder nas organizações**. São Paulo: Nobre, 1991.

LAWRENCE, P. R., LORSCH, J.W. **As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativa**. Petrópolis: Vozes, 1973.

_____. **Differentiation and Integration in Complex Organizations**. *Administrative Science Quarterly* 12, p.1-30, 1967.

_____. **Organizations and environment**. Boston: Harvard University Press, 1968.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. **A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade e do trabalho**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, 1990.

LEAVITT, Harold J.. **Corporate Pathfinders**. Illinois: Dow Jones-Irwin, 1986.

MALLOY, James M. **A Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MANAUS. Lei Nº 870 , de 21 de julho de 2005. *Diário Oficial do Município de Manaus*. Manaus. 2005.

MARTINET, A. CH. **Management Stratégique: Organisation et Politique**. São Paulo: McGraw-Hill, 1984.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. – 1ª. Ed. – Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MILES, R.E; SNOW, C.C. **Organizational strategy, structure and process**. McGraw-Hill, 1978.

MILES, R.H. **Macro organizational behavior**. Glenview, Illinois: Scott Foresman and Company, 1980.

_____. **Coffin nails and corporate strategies**. New Jersey: Prentice-Hall, 1982.

MINTZBERG, H. & McHUGH. **Strategy formation in na adhocracy**. Administrative Science Quarterly, v. 30, p. 160-197, 1985.

MINTZBERG, H. **Five Ps for strategy**. California Management Review. Fall, 1987.

MINTZBERG, H. et al. **Opening up the definition of strategy, in The Strategic Process – concepts, contexts and cases**, R.M.(Ed.), Prentice-Hall Inc, 1988.

MINTZBERG, Henry et al. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**; tradução Luciana de Oliveira Rocha. – 4ª. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2006.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

NITSCH, Manfred, SCHWARZER, Helmut. **Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1995.

OLIVEIRA, Aldemir. **A Previdência Social na Carta Magna**. São Paulo: LTR, 1997.

OLIVEIRA, D.P.R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 14ª. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de, BELTRÃO, Kaizô Iwakami, et al. **Revolução na Previdência – Argentina – Chile – Peru – Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 1998.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im)Previdência Social – 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2ª. Ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PETTIGREW, A.M. **Context and Action in the Transformation of the Firm**. Journal of Management Studies, v.24, nº6, p.649-670, 1987.

PETTIGREW, A.M.; FERLIE, E., McKEE, L. **Understanding change in the NHS**. Public Administration, v. 66, p.297-317, 1988.

_____ ; ROSENFELD, R.; WHIPP,R. **Culture and competitiveness: evidence from two mature UK industries**. Journal of Management Studies, V.26, nº 6, Nov. 1989.

_____. **The Character and significance of Strategy Process Research**. Strategic Management Journal, v.13, p. 5-16, 1992.

PETTIGREW, Andrew et al. **Studying organizational change and development: challenges for future research**. Academy of Management Journal, vol.44, nº. 4, p. 697-713, 2001.

PETTIGREW, A.M.; HATUM, Andrés. **Determinants of Organizational Flexibility: a Study in an Emerging Economy**. British Journal of Management. Vol. 16. 2005a.

PETTIGREW, A.M; PYE, Annie. **Studying Board Context, Process and Dynamics: Some Challenges for the future**. British Journal of Management.Vol. 16, p. S27-S38,2005b.

PFEFFER, J. & SALANCIK, G.R. **The External Control of Organizations: a resource dependence perspective**. New York: Harper & Row Publishers, 1978.

PINA, V. M. D.C. **Inteligência estratégica nos negócios** . São Paulo: Atlas, 1994.

PORTER, M.E. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 7ª.ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PORTER, M.E.**What is strategy?**. Harvard Business Review, p.61-78, Nov/Dec. 1996.

QUINN, J. B. **Strategies for change: logical incrementalism**. Homewood, Ill., Business one irwin, 1980

ROBBINS, Stephen P. **O Processo Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1990.

RUMELT, Richard P. **Strategy, Structure and Economic Performance**. Boston, Harvard Business School, 1974.

RUMELT, R.; SCHENDEL, D.; TEECE, D. **Strategic Management and Economics**. Strategic Management Journal, 12: 5-29, 1991.

RUMMLER, Geary A.; BRACHE, Alan P. **Melhores Desempenhos das Empresas**. Rio de Janeiro, Makron, 1992.

RUTKOVSKY, Michael et al. **Pension Reforma in Europe: Process and Progress**. Washington D.C: World Bank, 2003.

SCHEIN, E.H. **Psicologia Organizacional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1982.

_____. **How Culture forms, Develops and Changes**. San Francisco, Jossey-Bass, 28-29,1985.

SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos: comentários às emendas constitucionais nº 20/98 e 41/03**.Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

STEINER, G. A;MINER J.B. **Management policy and strategy- Text, Readings and Cases**.McMillan Publishers Inc:New York,1977.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência Sem Segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

STONER, James A. F., FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil Ltda., 1995.

STRICKLAND III, A.J. **Planejamento Estratégico: elaboração, implementação e execução**.São Paulo,2002.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Previdência Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.

TAPSCOTT D. e CASTON, A. **Mudança de Paradigma**. São Paulo: Makron Books, 1995.

TAVARES, M. **Planejamento estratégico: a opção entre o sucesso e o fracasso empresarial**. São Paulo: Atlas, 1991.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 4ª. Ed.São Paulo: Atlas, 1995.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 6ª. Ed.São Paulo: Atlas, 2005.

WEICK, K. **A psicologia social da organização**. São Paulo: Edgard Blucher, Editora da Universidade de São Paulo, 1973.

WRIGLEY, Leonard. **Divisional Autonomy and Diversification**. Doctoral Diss.,Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1970.

YIN, ROBERT K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. – 3ª. ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005.