



Volume VII | Number 1 | June 2021

 **Public
Sciences
& Policies**
Ciências e Políticas Públicas

ISSN 2183-7384 | e-ISSN 2184-0644 | PUBLICAÇÃO BIANUAL | DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Director | Diretor
PEDRO CORREIA

CAPP – Centro de Administração e Políticas Públicas
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA





Volume VII

Number 1

2021

Public Sciences & Policies | Ciências e Políticas Públicas

Volume VII, Number 1, June 2021

PROPRIETÁRIO / EDITOR

Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa

Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa

DIRETOR

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

SEDE DE REDAÇÃO

Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa

CORREIO ELETRÓNICO

cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt

INTERNET

<http://capp.iscsp.ulisboa.pt>

ESTATUTO EDITORIAL

O Estatuto Editorial pode ser visto na internet na página:

<https://capp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-ciencias-e-politicas-publicas>

PERIODICIDADE

Bianual

ISSN 2183-7384

e-ISSN 2184-0644

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

TIRAGEM

250 exemplares

DEPÓSITO LEGAL: 434704/17

IMPRESSÃO

Cafilesa – Soluções Gráficas, Lda.

Núcleo Emp. da Venda do Pinheiro (Sul) – Quinta dos Estrangeiros, Arm. 87 e 107 – 2665-602 Venda do Pinheiro

Capa: Cádiz, Espanha. Fotografia de Andrea Leopardi / unsplash.com.

PUBLICAÇÃO ANOTADA NA ERC – ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

This work was supported by Portuguese national funds through
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, under project UIDP/00713/2020.

PUBLIC SCIENCES & POLICIES

CIÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume VII, Number 1, June 2021

DIRECTOR AND EDITOR-IN-CHIEF | DIRETOR E EDITOR PRINCIPAL

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

ASSOCIATE EDITOR | EDITORA ASSOCIADA

SARA PIRES Universidade de Aveiro, Portugal

EXECUTIVE DIRECTORS | EDITORES EXECUTIVOS

IRENEU DE OLIVEIRA MENDES ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

SANDRA PATRÍCIA MARQUES PEREIRA CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

EDITOR FOR INTERNATIONALIZATION | EDITOR PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO

PEDRO P. RODRIGUES CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

ADVISORY BOARD | CONSELHO CONSULTIVO

ADALMIR GOMES Universidade de Brasília, Brasil

ANDRÉ SOARES Coventry University, Reino Unido

EDSON FILHO Universidade Federal do Paraná, Brasil

FERNANDA GUARIDO Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais, Brasil

JULIÁN ALISEDA Universidade da Estremadura, Espanha

NUNO GAROUPA Universidade George Mason, EUA

TOMÁS DE AQUINO GUIMARÃES Universidade de Brasília, Brasil

EDITORIAL ASSISTANTS | ASSISTENTES EDITORIAIS

ANA BUGIO CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

MAYNE BENEDETTO CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa, Portugal

TABLE OF CONTENTS

9	Editorial
12	Editorial <i>Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia</i>
15	Judicialização da Saúde no Brasil: categorização das fases decisórias a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde
37	Judicialization of Health in Brazil: Categorization of decision-making stages by the Supreme Federal Court and the impacts on the Unified Health System <i>Jarbas Ricardo Almeida Cunha & Ana Cláudia Farranha</i>
59	Abordagens Epistemológicas e Pluralismo na Pesquisa em Contabilidade: para além do paradigma dominante
77	Epistemological Approaches and Pluralism in Accounting Research: beyond the dominant paradigm <i>João Abreu de Faria Bilhim & Andréa de Oliveira Gonçalves</i>
93	Do Governo Eletrónico à Governança Digital: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional
119	From Electronic Government to Digital Governance: Transformation Government Models and Strategies <i>Ricardo Cunha Dias & Marco Antônio Santana Gomes</i>
145	“Sem trabalho eu não sou nada, não tenho identidade”: um estudo qualitativo em uma organização pública brasileira
169	“Without work, I am nothing, I have no identity”: a qualitative study in a Brazilian public organization <i>Francisco Antonio Coelho Junior, Pedro Marques-Quinteiro, Cristiane Faiad, Tânia Gomes Figueira, Antonio Paulo Pinheiro Lima & Liziane Castilhos de Oliveira Freitas</i>

TABLE OF CONTENTS

193	Informação e Segurança no Ciberespaço: A influência da globalização na intensificação de riscos e ameaças na última década
213	Information and security in cyberspace: The influence of globalization on the intensification of risks and threats in the last decade
	<i>Bruno Garcia</i>
233	Buscando uma Gestão Eficiente para o Judiciário: Uma Agenda em Construção?
247	Seeking efficient management for the judiciary: An agenda under construction?
	<i>Clarissa Rocha da Silva Salazar</i>
261	Construção de banco único de entregas finalísticas para a justiça eleitoral
277	Construction of a single bank of finalistic deliveries for electoral justice
	<i>Júlia Cassia dos Santos Silvério, Luma de Araújo Costa Batista, André Luiz Marques Serrano, Pedro Paulo Murce Meneses, Nara Cristina Ferreira Mendes & Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto</i>
293	Embates Institucionais para Além da Judicialização da Saúde: Sobreposições de Poderes no Caso da Pílula do Cancro
313	Institutional Clashes Beyond the Judicialization of Health: Overlapping Powers in the Case of the Cancer Pill
	<i>Luciana Godri & Carolina Wunsch Marcelino</i>
333	INFORMATION FOR AUTHORS
335	INFORMAÇÃO AOS AUTORES

Editorial

(EN: 12-14)

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIIN1/pp.9-11

Neste primeiro semestre do ano de 2021, vivendo tempos novos e desafiantes, enquanto Diretor e Editor-chefe da revista *Ciências e Políticas Pública*, é com gosto e sentido institucional que abraço a tarefa de apresentar à comunidade científica mais uma edição regular da Revista do CAPP.

Como resultado do trabalho de internacionalização da *Ciências e Políticas Públicas*, esta edição inclui, novamente, trabalhos nacionais e internacionais, fomentando diferentes perspetivas do conhecimento. Mantendo o comprometimento com a dimensão internacional da revista, sublinhamos que todos os artigos apresentam disponível, como já é costume, uma versão em língua inglesa.

Prezando a multidisciplinaridade, que caracteriza a *Ciências e Políticas Públicas*, esta edição aborda diferentes áreas do saber, com distintas metodologias aplicadas, incluindo um conjunto de temas tão diversos e relevantes para as ciências sociais, tais como as políticas públicas de saúde, o poder judicial, o conhecimento contábil, o governo eletrónico e a governança digital, a qualidade de vida e o bem-estar no trabalho e ainda, a cibersegurança e segurança da informação.

Em primeiro lugar, esta edição conta com o artigo de Jarbas Ricardo Almeida Cunha e Ana Cláudia Farranha com o título *Judicialização da Saúde no Brasil: categorização das fases decisórias a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde*, que analisa as fases de decisão da judicialização da política pública de saúde no Brasil a partir do mais alto tribunal do país — o Supremo Tribunal Federal (STF).

De seguida, João Bilhim e Andréa Gonçalves apresentam o trabalho *Abordagens Epistemológicas e Pluralismo na Pesquisa em Contabilidade: para além do paradigma dominante*, promovendo uma reflexão sobre o paradigma teórico dominante na investigação em contabilidade, evidenciando a importância de abordagens alternativas.

No terceiro artigo, da autoria de Ricardo Dias e Marco Gomes, são trazidos à discussão os modelos e estratégias de *Governo Transformacional com o trabalho Do Governo Eletrónico à Governança Digital: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional*.

Escrito por Francisco António Coelho Júnior, Pedro Marques-Quinteiro, Cristiane Faiad, Tânia Gomes Figueira, António Paulo Pinheiro Lima e Liziane Castilhos de Oliveira Freitas, o trabalho *“Sem trabalho eu não sou nada, não tenho identidade”: um estudo qualitativo em uma Organização pública brasileira* aborda um tema de grande atualidade, principalmente nestes tempos de pandemia global: a saúde mental no trabalho.

Na área da cibersegurança, Bruno Garcia, com o artigo *Informação e Segurança no Ciberespaço: A influência da globalização na intensificação de riscos e ameaças na última década* apresenta uma breve história da segurança de informação sublinhando as ameaças à segurança cibernética e como estas são influenciadas pela globalização.

De seguida, e à semelhança do anunciado no Editorial do número 2 do volume V da Ciências e Políticas Públicas (Correia, 2019), é um privilégio poder anunciar, pelo terceiro ano consecutivo, fruto da parceria internacional entre o Centro de Administração e Políticas Públicas e o Encontro de Administração da Justiça – EnAJUS (evento promovido e organizado pelo CAPP em conjunto com a Universidade de Brasília – UnB e com o Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais – IBEPES), encontro que devido às atuais condições pandémicas, foi realizado na modalidade online entre 24 a 30 de setembro de 2020, a publicação dos três trabalhos distinguidos pelos organizadores como os melhores do evento, e que por isso mesmo conquistaram a possibilidade de acesso, na variante de *fast track*, à publicação na revista do CAPP.

O primeiro desses trabalhos é um ensaio teórico, de Clarissa Rocha da Silva Salazar, que apresenta o trabalho intitulado *Buscando uma Gestão Eficiente para o Judiciário: Uma Agenda em Construção?*

Segue-se o artigo de Júlia Cassia dos Santos Silvério, Luma de Araújo Costa Batista, André Luiz Marques Serrano, Pedro Paulo Murce Meneses, Nara Cristina Ferreira Mendes, Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto com o título *Construção de banco único de entregas finalísticas para a justiça eleitoral*.

E por último, completando o trio de artigos premiados, o artigo assinado por Luciana Godri e Carolina Wunsch Marcelino, intitulado *Embates Institucionais para Além da Judicialização da Saúde, Sobreposições de Poderes no Caso da Pílula do Câncer*.

O desejo da equipa editorial é que estes trabalhos inspirem os projetos dos investigadores, incitem à curiosidade e ao debate académico e estimulem a criação de conhecimento científico.

Termino este editorial, como já é habitual, agradecendo aos que mais contribuem para o crescimento da *Ciências e Políticas Públicas*. Em primeiro lugar, deixo as minhas felicitações à nova presidência do ISCSP, encabeçada pelo Professor Doutor Ricardo Ramos Pinto. Em nome do Conselho Editorial da *Ciências e Políticas Públicas*, deixo votos de muito sucesso num caminho de tão grande responsabilidade. No que toca ao papel da Revista do CAPP, tudo faremos para contribuir para um percurso de prosperidade e crescimento sólido e sustentado da instituição.

Figura também fundamental deste projeto, o Presidente do CAPP, Professor Doutor Miguel Pereira Lopes, a quem dirijo um especial agradecimento por todo o apoio prestado ao longo dos primeiros dois anos de um mandato de quatro.

Por fim, agradeço às figuras centrais, sem as quais toda esta dinâmica da publicação científica seria irrealizável: aos revisores que connosco colaboram tão prontamente, e claro, aos autores desta edição. Agradecemos a confiança e esperamos voltar a contar com a sua iniciativa em próximos números.

Referências

Correia, P. M. A. R. (2019). Editorial. *Ciências e Políticas Públicas*, 5(2), 9–12. DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.9-12

Editorial

(PT: 9-11)

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIIN1/pp.12-14

In this first semester of the year 2021, while experiencing new and challenging times, whilst Director and Chief Editor of the *Public Sciences & Policies* magazine, I gladly embrace in the institutional sense, the task of presenting another regular edition of the CAPP magazine to the scientific community.

As a result of the internationalization of *Public Sciences & Policies* magazine, this edition includes, new national and international articles, fomenting different perspectives about knowledge. While preserving the commitment with the magazine's international dimension, we underline that all the available articles included were, as usual, translated into English.

While also respecting the multidisciplinary, that characterizes *Public Sciences & Policies* magazine, this edition broaches different areas of knowledge with different methodologies applied, including a set of subjects as diverse and as relevant for the social sciences, such as public health policies, judicial power, accounting knowledge, the electronic and digital government, quality of life and well-being at work and even, cyber and information security.

In the first instance, this edition counts on the article of Jarbas Ricardo Almeida Cunha and Ana Claudia Farranha entitled *Judicialization of Health in Brazil: Categorization of the decision-making stages of the Supreme Federal Court and the impacts on the Unified Health System*, that analyses the judicial decision-making process on public health policy in Brazil by the highest court – the Supreme Federal Court (STF).

Secondly, João Bilhim and Andréa Gonçalves present their work entitled *Epistemological Approaches and Pluralism in Accounting Research: beyond the dominant paradigm*, promoting a reflection on the dominant theoretical paradigm in research in accounting and highlighting the importance of alternative approaches.

In the third article, authored by Ricardo Dias and Marco Gomes, the models and strategies of Transformational Government from the article *Electronic Government to Digital Governance: Models and Strategies of Transformational Government* are brought to discussion.

The article “*Without work I am nothing, I do not have an identity*”: a qualitative study in a Public Brazilian organization, written by Francisco António Coelho Júnior, Pedro Marques-Quinteiro, Cristiane Faiad, Tânia Gomes Figueira, António Paulo Pinheiro Lima and Liziane Castilhos de Oliveira Freitas, broaches a very current issue, mainly in these times of global pandemic: mental health in the workplace.

In the area of cyber-security, Bruno Garcia, with the article *Information and Security in Cyberspace: The influence of globalization in the intensification of risks and threats over the last decade* presents a brief history of security of the information underlining the threats to cybernetic security and how these are influenced by globalization.

Subsequently, and similarly to the announced in the Editorial No. 2 of the volume V of *Public Sciences & Policies* magazine (Coreia, 2019), it is a privilege to be able to announce, for the third consecutive year, as a result of the international partnership between the Centre for Public Administration and Public Policies and the Meeting on the Administration of Justice – EnAJUS (an event promoted and organized by the CAPP together with the University of Brazil – UnB and with the Brazilian Institute for Social Studies and Research – IBEPES), a meeting that due to the current conditions of the pandemic, was performed online between from September 24-30, 2020, the publication of the three articles distinguished by the organizers as the best of the event, and that for this very reason won the possibility to be published, in the fast-track variant, in the CAPP magazine.

The first of these articles is a theoretical essay, by Clarissa Rocha da Silva Salazar, entitled *Seeking an Efficient Management for the Judiciary; An Agenda under Construction?*

This is followed by the article of Júlia Cassia dos Santos Silvério, Luma de Araújo Costa Batista, André Luiz Marques Serrano, Pedro Paulo Murce Meneses, Nara Cristina Ferreira Mendes, Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto entitled *Construction of a central bank of finalistic deliveries for electoral justice*.

And lastly, completing the trio of the awarded articles, the article authored by Luciana Godri and Carolina Wunsch Marcelino, entitled *Institutional Clashes Beyond Health Judicialization, Impositions of Powers in the Case of Cancer Pills*.

The wish of the editorial team is that these articles may inspire the researchers' projects, incite the curiosity and academic debate and stimulate the creation of scientific knowledge.

I finish up this editorial, as usual, by thanking those that contribute most for the growth of *Public Sciences & Policies* magazine. In the first place, I congratulate the new ISCSP presidency, headed by the Dr. Ricardo Ramos Pinto, and in the name of the editorial council of *Public Sciences & Policies* magazine, I wish a lot of success during this journey of great responsibility. With regard to the role of the CAPP magazine, we will do everything to contribute for this institution's journey pursuing prosperity, solid growth and sustenance.

Another fundamental figure of this project is the president of CAPP, Dr. Miguel Pereira Lopes, to whom I want to say a special thank-you for all the support provided during the first two years of a four-year term.

Lastly, I thank the central figures, without whom this whole dynamic of scientific publication would be irreversible: to the revisers that efficiently collaborate with us, and, of course, to the authors of this issue. We are grateful for all the confidence and we expect to return to count on them in subsequent volumes.

References

Correia, P. M. A. R. (2019). Editorial. *Public Sciences & Policies*, 5(2), 9-12. DOI:10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.9-12



Judicialização da Saúde no Brasil: categorização das fases decisórias a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde

Judicialization of Health in Brazil: Categorization of decision-making stages by the Supreme Federal Court and the impacts on the Unified Health System

(EN: 37-57)

Jarbas Ricardo Almeida Cunha *

Universidade de Brasília, Brasil

Ana Cláudia Farranha **

Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas, Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.15-35

RESUMO

Pretende-se analisar as fases de decisão da judicialização da política pública de saúde no Brasil a partir da mais alta corte jurídica do país — o Supremo Tribunal Federal (STF). A seguir, relatam-se as críticas mais relevantes à excessiva judicialização da saúde, tentando, ao final, elencar alternativas para se discutir um possível programa de melhorias para a política pública de saúde, tendo como elemento principal o diálogo entre o Sistema de Justiça e o Sistema de Saúde brasileiros. A metodologia utilizada pode ser caracterizada como revisão de literatura de tipo narrativa, utilizando-se coleta de dados no sítio eletrônico do STF a partir da descrição de decisões judiciais, assim como revisão bibliográfico-doutrinária.

Palavras-chave: Judicialização da Saúde, Supremo Tribunal Federal, Direito à Saúde, Política Pública de Saúde

Artigo recebido a 27/04/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 08/06/2020.

* Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Servidor Público Federal. Núcleo de Saúde – Defensoria Pública da União (DPU).
E-mail: jarbas.ricardo@yahoo.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5332-2642>

** Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UnB). É líder do GEOPP – Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas e pesquisadora do CEAG - Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública.
E-mail: anclaud@uol.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1784-8695>

ABSTRACT

This article intends to analyze the decision-making stages of the judicialization of public health policy in Brazil by the highest legal court in the country — the Supreme Federal Court of Justice (STF). Subsequently, we present the most relevant criticisms of the excessive judicialization of health, attempting, to list alternatives in order to discuss a possible program of improvements for public health policy, having as its main element the dialogue between the Brazilian Justice and Health Systems. The methodology used can be characterized as quali-quantitative, considering that data collection was used on the STF website for research and analysis of judicial decisions, as well as a biographically doctrinaire review.

Keywords: Judicialization of Health, Supreme Federal Court, Right to Health, Public Health Policy

1. Introdução

Neste artigo, abordaremos a origem, o desenvolvimento e a situação atual da judicialização da política pública de saúde no Brasil em suas quatro fases de decisão a partir do Supremo Tribunal Federal (STF). Destaca-se que tal abordagem permite aos gestores e gestoras públicos uma ampliação da compreensão deste processo, possibilitando alterações na tomada de decisão.

Para esse objetivo, descreveremos essas quatro fases de decisão repensando as consequências de uma excessiva judicialização da saúde mescladas às alternativas que possam promover um direcionamento jurídico-político visando impactar futuros processos de judicialização e que aponte elementos para melhoria de ação no âmbito das políticas públicas de saúde. Nesse sentido, a discussão pode, futuramente, fortalecer uma agenda de pesquisa que compare a experiência brasileira e portuguesa e elenque semelhanças e diferenças nesses processos.

Com foco no escopo supramencionado, este artigo apresentará uma revisão bibliográfica com o intuito de aprofundar o referencial teórico-conceitual sobre a judicialização do direito à saúde no Supremo Tribunal Federal brasileiro (STF) desde os anos 1990 até os dias atuais.

Para isso, faremos uma revisão de literatura de tipo narrativa, já que se utilizou de coleta de dados no sítio eletrônico do STF para descrição argumentativa de decisões judiciais — jurisprudência da corte — assim como revisão bibliográfico-doutrinária, com a seleção dos principais documentos científicos sobre o Direito à Saúde no Brasil.

2. O Conceito de Judicialização

O clássico conceito de judicialização como expansão global (Tate, Vallinder, 1995) corresponde a duas características fundantes: a) amplitude de atuação do Poder Judiciário em searas antes consideradas exclusivas dos Poderes Executivo e Legis-

lativo; b) submissão dos próprios Poderes Executivo e Legislativo à influência do procedimentalismo jurisprudencial no seu *modus operandi*, realçando o protagonismo do Poder Judiciário dos anos 1980/1990 até a atualidade.

Dessa maneira, a judicialização de políticas públicas seria a crescente utilização do Sistema de Justiça, não para a resolução de conflitos políticos (*politics*), mas para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (*policies*) por parte do Executivo, ou na inação ou falhas do Legislativo em relação à produção de normas legais (Oliveira, Couto, 2016; Oliveira, 2019).

Para Barroso (2017), especificamente sobre as causas da judicialização no Brasil, estas se resumiriam a três elementos fundamentais: a) redemocratização do país tendo como ápice a promulgação da Constituição da República de 1988, o que fortaleceu a concepção do Judiciário como poder político; b) a constitucionalização de políticas públicas que podem ser judicializadas para seu efetivo cumprimento, denominada constitucionalização abrangente; c) consolidação e ampliação do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade com o direito de proposição amplo previsto na Constituição brasileira.

Em relação à influência desse debate na cultura jurídica nacional, este texto construiu uma linha evolutiva das decisões sobre a judicialização da saúde pelo STF, conforme tabela abaixo, desde os anos 1990 até os dias atuais, delimitando quatro importantes fases de julgamento da Suprema Corte: a) não-ativismo (1988-1996); b) absolutização da saúde (1997-2003); c) custo dos direitos: mínimo existencial x reserva do possível (2004-2009); d) Medicina Baseada em Evidências (MBE) (2009 até os dias atuais). Essa caracterização inovadora procura responder a seguinte questão: qual o panorama descritivo da judicialização da saúde, seus impactos e consequências, a partir das quatro fases de decisão do STF?

3. 1.^a Fase de Decisão do Supremo Tribunal Federal: Não-Ativismo

Classificamos a primeira fase de decisão do STF sobre a concretização do direito à saúde como “Não-Ativismo”, já que o primeiro julgado sobre o tema a aparecer no sítio eletrônico da suprema corte^[1] delonga-se em um vácuo jurisdicional de quase uma década pós-Constituição de 1988.

Desse modo, a fase do Não-Ativismo prolonga-se da vigência da Constituição da República em 1988 — com a promulgação dos direitos fundamentais sociais — até o ano de 1997, quando o STF decide sobre a Petição 1.246/SC, que teve como relator o ministro Celso de Mello, sobre o caso de menor portador de doença rara — Distrofia

1. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em 02 jun. 2020.

TABELA 1 Quatro fases de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a judicialização do direito à saúde no Brasil: principais julgados

FASE DE DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	PRINCIPAIS JULGADOS
1.ª Fase: Não-ativismo (1988-1996)	1988 – Constitucionalização do Direito à Saúde Até 1996 – Nenhum caso de direito à saúde julgado na Suprema Corte
2.ª Fase: Absolutização da Saúde (1997-2003)	1997 – Petição (PET). 1.246/SC 1999 – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento: AgR em AI n.º 238.328-0/RS 2000 – Agravo Regimental no Recurso Extraordinário: AgR no RE n.º 271.286-8/RS 2000 – Recurso Extraordinário – RE n.º 195.192-3/RS
3.ª Fase: O Custo dos Direitos: Reserva do Possível x Mínimo Existencial (2004-2009)	2004 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 45 2007 – Suspensão de Tutela Antecipada – STA n.º 91/AL
4.ª Fase: Medicina Baseada em Evidências (2009 até hoje)	2009 – Audiência Pública n.º 4 – Judicialização da Saúde 2010 – Agravo Regimental na Suspensão da Tutela Antecipada n.º 175 – STA 175 – AgR/CE 2010 – Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Saúde (Fórum da Saúde/CNU)

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa de jurisprudência no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF): <<https://portal.stf.jus.br/>>.

Muscular de Duchene^[2]. Ou seja, foram necessários quase dez anos para que um caso de judicialização da saúde chegasse à Suprema Corte (Ferraz, 2019).

Os principais argumentos alegados para a fase de não-ativismo do STF em relação à judicialização da saúde dizem respeito à persistente interpretação do caráter de programaticidade e de eficácia limitada das recentes normas constitucionalizadas relacionadas ao direito à saúde, além da justificativa da reserva do possível, “esta como uma condição de restrição fática caracterizada pela escassez de recursos públicos ponderada em situações concretas que envolvam direitos sociais prestacionais” (Moreira, 2011, p. 99).

Marcando a fase do “Não-Ativismo”, o Poder Legislativo brasileiro precisava aprovar um corpo de normas infraconstitucionais regulamentando e suprimindo de

2. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325774>>. Acesso em 02 jun. 2020.

eficácia a Constituição recém promulgada, inclusive, e de maneira primordial, em seus ditames orçamentários. Visto que com o passar dos anos o Legislativo falhou nesse intuito, pelo menos em responder no ritmo e pressão esperados pela sociedade civil, esta saiu de sua posição de inércia e iniciou uma série de reivindicações junto ao Poder Judiciário, gerando, consequentemente, uma espécie de rusga republicana entre esses poderes (Reisseinger, 2007).

A fase que classificamos como “Não-Ativismo” do STF tem seu termo na segunda metade dos anos 1990, na tentativa de se buscar uma solução para os demandantes diante da inércia do poder Executivo na organização e implementação da política pública de saúde e, principalmente, no interesse de sanar o vácuo de atuação do poder Legislativo sobre a regulamentação do direito fundamental à saúde.

4. 2.^a Fase de Decisão do Supremo Tribunal Federal: Absolutização da Saúde

Caracterizamos a segunda fase de decisão do STF como “absolutização da saúde” (Ribeiro, Vidal, 2018). Dá causa a tal denominação o fato de que o STF concedia a imensa maioria ou basicamente todas as reivindicações jurídicas a respeito do direito constitucional à saúde sem limitar sua abrangência, absolutizando, dessa maneira, principalmente o art.º 196 da Constituição do Brasil^[3], retirando-o, assim, do raio de programaticidade e de eficácia limitada em que estava inserido. Ou seja, absolutização da saúde significava conceder o direito à saúde de modo absoluto, sem relativizá-lo, incluindo a integridade normativa de seus objetivos, princípios e diretrizes constitucionalizados na Carta Política de 1988 (Ferraz, 2019; Vasconcelos, 2020).

As decisões dessa fase baseavam-se no princípio da dignidade da pessoa humana^[4], no direito inalienável à vida^[5] e no valor saúde como um mínimo existencial para todo ser humano^[6]. A 2.^a fase de decisão do STF se consolida do ano 1997, com o julgamento da Petição (PET) 1.246-SC e tem seu fecho com a Arguição de

3. Art. 196 – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF/88).

4. Art. 1.º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) **III – a dignidade da pessoa humana** (CF/88, grifo nosso).

5. Art. 5.º – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do **direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (CF/88, grifo nosso).

6. Para Torres (2008, p. 8): “Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”.

Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 45, de 2004, quando finalmente ocorre algum grau de limitação em torno da matéria.

A principal característica da segunda fase de decisões do STF — Absolutização da Saúde —, trata-se do percurso inicial do Poder Judiciário como protagonista na efetivação do direito à saúde no vácuo deixado pelos outros dois poderes: Executivo e Legislativo. Tal protagonismo se caracteriza, em um primeiro momento, absolutizando o direito à saúde — um direito que não via obstáculos à sua frente — sendo qualificado como portador de eficácia plena e universal, não necessitando de regulamentação legislativa. Como relata Wang (2008): “está dito de forma terminante que na ponderação entre o direito à saúde, ligado ao direito à vida, e questões de ordem financeira, estas sempre deverão ser preteridas em relação àquela” (Wang, 2008, p. 546).

Sublinha-se que essas ações que chegavam à Suprema Corte tratavam apenas da micro justiça — demandas individuais e não coletivas (Wang, 2008) —, não existindo qualquer tipo de preocupação por parte dos ministros sobre suas consequências para a política pública e, principalmente, sobre o custo da concretização desses direitos à saúde, o que denominamos de reserva do possível (ou reserva do financeiramente possível).

Salientamos ainda que esta 2.^a fase de decisão do STF estaria comprometida com o denominado Princípio do Resgate, sistematizado por Dworkin (2010)⁷ e que preconizava que todo tratamento de saúde — de qualquer tipo de complexidade e custo financeiro — deveria ser fornecido a todo cidadão, pois, segundo esse princípio, a saúde e a preservação da vida humana seriam os bens de maior valor para uma comunidade. Por tal motivo, deveria se aplicar o máximo de recursos financeiros para salvar toda e qualquer vida, por menores que fossem as chances de sobrevivência e por maiores que fossem os custos despendidos.

5. 3.^a Fase de Decisão do Supremo Tribunal Federal

– O Custo dos Direitos: Reserva do Possível x Mínimo Existencial

Nesta terceira fase de decisão do STF relatamos como a Suprema Corte deu uma guinada nas decisões relativas ao direito à saúde no sentido de sopesar a importância do custo dos direitos, principalmente dos direitos considerados de segunda geração, ou seja, direitos que exigem prioritariamente uma contrapartida financeira

7. Segundo Dworkin (2010), o Princípio do Resgate parte da ideia concebida pelo filósofo René Descartes que relatava que a saúde e a vida humana seriam os bens supremos da sociedade e ainda que, inseridos em uma sociedade na qual a partilha de bens seria injusta e desproporcional, seria inconcebível exigir que os mais pobres pagassem por melhorias de suas condições de saúde. Como relata: “(...) se deve distribuir assistência médica com equidade que mesmo em uma sociedade na qual as riquezas sejam muito desiguais e se deboche da igualdade, não se deve negar a ninguém a assistência médica de que precisa” (Dworkin, 2010, p. 434).

do Estado para sua efetiva implementação, como é o caso do direito fundamental à saúde.

Utilizamos neste tópico a expressão “custo dos direitos” lastreada na já clássica obra de Holmes e Sustain (2019), significando “ ‘custo’ como custo orçamentário, e ‘direitos’ como interesses importantes que possam ser protegidos de modo confiável por indivíduos ou grupos mediante o uso dos instrumentos disponibilizados pelo Estado” (Holmes, Sustain, 2019, p. 5.).

Sendo assim, há dois casos clássicos da Suprema Corte — considerados *leading cases* pela literatura especializada (Wang, 2008; Costa, Mota, Araújo, 2017; Ribeiro; Vidal, 2018) — sobre a teoria do custo dos direitos em relação a esta terceira fase de decisão do STF no que concerne ao direito à saúde: a já citada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — ADPF n.º 45 – MC/DF^[8], de 2004, e a Suspensão de Tutela Antecipada — STA n.º 91/AL, de 2007. São apenas dois casos, mas de repercussão ímpar (Pedron, Neto, 2018; Ribeiro, Vidal, 2018) na esfera do Supremo em relação a julgamentos sobre judicialização da saúde que envolvam especificamente a dicotômica questão entre a reserva (do financeiramente) possível e o mínimo existencial.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 45^[9] constituiu-se em um *leading case* no STF não só por ser a primeira decisão sobre a teoria dos custos dos direitos, mas também por discutir a questão da inserção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, dos direitos sociais e expressamente da reserva do possível e do mínimo existencial.

A ADPF 45 foi a primeira decisão na seara do Supremo em que um ministro da corte elaborou explicitamente um critério para se averiguar o cabimento do princípio da reserva do possível. O critério sugerido lastreava-se na junção entre razoabilidade da pretensão e disponibilidade financeira do Estado. Caso ambos elementos formadores do critério sugerido pelo ministro fossem afirmativos, comprobatórios e cumulativos (razoabilidade da pretensão + disponibilidade fi-

8. Esta ADPF n.º 45 é invocada expressamente em várias decisões do próprio STF em relação à interferência do Poder Judiciário no âmbito das políticas públicas constitucionalmente previstas sob o fundamento de garantir a proteção, dentre outros princípios, do mínimo existencial. A isso se deve sua classificação como um *leading case*. Podemos citar, após pesquisa no sítio eletrônico do Supremo, as seguintes decisões que fazem referência a ela: AG REG RE 410.715/SP; AG REG STA 223/PE; AG REG SL 47/PE; AG REG RE AGR 639.337/SP; AG REG RE 642.536/AM; AG REG RE 763.667/CE; AG REG RE 581.352/AM; EMB DECL AI 598.212/PR; AG REG RE AGR 727.864/PR e AG REG RE AGR 745.745/MG. Acesso em 18 abr. 2020.

9. ADPF 45 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 29/4/2004, publicado em DJ 4/5/2004. Informativo n. 345-STF. Disponível em: <[<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20\(Transcri%C3%A7%C3%B5es\)>](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20(Transcri%C3%A7%C3%B5es))>. Acesso em 02 jun. 2020.

nanceira do Estado) estaria configurada obrigação estatal em efetivar o direito demandado, caso contrário, descaracterizaria a possibilidade do ente público de realização prática de tais direitos, no caso específico em análise, do direito fundamental à saúde.

Outro *leading case* que trata da teoria dos custos dos direitos é a Suspensão de Tutela Antecipada – STA n.º 91/AL^[10], de 2007, caso em que a, então, ministra e presidente do STF, Ellen Gracie, deferiu, parcialmente, solicitação do estado de Alagoas para suspender decisão concedida em ação civil pública que determinou ao Executivo alagoano o fornecimento de medicamentos necessários para o tratamento de pacientes renais crônicos em hemodiálise e pacientes transplantados.

A decisão exarada pela Ministra Ellen Gracie na STA 91 determinou a não obrigatoriedade do estado de Alagoas em disponibilizar os medicamentos pleiteados na ação, fato inédito em uma decisão voltada para uma unidade federativa do Brasil. A argumentação utilizada baseou-se na teoria dos custos do direito, ancorada na reserva do financeiramente possível, já que se lastreava na limitação de recursos e na necessidade de racionalização dos gastos para o atendimento de um maior número de pessoas e não somente daquelas portadoras da enfermidade em questão.

A decisão da STA 91/AL foi um marco para o advento e consolidação da teoria dos custos do direito à saúde, apresentando como defesa a tese da reserva do possível, resumido pela seguinte citação do voto da ministra: “a gestão da política nacional de saúde, que é feita de forma regionalizada, busca maior racionalização entre o custo e o benefício dos tratamentos que devem ser fornecidos gratuitamente, a fim de atingir o maior número possível de beneficiários”. (STF – STA: 91 AL, Relator: Min. Presidente, j.26/02/2007; DJ:05/03/2007)

Dessa forma, tanto a ADPF 45, de 2004, como principalmente a STA 91/AL, de 2007, são consideradas decisões paradigmáticas em relação à fase da teoria dos custos dos direitos fundamentais sociais, nesse caso específico, do direito à saúde. Ambas trazem em suas argumentações, além da noção de que o mínimo existencial deveria ser respeitado, a importância de se destacar a reserva do possível dos entes públicos para que não comprometessem o orçamento estipulado para a área da saúde. Nesse aspecto, decisões deste condão terão impactos importantes no processo de gestão das políticas públicas, pois, nesse caso, dispor do orçamento do Executivo, ainda que em uma perspectiva relacionada a uma racionalidade, ocasiona repercussão na forma como políticas de saúde são organizadas nos Estados

10. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2466232>>. Acesso em 02 jun. 2020.

da federação e farão com que novas decisões sejam tomadas no âmbito desta política, buscando, inclusive, reduzir os custos da judicialização^[11].

6. 4.ª Fase de Decisão do Supremo Tribunal Federal – Medicina Baseada em Evidências (MBE)

A última fase de decisão do STF em relação à judicialização da saúde pode ser classificada como Medicina Baseada em Evidências (MBE), uma vez que nessa etapa de decisão da Suprema Corte se observa a utilização de argumentos científicos e embasados em literatura acadêmica no decorrer do processo judicial e nas decisões sobre estes, no que se refere às demandas que envolvem o direito à saúde.

Para a análise da fase da Medicina Baseada em Evidências (MBE), mencionaremos três episódios da seara do direito e da saúde que apresentaram consideráveis reflexos no campo jurídico-político: a) a Audiência Pública n.º 4, convocada pelo ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, e realizada nos dias 27, 28 e 29 de abril e 04, 06 e 07 de maio de 2009 para tratar da judicialização do direito à saúde; b) a emblemática decisão proferida um ano depois pelo plenário do STF no Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada n.º 175/2010 (STA 175 – AgR/CE), relatado pelo ministro Gilmar Mendes, que apresenta uma sistematização sobre as decisões das fases anteriores da Suprema Corte e, principalmente, critérios e parâmetros de julgamento a serem analisados e seguidos tanto pelos operadores do Direito quanto pela contribuição técnico-executiva dos gestores da política pública na análise da judicialização da saúde pelo país; e c) as atividades do Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Saúde, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituído pela Resolução n.º 107, de 06 de abril de 2010 e suas principais decisões e impactos no direito brasileiro em relação à saúde.

Sendo assim, a análise desta quarta e última fase de decisão do STF parte da abordagem relacionada a Audiência Pública sobre a Judicialização da Saúde, tomando em conta os seguintes aspectos: concepção, procedimento e reflexos sobre a assim denominada Judicialização da Saúde.

A Audiência Pública sobre a Judicialização da Saúde foi realizada entre os dias 27, 28 e 29 de abril e 4, 6 e 7 de maio de 2009, com os seguintes temas a serem discutidos e destacados por dia: a) 27 de abril – “O Acesso às Prestações de Saúde no Brasil – Desafios ao Poder Judiciário”; b) 28 de abril – “Responsabilidade dos Entes da Federação e Financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS)”; c) 29 de abril – “Gestão do SUS – Legislação do SUS e Universalidade do Sistema”; d) 4

11. Sobre esse aspecto, conferir em Moraes, Israel Silva de. *Judicialização da saúde: como reduzir os gastos do Ministério da Saúde?* 2016. XV, 183 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/22488>>. Acesso em 04 jun. 2020.

de maio – “Registro na ANVISA e Protocolos e Diretrizes Terapêuticas do SUS”; e) 6 de maio – “Políticas Públicas de Saúde – Integralidade do Sistema”; f) 7 de maio – “Assistência Farmacêutica do SUS”. Observa-se que nesse momento temas relacionados somente com o custo orçamentário vão dando lugar a elementos que reportam a uma conexão com aspectos do Sistema Único de Saúde – SUS.

Os 37 especialistas habilitados para a Audiência Pública foram assim classificados: 17 (dezassete) representantes da área jurídica, incluindo ministros, juízes, advogados da União, advogados, promotores, procuradores, professores universitários e representantes do Ministério Público Federal (MPF); 11 (onze) representantes da sociedade civil, incluindo usuários do sistema e membros de instituições de pesquisa; 8 (oito) representantes do Ministério da Saúde e da área médica; e 6 (seis) gestores públicos.

Gomes e colaboradores (2014), ao analisarem as palestras realizadas durante a audiência pública em questão, concluíram que os principais resultados alcançados foram fruto da utilização de evidência científica na tomada de decisão do Executivo e do Judiciário, quais sejam: a) registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Brasil – ANVISA; b) evidências de eficácia e segurança de tecnologia; e c) eficiência econômica baseada na relação custo-efetividade e impacto orçamentário.

Santos e Marques (2014) criaram, com base nos discursos proferidos na audiência pública abordada, uma tabela na qual elencam as principais ideias expostas na Suprema Corte naquela oportunidade:

TABELA 2 Ideias centrais dos discursos proferidos na Audiência Pública sobre a Judicialização da Saúde

IDEIA CENTRAL	%
A – O direito à saúde deve ser garantido mediante políticas públicas.	12,8
B – O direito à saúde é garantia constitucional que independe de política pública.	7,9
C – Abordagens sobre o fenômeno da judicialização.	14,6
D – Abordagens sobre o financiamento da política de saúde.	7,9
E – Conflitos existentes entre o direito individual e o direito coletivo.	6,7
F – Abordagens referentes à decretação de repercussão geral, relevância da audiência pública e proposta de súmula vinculante.	10,4
G – Há fraudes nos processos judiciais referentes à saúde, bem como na Administração Pública.	5,5
H – Há solidariedade entre os entes federativos para a garantia do direito à saúde.	1,8
I – A responsabilidade deve ser atribuída a cada ente federativo, conforme as competências definidas na lei.	4,3
J – Há falhas na política pública de saúde.	6,7
K – Abordagens conceituais sobre a política de saúde.	7,3
L – O direito à saúde deve ser garantido mediante políticas públicas, todavia, admitidas exceções.	1,8
M – Somente os hipossuficientes podem litigar em juízo por direito à saúde.	1,2
N – Discursos sem temas de abordagem jurídica.	11,0

Fonte: Santos e Marques (2014), com base no sítio eletrônico do STF sobre a Audiência Pública da Saúde. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude>>.

De acordo com a tabela, acima, foi discutido um significativo arco de problematizações atinentes à judicialização da saúde no Brasil: desde a excessiva judicialização até o impacto dos custos do direito, passando pela competência interfederativa e seus reflexos sobre a política pública.

Esse debate prossegue no segundo episódio da quarta fase de julgamento do STF em relação ao direito à saúde: o agravo regimental impetrado pela União na Suspensão de Tutela Antecipada n.º 175 – AgR na STA 175/CE, julgado em 2010.

A paradigmática decisão apresentada pelo AgR na STA 175 configura-se como o primeiro grande julgado após os questionamentos suscitados na Audiência Pública sobre a Judicialização da Saúde e, por este motivo, é citada na maioria das decisões correlatas proferidas por outros tribunais superiores do Brasil, servindo

como uma espécie de bússola orientadora dos destinos dos julgados em torno da judicialização da saúde até os dias de hoje.

Podemos resumir o voto do ministro e então Presidente do STF, Gilmar Mendes, como relator da STA 175-AgR/CE (2010), em cinco parâmetros basilares para determinação de decisões judiciais a respeito da judicialização da saúde: (1) existência da repartição de competências dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - com o escopo da dispensação de medicamentos, relacionando-os com a descentralização da política de assistência farmacêutica; (2) o Judiciário deve intervir para o cumprimento das políticas públicas no caso de omissões ou prestação ineficiente por parte do Executivo; (3) registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, como condição imprescindível para o fornecimento do medicamento pleiteado; (4) o Estado não será obrigado a fornecer medicamentos e tratamentos classificados como experimentais, ou seja, que ainda não passaram pelo crivo do critério clínico exigido para comercialização e disponibilização; (5) tratamentos e medicamentos ausentes de regulação pela política pública de saúde mas já comercializados pelo setor privado, podem ser ofertados à população desde que seguidos de ampla instrução probatória e com reduzida possibilidade de deferimentos cautelares (Oliveira, 2019; Ferraz, 2019).

Um dos principais reflexos da STA 175 – AgR/CE ocorreu na recente decisão publicada pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de 2018 no Recurso Especial – REsp n.º 1.657.156/RJ – Tema 106 – “Obrigações do Poder Público de fornecer medicamentos não incorporados, através de atos normativos, ao Sistema Único de Saúde”. Nessa ocasião, foram fixados critérios para a Justiça decidir sobre a aquisição de medicamentos não regulamentados pelo SUS.

Os critérios elencados pelo STJ no Tema 106 para a aquisição de medicamentos ou tratamentos de alta complexidade foram os seguintes: a) comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido pelo médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da eficácia dos fármacos fornecidos pelo SUS para o tratamento da enfermidade; b) incapacidade financeira do paciente arcar com o custo do medicamento prescrito — critério da hipossuficiência; e c) existência de registro do medicamento na respectiva agência reguladora – ANVISA.

Por fim, para concluir a quarta fase de julgamentos da Suprema Corte, aponta-se o terceiro e último episódio que colaborou para a consolidação da Medicina Baseada em Evidências – MBE: as atividades do Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Saúde, ou simplesmente Fórum da Saúde, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituído pela Resolução n.º 107, de 06 de abril de 2010, também no rastro da Audiência Pública sobre Judicialização da Saúde, e da STA 175-AgR/CE.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) transformou-se em importante instituição para a avaliação e discussão de critérios científicos em relação aos julgamentos sobre a judicialização da saúde com a criação do Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Saúde, com seus respectivos Comitês Estaduais da Saúde, incentivo à capacitação de juízes sobre o direito sanitário pelas Escolas de Magistratura do Brasil, publicação de Recomendações e Resoluções e criação de varas especializadas sobre o direito à saúde, todas amparadas por pareceres e relatórios redigidos conforme a Medicina Baseada em Evidências – BEM, pelos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário – NAT/JUS, culminando, por fim, na realização de sua própria audiência pública para debater os principais temas sobre o direito à saúde (Vasconcelos, 2020).

A Tabela 3 demonstra-nos os principais avanços normativos promovidos pelo Fórum da Saúde constituído pelo CNJ:

TABELA 3 Principais Avanços Normativos Promovidos pelo Fórum da Saúde – Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

PRINCIPAIS AVANÇOS NORMATIVOS PROMOVIDOS PELO FÓRUM DA SAÚDE – CNJ	FINALIDADE
Portaria n.º 650, 20/11/2009 – GT	Elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas referentes às demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde.
Recomendação n.º 31, 30/03/2010	Traçar diretrizes aos magistrados quanto às demandas judiciais que envolvem a assistência à saúde.
Resolução n.º 107, 06/04/2010	Instituir o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde – Fórum da Saúde.
Recomendação n.º 36, 12/07/2011	Recomendar aos Tribunais a adoção de medidas visando melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito nas demandas envolvendo a assistência à saúde suplementar.
Recomendação n.º 43, 20/08/2013	Recomendar a especialização de Varas para processar e julgar ações que tenham por objeto o direito à saúde pública e priorizar o julgamento dos processos relativos à saúde suplementar.
Resolução n.º 238, 06/09/2016	Dispor efetivamente sobre a criação e manutenção pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais de Saúde, bem como a criação de NAT-JUS, e estabelecer regras para a especialização de vara para tratar de ações relativas à Saúde, em comarcas com mais de uma vara da Fazenda Pública.
Audiência Pública 11/12/2017	Judicialização da Saúde – 30 palestrantes dos mais diversos perfis e opiniões debatendo o direito à saúde no Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base no sítio eletrônico do CNJ. <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-2/>>

Diante do descrito acima, ao abordar descritivamente as fases de decisão do Supremo Tribunal Federal em relação ao fenômeno da “Judicialização da Saúde”, desde o momento de “não-ativismo” até a consolidação de requisitos científicos para o sucesso da demanda em prol da consolidação do direito à saúde — passando pelo debate dos custos dos direitos — trazemos para o debate elementos inovadores que possibilitam aos estudiosos do tema uma visão mais acurada do percurso da judicialização da saúde no Brasil; como fornecemos aos estudiosos e gestores da política de saúde perspectivas que permitem correlacionar essas fases sobre impactos da decisão judicial nos processos organizativos e gerenciais.

A seguir, analisaremos as consequências da judicialização da saúde no Brasil na política pública de saúde visando seu correspondente aperfeiçoamento.

7. Consequências da Judicialização da Política Pública de Saúde no Brasil

A primeira consequência refere-se à ausência de efetividade da supracitada Audiência Pública sobre a Saúde, realizada pelo STF em 2009. Um dado importante relatado por Santos, Delduque e Mendonça (2015) — é de que somente 20% (vinte por cento) dos argumentos e ideias centrais discutidos na Audiência Pública foram utilizados em julgamentos posteriores da Suprema Corte e das regulamentações promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ: “Os 63 discursos analisados originaram 705 argumentos, dos quais apenas 20% foram considerados ‘fortes’ e 564 (80%) foram ‘não fortes’, isto é, não causaram impacto nas decisões posteriores do STF e do CNJ...” (Santos, Delduque, Mendonça, 2015, p. 186).

Ainda, segundo Asensi e Pinheiro (2015), além da escassa menção à Audiência Pública realizada pelo STF em 2009, há parca referência às Recomendações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente as Recomendações de n.º 31 e 36,^[12] que sugerem estratégias sobre como os juízes devem lidar com a temática da judicialização da saúde tanto pública quanto suplementar, como também raríssimas referências em relação ao desenvolvimento desse debate em importantes instâncias como o Fórum da Saúde do CNJ e os Comitês Estaduais de Saúde organizados nas 27 unidades federativas do Brasil.

Outra consequência da judicialização excessiva da política pública de saúde no Brasil diz respeito às decisões administrativas e judiciais que omitem a participação popular subsumida em forma de debates, discussões e deliberações nas instâncias consultivas e deliberativas da política pública de saúde, tais como Conselhos — municipais, distrital, estaduais e federal — e Conferências, em explícito desacordo ao que consta na alínea “d” do item I da Recomendação CNJ n.º 31, de 30

12. Recomendação n.º 31, de 30/03/2010. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=877>>. Acesso em 02 jun. 2020. E Recomendação n.º 36, de 12/07/2011. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=847>>. Acesso em 02 jun. 2020.

de março de 2010, que estabelece visitas de magistrados aos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde, com fins de conhecimento do funcionamento do sistema.

Nesse aspecto, há um hiato entre o que é a institucionalização do SUS — composta por instâncias de decisão participativa — e o arcabouço das decisões judiciais. Essa constatação é uma informação útil para que no âmbito da Administração Pública essa perspectiva seja considerada na defesa dos interesses públicos e da política de saúde e seus respectivos programas.

Além de fazerem ouvidos moucos à participação popular, outro ponto crítico da judicialização de saúde no Brasil concerne a focalizar as decisões judiciais ao aspecto eminentemente curativo das demandas que se refletem em pautas como medicamentos, tratamentos cirúrgicos, próteses, órteses; secundarizando, dessa maneira, aspectos preventivos, tais como acesso à vacinação, exames preventivos e atenção básica contrariando, assim, o próprio Art.º 198, inciso II, da Constituição Federal, que essencialmente prevê atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais (Ferraz, 2019; Oliveira, 2019).

Essa perspectiva assinala como os elementos de lógica sistêmica que permeia o desenho do SUS nem sempre são considerados em sede de decisão judicial. Assim, uma pergunta importante a se fazer é: como os impactos da judicialização ressignificam as políticas de saúde.

Sublinha-se que a maioria das ações no âmbito da judicialização da saúde tratam apenas sobre casos de micro justiça — demandas individuais e não coletivas, inexistindo qualquer tipo de preocupação por parte dos operadores de direito, especialmente magistrados, sobre as consequências para a política pública e, principalmente, sobre o custo orçamentário e financeiro da concretização do direito individual à saúde, ignorando, dessa forma, os desdobramentos sobre o ponto de vista da macro justiça.

Questão primordial — e quase um tabu — sobre as consequências da judicialização da saúde no Brasil diz respeito à criminalização dos gestores da política pública. De acordo com Schulze e Neto (2015), algumas decisões judiciais são preocupantes por gerarem uma insegurança jurídico-política para os membros integrantes do Poder Executivo, que possuem como objetivo central executar a concretização e efetivação da política pública para a totalidade dos cidadãos. A criminalização da gestão, resultado da má judicialização, é destacada pelos autores (Schulze & Neto, 2015) em seus seguintes aspectos:

- 1) Decisões judiciais que decretam a prisão do gestor público ou bloqueio de sua própria conta bancária pessoal em razão de descumprimento de decisões judiciais, por exemplo, as que determinam fornecimento de medicamentos não disponibilizados pelo SUS ou urgente transferência para Unidade de Terapia Intensiva – UTI em hospital de referência;

- 2) Em relação à possível prisão dos gestores públicos, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao se pronunciar em matéria de Habeas Corpus — HC 266948/SE, de 2015 e HC 45139/RJ, de 2006^[13] — compreendeu que juiz da área cível (área que inclui o direito à saúde) não possui competência para decretar prisão por descumprimento de ordem judicial;
- 3) E, em se tratando de determinação da área criminal, destaca-se que o crime de desobediência é previsto como crime de menor potencial ofensivo, pois sua pena varia de 15 dias a 6 meses de detenção e multa, conforme Art.º 330 do Código Penal (CP) brasileiro, caracterizando-se como uma forma de atipicidade da conduta, respeitando o princípio da intervenção mínima e a interpretação de que o direito penal deve sempre ser considerado como *ultima ratio*. Além da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais — Lei n.º 9.099, de 1995, dispor de medidas despenalizadoras como a transação e a suspensão condicional do processo;
- 4) E, por último, ainda sobre a criminalização dos gestores da política pública, em caso de condenação, após o término do processo penal, observado o contraditório e a ampla defesa, também não haveria a decretação da prisão diante da possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos — prestação pecuniária ou prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas.

Frente a essas críticas, principalmente em relação a um recrudescimento da criminalização da gestão de política pública, passaremos a enumerar alternativas às consequências de um certo excesso de judicialização da política pública de saúde, com o fulcro principal de aperfeiçoá-la para sua melhor eficiência e efetividade perante à sociedade.

8. Alternativas para o Aperfeiçoamento da Judicialização da Política Pública de Saúde no Brasil

Considerando as ideias desenvolvidas até o momento, apresenta-se a seguir — em apertada síntese — algumas propostas que buscam enfrentar o debate sobre a judicialização das políticas públicas de saúde, destacando o ativismo político frente ao ativismo judicial de nossos tempos, resumindo-se nos seguintes aspectos:

- 1) Prioridade das ações judiciais coletivas, com rigor analítico na interpretação dos pleitos deduzidos judicialmente, ampliação do diálogo

13. HC 266948/SE, Relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, j. 05/02/2015, DJe 20/02/2015 e HC 45139/RJ, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, j. 18/10/2005, DJ 06/02/2006 p. 358.

entre o Sistema de Justiça e o Sistema de Saúde, com amplo incentivo à mediação, conciliação e arbitragem sanitárias (Schulze; Neto, 2015), (Delduque; Castro, 2015);

- 2) Fortalecimento da participação popular, prestigiando os debates, discussões, diretrizes, propostas e moções realizadas pelas instâncias participativas e deliberativas da política pública de saúde — Conselhos, Conferências, Comitês e Câmaras; e que sejam, consequentemente, reverberadas para os espaços de decisão, sejam estes pertencentes ao Executivo, Legislativo ou Judiciário, com o intuito de contribuir com a melhora de sua eficiência, eficácia e efetividade para o melhor atendimento da população;^[14]
- 3) Melhorias na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme seu aparato normativo — desde a Constituição Federal até decretos, portarias e resoluções da área, passando pela Lei Orgânica da Saúde – LOS^[15] — dialogando com integrantes dos órgãos de controle, tais como Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), apostando prioritariamente em iniciativas de desburocratização com auxílio da “Revolução Digital 4.0” de informatização tecnológica (Oliveira, 2019; Vasconcelos, 2020).
- 4) Estabilização do orçamento sanitário com a efetivação de medidas constitucionais, como taxação das grandes fortunas, incremento do imposto sobre heranças e auditoria da dívida pública, além de repensar critérios para isenções e desonerações fiscais a grandes grupos privados. Outro desafio é a revisão ou revogação da Emenda Constitucional que impõe o teto dos gastos na política pública de saúde no Brasil – EC n.º 95, de 2016,^[16] que, segundo Vieira e Benevides (2016) poderão retirar do Sistema Único de Saúde (SUS) algo em torno de R\$ 400 bilhões nos seus vinte anos de vigência.^[17]

14. As diretrizes, propostas e moções aprovadas pelos delegados presentes na 16ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada entre os dias 4 e 7 de agosto de 2019, em Brasília, capital do Brasil, podem ser conferidas na Resolução CNS n.º 617, de 22 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1FoBYTndvh8Z59XXmUAFDZ8PQIrcVngg/view>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

15. Lei Orgânica da Saúde – LOS: Lei n.º 8.080, de 19/09/1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 02 jun. 2020.

16. Emenda Constitucional n.º 95, de 15/12/2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em 02 jun. 2020.

17. Somente nos primeiros dois anos de vigência da Emenda citada, o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro já perdeu 9 bilhões de reais (Santos; Fúncia, 2019).

Resumimos, dessa forma, quatro pontos para apresentação de um programa mínimo como alternativa para a melhoria da judicialização no Brasil, sempre privilegiando o diálogo entre os operadores do Direito no Sistema de Justiça com os gestores da política pública no Sistema de Saúde.

9. Considerações Finais

Este texto apontou aspectos relacionados ao desenvolvimento legal-normativo no debate em torno da judicialização da política pública de saúde no Brasil, destacando, de modo inovador, quatro fases de decisão da mais alta corte — o Supremo Tribunal Federal — e suas principais consequências na formação do nosso direito à saúde.

Entretanto, ainda que muitos dos argumentos estejam lastreados no que há de melhor nos critérios balizadores da atual Medicina Baseada em Evidências (MBE), ainda há consideráveis problemas — de cunho orçamentário e de efetividade nas resoluções — que culminam em um atual quadro de esgotamento do modelo de judicialização da saúde no Brasil e consequente criminalização da gestão da política pública.

A judicialização da saúde não é direcionada com o intuito de resolver os principais problemas do sistema público de saúde no Brasil. De maneira inconsciente ou não, a judicialização dessa política pública não enfrenta o subfinanciamento, o sub-desempenho e as desigualdades da atenção básica, do fornecimento regular de medicamentos essenciais ou os determinantes sociais da saúde, sentidos tragicamente pelos mais vulneráveis. As críticas ao seu excessivo intervencionismo na política pública colocam em xeque seu regular procedimento em nosso Estado Democrático de Direito.

Frente a essa mencionada crise, só mesmo um esforço conjunto entre os membros integrantes do Sistema de Justiça e do Sistema de Saúde com o objetivo de coordenar melhor os esforços para efetivação de direitos e garantias fundamentais de cunho sanitário, respeitando sobremaneira as instâncias deliberativas e participativas dessa política pública primordial em um país tão marcadamente desigual como o Brasil.

Para esse intuito, depois de descrevermos detalhadamente as quatro fases de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Brasil, destacamos quatro alternativas para uma breve proposição visando a melhoria da judicialização da saúde nos seguintes aspectos: mais decisões coletivas, respeito à democracia participativa — princípio inerente ao Sistema Único de Saúde (SUS), gestão responsável e transparente e orçamento condizente com um sistema universal com o escopo de se evitar o desfinanciamento crônico.

Somente com a sensibilidade institucional de reconhecer o avanço nas quatro fases de decisão do STF, combinados com uma postura crítica e alternativa à excessiva judicialização da saúde, podemos inquirir pela junção entre o direito à saúde judicializado e o direito à saúde constitucionalizado, nas melhores tradições dos mais de 30 anos do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil.

Referências

- Barroso, L. R. (2017). *A Judicialização da Vida: e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum.
- Código Penal – Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. <Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>.
- Conselho Nacional de Justiça. Portaria n.º 650, de 20 de novembro de 2009. Grupo de Trabalho (GT) do Fórum da Saúde (CNJ). Retrieved from <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=496>>.
- Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 31, de 30 de março de 2010. Retrieved from <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/recomendao-n31-30-03-2010-presidencia.pdf>.
- Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 36, de 12 de julho de 2011. Retrieved from: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/recomendacao/rec_omendacao_36_12072011_22102012170026.pdf>.
- Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 107, de 06 de abril de 2010. Retrieved from <<https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2831>>.
- Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 43, de 20 de agosto de 2013. Retrieved from <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1823>>.
- Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 238, de 06 de setembro de 2016. Retrieved from: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2339>>.
- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. 2020.
- Costa, F.; motta, I.; Araújo, D. (2017). Aparecida de. Judicialização da Saúde: a dignidade da pessoa humana e a atuação do Supremo Tribunal Federal no caso dos medicamentos de alto custo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. 7(3). Brasília: UniCEUB. Retrieved from: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/File/4809/3640>>.
- Delduque, M. C.; Castro, E. V. (2015) A Mediação Sanitária como Alternativa Viável à Judicialização das Políticas de Saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, 39(105), 506-513.
- Dworkin, R. (2010) *Uma Questão de Princípio*. São Paulo: Martins Fontes.
- Ferraz, O. L. M. (2019) Para Equacionar a Judicialização da Saúde no Brasil. *Revista Direito GV*, 15(3), FGV Direito SP. Retrieved from: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/80712>>.
- Holmes, S.; Sunstein, C. R. (2019). *O Custo dos Direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. (M. Brandão Cipolla Trans.). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- Moreira, A. M. (2011). *As Restrições em Torno da Reserva do Possível: uma análise crítica*. Belo Horizonte: Fórum.

- Moraes, I. S. (2016) *Judicialização da saúde: como reduzir os gastos do Ministério da Saúde?* (Master Dissertation – Universidade de Brasília (UnB)), Brasília. Retrieved from <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/22488>>.
- Oliveira, V. E. (2019). *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Oliveira, V. E. (2019) Caminhos da Judicialização do Direito à Saúde. In V.E. Oliveira. *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Oliveira, V. E.; Couto, C. (2016). Politização da Justiça: quem controla os controladores? *Encontro Nacional da ANPOCS, 40*, Caxambu.
- Planalto. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde. Retrieved from <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>.
- Planalto. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Retrieved from <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.
- Pedron, F. Q.; Neto, J. C. D. (2018) Transformações do Entendimento do STF sobre o Direito à Saúde. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(218), 99-112. Retrieved from <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p99.pdf>.
- Reissinger, S. (2007) *Reflexões sobre a efetividade dos direitos fundamentais sociais*. 2007. Retrieved from: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/simone_reissinger.pdf>.
- Ribeiro, K. D.; Vidal, J. P. (2018). Uma análise da produção acadêmica sobre a evolução do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 7(2), 239-261. Brasília. Retrieved from <<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/493/548>>, on June 02, 2020.
- Santos, A. O.; Delduque, M. C.; Mendonça, A. V. M. (2015). Os Discursos na Audiência Pública da Saúde e seu Impacto nas Decisões do Supremo Tribunal Federal: uma análise à luz da teoria dos sistemas sociais. *Saúde e Sociedade*, 24 (1), 184-192. São Paulo. Retrieved from <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24s1/0104-1290-sausoc-24-s1-00184.pdf>>.
- Santos, A. O.; Marques, S. B. (2014). A Abordagem de Aspectos Jurídicos na Audiência Pública de Saúde do Supremo Tribunal Federal. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 3(3). Brasília. Retrieved from <<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/50/95>>.
- Santos, L; Funcia, F. (2019). *Emenda Constitucional 95 Fere o Núcleo do Direito à Saúde*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Retrieved from <<https://cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude>>.
- Schulze, C. J.; Neto, J. P. G. (2015) *Direito à Saúde – Análise à Luz da Judicialização*. Porto Alegre: Verbo.
- Superior Tribunal de Justiça. HC 266948/SE, Relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, j. 05/02/2015, DJe 20/02/2015.
- Superior Tribunal de Justiça. HC 45139/RJ, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, j. 18/10/2005, DJ 06/02/2006.

- Superior Tribunal de Justiça. Tema 106 – Obrigatoriedade do Poder Público de Fornecer Medicamentos Não Incorporados em Atos Normativos do SUS. Retrieved from <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Audiência Pública da Saúde. Retrieved from <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Agravo de Regimento no Recurso Extraordinário – RE 271.286-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.11.2000. Retrieved from: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Agravo de Regimento em Suspensão de Tutela Antecipada - STA 175/AgR-CE. Retrieved from <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Agravo no Regime Extraordinário – Ag no RE 639.337/SP Relator: Min. Celso de Mello. J. 23/08/2011. DJ. 15/09/2011. Retrieved from <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF: 45 DF, Relator: Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004; DJ 04/05/2004. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Petição – Pet:1.246 SC, Relator Min. Celso de Mello, j.02/02/1999; DJ 13/02/1999. Retrieved from <http://redir.stf.jus.br/pagina_dorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325774>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Suspensão de Tutela Antecipada – STA n.º 91/AL, Relator: Min. PRESIDENTE, J. 26/02/2007. DJ 05/03/2007. Retrieved from <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2466232>>.
- Tate, N. (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. Vallinder, T. (Ed.). New York: New York University Press.
- Torres, R. L. (2008) O direito à saúde, o mínimo existencial e a Defensoria Pública. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, 265-277. São Paulo.
- Vasconcelos, N. P. (2020). Solução do Problema ou Problema da Solução? STF, CNJ e a Judicialização da Saúde. *Revista Estudos Institucionais*, 6(1), 83-108. Retrieved from <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/461/477>>.
- Vieira, F. S.; Benevides, R. (2016). O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 10(3). Brasília.
- Wang, D. W. L. (2020) Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, 4(2), 539-568. Retrieved from: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a09v4n2.pdf>>.



Judicialization of Health in Brazil: Categorization of decision-making stages by the Supreme Federal Court and the impacts on the Unified Health System

Judicialização da Saúde no Brasil: categorização das fases decisórias a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde

(PT: 15-35)

Jarbas Ricardo Almeida Cunha *

University of Brasilia, Brazil

Ana Cláudia Farranha **

Group of Public Policy Observatory Studies, Centre of Advanced Studies of Government and Public Administration, Faculty of Law, University of Brasilia, Brazil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VIIIN1/pp.37-57

ABSTRACT

This article intends to analyze the decision-making stages of the judicialization of public health policy in Brazil by the highest legal court in the country — the Supreme Federal Court of Justice (STF). Subsequently, we present the most relevant criticisms of the excessive judicialization of health, attempting, to list alternatives in order to discuss a possible program of improvements for public health policy, having as its main element the dialogue between the Brazilian Justice and Health Systems. The methodology used can be characterized as quali-quantitative, considering that data collection was used on the STF website for research and analysis of judicial decisions, as well as a biographically doctrinaire review.

Keywords: Judicialization of Health, Supreme Federal Court, Right to Health, Public Health Policy

Article received on 27/04/2020 and approved for publication by the Editorial Council on 08/06/2020.

* Doctoral Degree in Law, State and Constitution by the University of Brasília (UnB). Master Degree in Social Policy by the University of Brasília (UnB). Specialist in Health Law by the Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz). Federal Public Servant. Núcleo de Saúde – Defensoria Pública da União (DPU).
E-mail: jarbas.ricardo@yahoo.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5332-2642>

** Associated Professor of the Faculty of Law of the University of Brasilia - FD/UnB. Professor of the Post-Graduation Program in Law (PPGD/UnB). Leader of GEOPP – Group of Public Policy Observatory Studies and researcher at the CEAG – Centre of Advanced Studies of Government and Public Administration.
E-mail: anclaud@uol.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1784-8695>

RESUMO

Pretende-se analisar as fases de decisão da judicialização da política pública de saúde no Brasil a partir da mais alta corte jurídica do país — o Supremo Tribunal Federal (STF). A seguir, relatam-se as críticas mais relevantes à excessiva judicialização da saúde, tentando, ao final, elencar alternativas para se discutir um possível programa de melhorias para a política pública de saúde, tendo como elemento principal o diálogo entre o Sistema de Justiça e o Sistema de Saúde brasileiros. A metodologia utilizada pode ser caracterizada como revisão de literatura de tipo narrativa, utilizando-se coleta de dados no sítio eletrônico do STF a partir da descrição de decisões judiciais, assim como revisão bibliográfico-doutrinária.

Palavras-chave: Judicialização da Saúde, Supremo Tribunal Federal, Direito à Saúde, Política Pública de Saúde

1. Introduction

In this article, we approach the origin, development and current situation of judicialization of public health in Brazil in its four stages of decision-making process by the Supreme Federal Court (STF). It must be stressed out that this approach allows the public officials to extent the understanding of this process, making possible changes during the decision-making process.

For this purpose, we will describe these four stages of decision-making by re-thinking the consequences of an excessive judicialization of health merged with alternatives that might promote a juridical and political targeting with a view to impact future judicialization processes and provide elements for improvement of action in the field of public health policies. In this sense, the discussion can, hereafter, strengthen the research agenda that compares Brazilian and Portuguese experiences, linting similarities and differences in these processes.

Focusing on the above-mentioned aim, this article will present a bibliographical review with the intention of studying in depth the theoretical and conceptual framework upon a judicialization of the right to health in the Brazilian Supreme Federal Court (STF) from 1990 up to the present days.

For this reason, we will take a quali-quantitative approach, considering that data collection was used on the STF website for argumentative description of juridical decisions — court jurisprudence — as well as a biographically doctrinaire review, with the selection of the main scientific documents regarding the Right to Health in Brazil.

2. The Concept of Judicialization

The classic concept of judicialization as global expansion (Tate, Vallinder, 1995) corresponds to two founding characteristics: a) the scope of activity of the Judiciary in ballot previously considered exclusive of the Executive and Legislative

Powers; b) submission of the Executive and Legislative Powers to the influence of *modus operandi* of jurisprudential proceduralism, highlighting the prominence of Judiciary Power from 1980/1990 up until the present days.

In this way, the judicialization of public policies would be seen as growing use of the Justice System, not dealing with the resolution of political conflicts (*politics*), but with the questioning of faults or omissions in production of public policy (*policies*) by the Executive, or, yet, with the inaction or legislative flaws in relation to the production of legal regulations (Oliveira, Couto, 2016; Oliveira, 2019).

For Barroso (2017), specifically on the causes of judicialization in Brazil, these three fundamental elements would be summarized: a) re-democratization of the country taking the promulgation of the Constitution of the Republic in 1988 as the apex, which strengthened the conception of the Judiciary as Political Power; b) the constitutionalization of public policies that can be judicialized for their effective completion, denominated comprehensive constitutionalization; c) consolidation and extension of the Brazilian constitutionality control system with the extensive right to preposition foreseen in the Brazilian Constitution.

In relation to the influence of this debate in the national juridical culture, this text has constructed an evolutive line of the decisions about judicialization of health taken by the STF, as defined in the table below, from 1990 up until the present days, delimiting four important stages of judgement of the Supreme Court: a) non-activism (1988-1996); b) absolutization of health (1997-2003); c) cost of rights: existential minimum vs. reserve for contingencies (2004-2009); d) Evidence-based medicine (MBE) (from 2009 up until the present days). This innovative characterization seeks to respond to the following question: What is the descriptive landscape of health judicialization, its impacts and consequences, based on the four stages of decision-making process used by the STF?

3. Stage 1 of the decision-making process by the Supreme Federal Court: Non-activism

We classify the first stage of decision-making process by STF regarding the materialization of the right to health as “Non-Activism”, since the first judgement about this matter which appeared on the website of the supreme court lingers in a jurisdictional lacuna of almost a decade afterwards the 1988 Constitution.

In this way, the Non-Activism stage extends from the legal force of the 1988 Constitution — with the promulgation of fundamental social rights — until the year of 1997, when the STF takes a decision on the Petition 1.246/SC, reported by the Minister Celso de Mello, on the case of minor carrier of rare illness — Duchene’s Muscular Dystrophy. This means that it took almost ten years for a case of judicialization of health to reach the Supreme Court (Ferraz, 2019).

TABLE 1 Four stages of decision-making process used by the Supreme Federal Court (STF) on the judicialization of health rights in Brazil: main judgements

THE DECISION-MAKING STAGES OF THE SUPREME FEDERAL COURT	MAIN JUDGEMENTS
Stage 1: Non-activism (1988-1996)	1988 – Constitutionalization of the Right to Health Until 1996 – Without cases of health rights judged in the Supreme Court
Stage 2: Absolutization of Health	1997 – Petition (PET). 1.246/SC 1999 – Regimental Appeal in Bill of Review – AGR in AI No. 238.328-0/RS 2000 – Regimental Appeal in Extraordinary Appeal – AGR in RE No. 271.286- 8/RS 2000 – Extraordinary Appeal – RE No. 195.192- 3/RS
Stage 3: The Cost of Rights: Reserve for Contingencies vs. Existential Minimum (2004-2009)	2004 – Claims of Non-compliance with a Fundamental Precept (ADPF) n.º 45 2007 – Suspension of Early Authority – STA No. 91/AL
Stage 4: Evidence-based medicine (2009 up until the present days)	2009 – Public Hearing No.4 – Judicialization of Health 2010 – Regimental Appeal in the Suspension of Early Authority No. 175 – STA 175 – AgR/CE 2010 – National Health Forum (Fórum da Saúde/CNJ)

Source: Author's elaboration based on the research of jurisprudence on the website of the Supreme Federal Court (STF) <<https://portal.stf.jus.br/>>.

The main arguments attached for the STF's non-activism stage regarding the judicialization of health concern the persistent interpretation of the pragmatic character and the limited efficacy of the recent constitutionalized regulations on the right to health, in addition to the justification on reserve for contingencies "as a condition of factual restriction characterized the scarcity of public resources considered in specific situations that involve provided social rights" (Moreira, 2011, p. 99).

To mark the "Non-Activism" stage, the Brazilian Legislative Power needed to approve a body of infra-constitutional regulations and provide the effectiveness to the recently promulgated Constitution, primordially including its quotational mandates. Since with the passing of the years, the Legislative has failed to do so, at least when responding to the rhythm and pressure expected by civil society, this came out of its position of inertia and started a series of demands before the Judiciary, generating, in consequence, some sort of a republican raid between these powers (Reisseinger, 2007).

The stage that we classify as “Non-Activism” ends in the second half of the 1990 decade, in the attempt of seeking a solution for the claimants before the inertia of Executive power in the organization and implementation of public health policy and, mainly, in the interests of healing the acting lacuna of Legislative power upon the regulation of the fundamental right to health.

4. Stage 2 of the decision-making process by the Supreme Federal Court: Absolutization of Health

We characterize the STF’s second stage of decision-making process as “absolutization of health” (Ribeiro, Vidal, 2018). The fact that the STF conceded the grand majority or basically all the legal claims regarding the constitutional right to health without limiting its scope gives cause to such denomination, making absolute, in this way, mainly art. 196 of the Brazilian Constitution^[1] withdrawing it, thus, from the range of planning and limited efficacy in which it was implicated. Or rather, absolutization of health meant to concede absolutely the right to health, without making it relative, including the regulatory integrity of its aims, principles and directives constitutionalized in the Political Charter of 1998 (Ferraz, 2019; Vasconcelos, 2020).

The decisions of this stage were based on the principle of dignity of the human person^[2], in the inalienable right to life^[3] and in the health value as an existential minimal for all human beings^[4]. The second stage of STF concerning the decision-making process was consolidated in the year 1997, with the judgement of Petition (PET) 1.246-SC and ended with the Claim of Non-compliance with a Fundamental Precept (ADPF) n.º 45, from 2004, when finally, some degree of limitation occurred around the subject.

The main feature of the second stage of decision making — Absolutization of Health — deals with the initial trajectory of Judiciary as a main character in the enforcement of the right to health in the lacuna left by the other two powers: Executive and Legislative Powers. Such prominence is characterized, in the first

-
1. Art. 196. Health is a right of everyone and a duty of the State, guaranteed by means of social and economic policies that foresee the reduction of risk of illness and of other grievances and to universal and egalitarian access to actions and services which serve for its promotion, protection and recovery (CF/88).
 2. The Art. 1: Federal Republic of Brazil formed for the indissoluble union of the States and Municipalities and of the Federal District, is constituted in the Democratic State of Law and is based on: (...) **III – the dignity of the human person.** (CF/88, emphasis added).
 3. Art 5º Everyone is equal before the law, without distinction of any nature, guaranteeing the Brazilians and foreigners resident in the Country the inviolable right to life, liberty, equality, security, and property, in the following terms (CF/88, emphasis added).
 4. For Torres (2008), pp.8), “There is a right to the minimal conditions of dignified human existence that cannot be subjected to an intervention by the State and that still requires positive state provision”.

instance, by the absolutization of the right to health — a right with no obstacles at all — being qualified as a bearer of full and universal efficacy, without a need of any legislative regulation. As reported by Wang (2008): “as it is clearly stated that upon the decision between the right to health, concerning the right to life, and financial issues, these shall always have to be passed over in that relationship” (Wang, 2008, p. 546).

We stress out that these actions received by the Supreme Court were the matter of micro-justice — as individual and non-collective demands (Wang, 2008). There was no concern to the ministers regarding their consequences for public policy and, mainly, about the cost of materialization of these rights to health, which we denominate as a reserve for contingencies (or the reserve for allowable financing).

We still assert that this second stage of the STF’s decision making process would be compromised with the denominated Ransom Principle, systematized by Dworkin (2010)^[5] and that advocated that any health treatment — of any kind of complexity and financial cost — would have to be supplied to all citizens, then, according to this principle, health and the preservation of human life would be the most valuable assets for a community. For such a reason, the maximum financial resources should be applied to save all and any life, no matter how small the chances of survival could be and how much it would cost.

5. Stage 3 of the decision-making process by the Supreme Federal Court: Reserve for Contingencies vs. Existential Minimum

In this third stage of the STF’s decision making process, we discuss how the Supreme Court took a turn in the decisions concerning the right to health in the sense of counterweighting the importance of the cost of rights, mainly the rights considered to be the second generation, or rather, rights that require a financial counterpart of the State for their prioritized enforcement, as is the case of the fundamental right to health.

We use the expression “cost of rights” in this topic ballast in the already classic work of Holmes and Sustain (2019), where “cost” means a quotation cost, and “rights” as important interests that can be protected in a reliable way by individuals or groups by using instruments made available by the State” (Holmes; Sustain, 2019, p. 5.).

5. According to Dworkin (2010), the Ransom Principle is based on the idea conceived by the philosopher René Descartes concerning health and human life as a supreme goods of the society and, also, inserted in a Society in which the sharing of goods would be unfair and unequal, it would be inconceivable to demand the poorest to pay for improvements of their health conditions. As it is reported: (...) health care must be equally distributed, so that even in a society with unequally distributed amount of richness and debauchery of equality, no one should be denied the medical care they need” (Dworkin, 2010, p. 434).

Therefore, there are two classic cases in the Supreme Court — considered leading cases in literature (Wang, 2008; Costa, Mota, Araújo, 2017; Ribeiro, Vidal, 2018) — concerning the theory of the cost of rights regarding this third stage of the STF's decision making process which concerns the right to health: the already mentioned Claim of Non-compliance with a Fundamental Precept — ADPF n.º 45 — MC/DF10, from 2004, and the Suspension of Early Authority — STA n.º 91/AL, from 2007. These are only two cases, characterized, however, as of unequal repercussion (Pedron, Neto, 2018; Ribeiro, Vidal, 2018) in the sphere of the Supreme on Judgements about judicialization of health that specifically involve the dichotomous issue of the (financial) reserve for contingencies and the existential minimum.

The Claim of Non-compliance with a Fundamental Precept — ADPF 45 is considered leading case in the STF not only by representing the first decision on the theory of costs of rights, but also by discussing the issue of the insertion of the Judiciary in the enforcement of public policies, of the social rights and expressly of the reserve for contingencies and the existential minimum.

The ADPF 45 was the first decision on this issue of the Supreme Court in which a minister of the court explicitly elaborated a criterion in order to determine the appropriateness of the reserve for contingencies. The suggested criterion was based on the junction between the reasonableness of the claim and the financial availability of the State. If both formational elements of the criteria suggested by the minister were affirmative, provable and accumulative (reasonableness of the claim + the financial availability of the State), there would be a state obligation to enforce the right demanded, otherwise, it would mischaracterize the public entity's possibility of the practical realization of such rights, and, in the specific case in question, of the fundamental right to health.

Another leading case that deals with the theory of the cost of rights is the Suspension of Early Authority — STA n.º 91/AL12, from 2007, where minister and STF president, Ellen Gracie, partially deferred application of the state of Alagoas in order to suspend the decision granted in a public civil action that determined the Alagoan Executive to supply the medication for the treatment of patients with chronic kidney diseases necessary during hemodialysis procedures and for transplanted patients.

The decision rendered by the Minister Ellen Gracie in the STA 91 determined that the state of Alagoas was not obliged to provide the medication pleaded in the lawsuit — an unprecedented fact in a decision aimed at a federal unit in Brazil. The argumentation was based on the theory of costs of rights, anchored in the reserve for contingencies, since it was based on the limitation of resources and on the need

to rationalize the expenses for the attendance of a greater number of people and not only of those carriers of the disease in question.

The STA 91/AL decision was a milestone for the advent and consolidation of the theory of the costs of the right to health, presenting as a defense the theory of the reserve for contingencies, summarized by the following citation of the minister's vote: "the management of national health policy, which is carried out on regional basis, seeks greater rationalization between the cost and benefit of treatments that must be provided free of charge in order to reach the largest possible number of beneficiaries". (STF – STA: 91 AL, Reported by: Min. President. J.26/02/2007; DJ:05/03/2007)

Thus, both the ADPF 45, of 2004, and mainly the STA 91/AL, of 2007, are considered paradigmatic decisions regarding the stage of the theory of the costs associated to fundamental social rights, and in this specific case, to the right to health. Both bring in their argumentations, in addition to the idea that the existential minimum should be respected, the importance of emphasizing the reserve for contingencies of public entities so that they do not compromise the stipulated budget for the health sector. In this respect, these decisions will have important impacts in public policy management processes, since, in this case, having an available budget from the Executives, even though in a rationally related perspective, causes repercussion in the way how health policies are organized in the Federal States and will cause new decisions be taken in the scope of this policy, while seeking to reduce costs of judicialization^[6].

6. Stage 4 of the decision-making process by the Supreme Federal Court – Evidence-based Medicine (MBE)

The last stage of decision-making process in relation to the judicialization of health can be classified as Evidence - Based Medicine (MBE), once the utilization of scientific arguments based in academic literature is observed in the instance of the judicial process and in their decisions made by the Supreme Court, with the regard to the demands involving the right to health.

For the analysis of the stage of Evidence - Based Medicine (MBE), we will mention three episodes of the law field and of the right to health that present considerable reflections in legal and political terms: a) the Public Hearing No. 4, convened by Minister Gilmar Mendes, of the Supreme Federal Court, and held on April 27, 28, and 29 and May 04, 06, and 07, 2009 about the judicialization of the right to

6. Regarding this, please see MORAES, Israel Silva Judicialization of health: *How to reduce the expenses of the Health Minister?* 2016. XV, 183 f., il. Dissertation (Master Degree in Administration) – University of Brasilia (UnB), Brasilia, 2016. Retrieved from: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/22488>> on June 04, 2020.

health; b) the emblematic decision given a year later by the STF Plenary in the Regimental Appeal in the Suspension of Early Authority No. 175/2010 (STA 175 – AgR/CE), reported by Minister Gilmar Mendes, that presents a systematization of decisions of the previous stages of the Supreme Court and, mainly, criteria and parameters of judgement to be analyzed and followed both by legal personalities and by the technical-executive contribution of the managers of public policies in the analysis of the judicialization of health for the country; and c) the activities performed by the National Health Forum, the National Council of Justice (CNJ), established by Resolution No. 107, of the April 06, 2010, and its main decisions and impacts in the Brazilian law regarding health.

Therefore, the analysis of the fourth and final stage of decision making is based on the approach related to the Public Hearing on Judicialization of Health, taking into account the following aspects: conception, procedure and reflections on the so-called Judicialization of Health.

The Public Hearing on Judicialization of Health was held on April 27, 28, and 29 and May 4, 6 and 7, 2009, with the following subjects to be discussed and stressed out per: a) April 27 – “Access to Health Care in Brazil – Challenges to the Judiciary”; b) April 28 – “Responsibility of the Federal Entities and the Financing of the Unified Health System (SUS)”; c) April, 29 – “SUS Management – Legislation and Universality of the System”; d) May 4 – “Anvisa Registration, SUS Protocols and Therapeutical Guidelines”; e) May 6 – “Public Health Policies – Comprehensiveness of the System”; f) May 7 – SUS Pharmaceutical Assistance”. It is observed that at that moment, subjects related only to the budgetary costs will result in elements that report a connection with the Unified Health System – SUS.

There are 37 specialists qualified for the Public Hearing, who were classified as follows: 17 (seventeen) representing law, including ministers, judges, lawyers of the Union, lawyers, promotor, attorneys, academics and federal prosecutors; 11 (eleven) representing civil society, including system beneficiaries and members of research institutions; 8 (eight) representing of the Ministry of Health and the medical sector; and 6 (six) public officials.

Gomes et al. (2014) when analyzing the lectures performed during the public hearing in question, concluded that the main results achieved were the result of the use of scientific evidence in the decision-making process by the Judiciary and Executive, namely: a) registry in the Brazilian Health Regulatory Agency – ANVISA; b) evidence of technological effectiveness and security; and c) economic efficiency based on the cost-effectiveness and budgetary impact.

Santos and Marques (2014) created, on the basis of the public hearing discussed, a table in which are listed the main ideas exposed in the Supreme Court at that time:

TABLE 2 Central ideas of the discussions provided in the Public Hearing on the Judicialization of Health

KEY POINTS	%
A – The right to health must be guaranteed through public policies.	12.8
B – The right to health is a constitutional guarantee that shall not depend on public policies.	7.9
C – Approach on the phenomenon of judicialization.	14.6
D – Approach on the financing of health policies.	7.9
E – Conflicts between individual and collective right.	6.7
F – Approaches referring to the decree of general repercussion, relevance of public hearing and proposal of Binding Precedent.	10.4
G – There are frauds in the lawsuit associated to health, as well as in the Public Administration.	5.5
H – There is solidarity among federal entities to guarantee the right to health.	1.8
I – The responsibility must be assigned to each federal entity, according to the competencies defined by law.	4.3
J – There are flaws in public health policies.	6.7
K – Conceptual approaches on health policies.	7.3
L – The right to health must be guaranteed through public policies, admitting, however, any exceptionalities.	1.8
M – Only the hyposufficient people can litigate through legal proceedings for the right to health.	1.2
N – Discussions without subjects of legal approach.	11.0

Source: Santos & Marques (2014), based on the information available on the website of the STF regarding the Public Hearing on Health. Retrieved from: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudilanciaPublicaSaude>>.

In accordance with the table above, a significant range of problems pertaining to the judicialization of health in Brazil was discussed: from the excessive judicialization up to the impact of the costs of rights, passing for the inter-federative competence and its reflections on public policies.

This debate follows on in the second episode of the fourth stage of the decision on the right to health by the STF: The Regimental Appeal filed by the Union in the Suspension of Early Authority No. 175 – AgR in the STA 175/CE, having its final decision provided in 2010.

The paradigmatic decision presented by the AgR in the STA 175 is configured like the first major decision after raising the questions during Public Hearing on the Judicialization of Health and, for this reason, it is cited in the majority of the

related decisions provided by other superior courts in Brazil, serving as a type of compass guiding the fate those judged on Judicialization issues up to present days.

We can summarize the vote of the Minister and the President of the STF, Gilmar Mendes, as rapporteur of the STA 175-AgR/CE (2010), in five basic parameters which determine judicial decisions on judicialization of the health: (1) competence division of the federal entities — Union, States, Federal Districts and Municipalities — with the aim of medication provision, related to the decentralization of the pharmaceutical assistance policies; (2) the Judiciary must intervene in order to comply with the public policies on eventual omissions or inefficient provision by the Executive; (3) Brazilian Health Regulatory Agency – ANVISA registration, as an essential condition for the supply of the requested medication; (4) the State will not be obliged to supply medication or treatments classified as experimental, i.e., that have not yet passed the clinical criteria required for commercialization and provision; (5) treatments and medication not regulated by public health policies, but already commercialized by the private sector, can be offered to the population as they are followed by ample probative instruction and with reduced possibility of precautionary measures (Oliveira, 2019; Ferraz, 2019).

One of the main reflections of the STA 175 – AgR/CE occurred in the recent decision published by the 1st Section of the Superior Court of Justice (STJ) in 2018 in the Special Appeal – REsp No. 1.657.156/RJ – T. 106 – “Obligation of Public Power to provide non-incorporated medication, through normative acts, to the Unified Health System”. On this occasion, criteria were set for the Court to decide about the acquisition of medication not regulated by the SUS.

The criteria listed by the STJ T. 106 for the acquisition of medication or highly complex treatments were as follows: a) evidence, by means of reasoned and detailed medical report issued by the assisting medical personnel, concerning the indispensability or need for the medication, as well as the efficacy of the pharmaceuticals supplied by the SUS for the treatment of the disease; b) financial incapacity of the patient to bear the cost of the prescribed medicine — hyposufficiency criteria; and c) existence of a medication register in the respective regulatory agency – ANVISA.

Lastly, to conclude the fourth stage of decision provided by the Supreme Court, the third and last episode that contributed for the consolidation of Evidence-Based Medicine – MBE concerns the activities performed by the National Health Forum, by the National Council of Justice (CNJ), established by the Resolution No. 107, of April 06, 2010 and, in the trail of the Public Hearing on Judicialization of Health, and by the STA 175-AgR/CE.

The National Council of Justice (CNJ) has become an important institution for the evaluation and discussion of scientific criteria regarding the decisions made

on the issues of judicialization of health with the creation of the Nation Health Forum, with its respective State Health Committees, as an incentive to the qualification of judges on health law by Schools for Magistrates in Brazil, publication of Recommendations and Resolutions and creation of specialized courts on the right to health, all supported by opinions and reports written according to Evidence-Based Medicine MBE, by the Technical Support Nucleus – NAT/JUS, culminating, at last, in the production of its own public hearing for discussion of the main subjects on the right to health (Vasconcelos, 2020).

Table 3 demonstrates to us the main normative progress promoted by the Health Forum constituted by the CNJ:

TABLE 3 Main Normative Progress Promoted by the Health Forum - National Council of Justice (CNJ)

MAIN NORMATIVE PROGRESS PROMOTED BY THE HEALTH FORUM – CNJ	AIM
Ordinance No. 650, of 20/11/2009 – GT	To prepare research and propose specific measures and regulations regarding legal demands involving health care.
Recommendation No. 31, of 30/03/2010	To outline guidelines for magistrates regarding legal demands involving health care.
Resolution No. 107, of 06/04/2010	To establish National Forum for monitoring and resolution of health care demands – Health Forum.
Recommendation No. 36, of 12/ 07/ 2011	To recommend the adoption of measures to better subsidize the magistrates and other legal officials in the demands involving supplementary health care to the Courts.
Recommendation No. 43, of 20/ 08/ 2013	To recommend the specialization of Courts to process and judge acts that have as their aim the right to public health and to prioritize the judgement of processes related to supplementary health.
Resolution No. 238, of 06/09/2016	To effectively dispose of the creation and maintenance by the Federal Courts of Justice and to the Federal Regional State Health Committees, as well as the creation of NAT-JUS, and to establish rules for the specialization of branches to deal with acts on health, in counties with more than one court of Public Treasury.
Public Hearing from 11/12/2017	Judicialization of Health – 30 speakers of the most diverse profiles and opinions discussing the right to health in Brazil.

Source: Drafted by the author on the basis of the data available on the website of the CNJ <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/forum-da-saude-2/>>.

From what was described above, when we approach descriptively the decision making stages of the Supreme Federal Court regarding the phenomenon of “Judicialization of Health”, from the moment of “non-activism” until the consolidation of scientific requirements for the success of the demand favoring the consolidation of the right to health through the debate of costs of rights, we discuss innovative elements that provide a more accurate vision of the judicialization of health Brazil possible to the scholars; how we provide perspectives that allow correlating these stages on impacts of the legal decision in the organizational and managerial processes to scholars and managers of public health.

Subsequently, we will analyze the consequences of the judicialization of public health policies in Brazil with a view to its corresponding improvement.

7. Consequences of the Judicialization of Public Health Policies in Brazil

The first consequence refers to the absence of effectiveness of the aforementioned Public Hearing on Health, held by the STF in 2009. As an important data reported by Santos, Delduque and Mendonça (2015) — is the fact that only 20% (twenty percent) of the central arguments and ideas discussed during the Public Hearing were used in subsequent trials held by the Supreme Court and the regulations promoted by the National Council of Justice – CNJ: “705 arguments arised from 63 speeches upon analysis, of which only 20% were considered as “strong” and 564 (80%) were consideres as “not strong”, i.e., they did not cause any impact in the subsequent decisions provided by the STF and the CNJ...” (Santos, Delduque, Mendonça, 2015, pp. 186).

Yet, according to Asensi and Pinheiro (2015), in addition to the scant mention to the Public Hearing held by the STF in 2009, there is minor reference of Recommendations provided by the National Council of Justice (CNJ), in particular the Recommendations No. 31 and 36^[7], which suggest strategies on how the judges should deal with the issue of judicialization of both public and supplementary health, as well as very rare references of the development of this discussion in important instances such as CNJ Health Forum and the State Health Committees organized in 27 Brazilian Federal Units.

Another consequence of the excessive judicialization of public health policies in Brazil concerns administrative and legal decisions that conceal popular participation subsumed in the form of debate, discussion or deliberation in the consultative and deliberative instances of public health policies, such as municipal,

7. Recommendation No. 31, of 30/ 03/ 2010. Retrieved from: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=877>>, on June 02, 2020. And Recommendation No. 36, of 12/ 07/ 2011. Retrieved from: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=847>>, on June 02, 2020.

district, statal and federal councils and conferences, in explicit disagreement with what was set forth in the CNJ Recommendation No. 31, d), I, of March 30, 2010, which establishes magistral visits to the Municipal and State Health Councils, with the aim of knowledge of system functioning.

In this regard, there is a lacuna between the institutionality of the SUS, composed by instances of participatory decision, and the framework of legal decisions. This is useful information to be considered by Public Administration in the defense of public interests and of health policies and associated programs.

Besides turning a deaf ear to popular participation, another critical point of judicialization of health in Brazil concerns the focus of legal decisions on the eminently curative aspect of the demands that are reflected in guidelines such as medication, surgical treatments, prothesis, orthosis; by subordinating preventive aspects such as access to vaccination, preventive examination and basic care, thus contradicting the Art. 198, II of the Federal Constitution, which essentially foresees comprehensive care, prioritizing the preventive care, without prejudice to the assistance services (Ferraz, 2019; Oliveira, 2019).

This perspective points out to how the elements of systemic logic that pervade the design of the SUS are not always considered in the context of legal decision. Thus, an important question shall be asked: how the impacts of judicialization reframe health policies?

It should be stressed that the majority of actions within the judicialization of health deal only with cases of micro-justice — individual and non-collective demands, not concerning whatsoever on the part of the legal officials, in particular magistrates, on the consequences for public policies and, mainly, on budgetary and financial cost of the materialization of individual rights to health, thus ignoring the consequences from the point of view of macro-justice.

A fundamental question — and almost a taboo — about the consequences of the judicialization of health in Brazil concerns the criminalization of public policy managers. According to Schulze and Neto (2015), some judicial decisions are worrisome due to the generation of legal and political insecurity for the integral members of the Executive Power, that possesses as a central objective the materialization and effectiveness of public policies for all citizens. The criminalization of management, as a result of poor judicialization, is stressed out by the authors (Schulze; Neto, 2015) as follows:

- 1) Judicial decisions that decree the imprisonment of the public managers or blockage of their personal bank account due to noncompliance with court decisions, for example, those that determine the provision of medication not made available by the SUS or urgent transfer to the Intensive Care Unit – ICU of a reference hospital;

- 2) Regarding the possible imprisonment of public managers, the Superior Court of Justice (SCJ), when being proclaimed in the subject of the Habeas Corpus – HC 266948/SE, of 2015 and HC 45139/RJ, of 2006^[8] — we understand that the judge of the civil area (an area that includes the right to health) does not possess the authority to decree imprisonment for non-compliance with judicial order;
- 3) And, while dealing with the determination of the criminal area, it is stressed out that the crime of disobedience is foreseen as a crime of less offensive potential, therefore the penalty varies from 15 days to 6 months of detention and fine, pursuant to Art. 330 of the Brazilian Penal Code (PC), characterized as a form of atypical conduct, which respects the principle of minimum intervention and the interpretation of the penal right as ultima ratio. In addition to the Law of the Special Civil and Criminal Courts – Law No. 9.099, of 1995, one shall have decriminalizing measures such as transaction and conditional suspension of the process;
- 4) And, lastly, still on the criminalization of public policy managers, and once convicted, after the termination of the penal process, observing the contradictory and broad defense, there would also be any definition of imprisonment before the possibility of substitution of the deprivation of liberty for restricting rights – pecuniary provision or service provision to the community or public entities.

Before these criticisms, mainly in relation to an intensification of the criminalization of public policy management, we will provide a list of alternative measures to the consequences of a certain excess of judicialization of public health policies, mainly focusing on their improvement for better efficiency and effectiveness before the society.

8. Alternative measures for Improvement of Judicialization of Public Health Policies in Brazil

Considering the ideas developed up until now, we present, in short, some proposals that seek to confront the debates on judicialization of public health policies, stressing out political activism before the judicial activism of our times, which can be summarized as follows:

8. HC 266948/SE, Reported by: Minister Nefi Cordeiro, Sexta Turma, j. 05/02/2015, DJe 20/02/2015 & HC 45139/RJ, Reported by: Minister Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, j. 18/10/2005, DJ 06/02/2006 pp. 358.

- 1) Priority of collective legal actions, with analytical rigor in the interpretation of the lawsuits deducted, extension of the dialogue between the Justice and the Health Systems, with extensive incentive to health mediation, conciliation and arbitration (Schulze; Neto, 2015), (Delduque; Castro, 2015);
- 2) Strengthening of popular participation, honoring the debates, discussions, guidelines, proposals and motions carried out by the participatory and deliberative instances of public health policies – Councils, Conferences, Committees and Chambers; and that these can be, consequently reverberated to the decision sector, whether these are pertinent to the Executive, Legislative or Judiciary, in order to contribute to the improvement of their efficiency, efficacy and effectiveness for the improved attendance of the population;^[9]
- 3) The improvement in the management of the Unified Health System (SUS), according to its normative apparatus — from the Federal Constitution to decrees, directives and resolutions on matters concerned, including the Organic Law of the Health – LOS — in discussion between the members of the supervisory bodies, such as the Brazilian Controller General (CGU) and the Federal Court of Auditors (TCU), relying in its priority in incentives to reduce bureaucracy with the aid of the technological informatization system “Digital Revolution 4.0” (Oliveira, 2019; Vasconcelos, 2020).
- 4) Establishment of the health budget with the implementation of constitutional measures, such as taxation of large amounts of wealth, increase of the tax associated to inheritances and audit of public debt, in addition to re-thinking process of the criteria for tax exemptions and tax reliefs for large private groups. Another challenge is the revision or revocation of the Constitutional Amendment that imposes the spending ceiling on public health policies in Brazil – EC No 95, of 2016^[10], which, according to Vieira and Benvides (2016) will be able to withdraw from the Unified Health system (SUS) around R\$ 400B in its twenty years of existence.

9. The guidelines, proposals and motions approved by the delegates present at the 16th National Health Conference (CNS), held on August 4 to August 7, 2019, in Brasilia, capital of Brazil, can be found in CNS Resolution No. 617, of August 22, 2019. Retrieved from: <<https://drive.google.com/file/d/1FoBYTndvh-8Z59XXmUAFDZ8PQIrnVngg/view>>, on June 02, 2020.

10. Constitutional Amendment No. 95, of 15/12/2016. Retrieved from: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>, on June 02, 2020.

We did summarize, in this way, four points for presenting a minimum program as an alternative to improve judicialization in Brazil, always honoring the dialogue between legal personalities in the Justice System and the managers public policies in the Health System.

9. Final Considerations

This article pointed out the aspects related to the legal and normative development in the debate on the judicialization of public health policies in Brazil, stressing out, in an innovative manner, four stages of decision-making process by the Supreme Federal Court, as well as the main consequences in the legal formation of the right to health.

However, even though many of the arguments were based on the best elements existing in the guiding criteria of the current Evidence-Based Medicine (MBE), there are still considerable issues, associated to the budget matters and the effectiveness of the elements set forth in the resolutions, that culminate in a current framework of exhaustion of the system model of judicialization of health in Brazil and consequent criminalization of public policy management.

Judicialization of health does not intend to provide solution to the main issues associated to the public health system in Brazil. Whether unconsciously or not, the judicialization of these public policies does suffer from underfunding, underperformance or inequality in basic health care procedures, and yet from the regular provision of essential medication or the social determinants of health, which are tragically reflected on the most vulnerable ones. The criticism of their excessive interventionism in public policies questions the regular course in our Democratic Rule of Law.

Before this aforementioned crisis, only a joint effort between the members of the Justice System and the Health System is needed in order to improve de coordination of the efforts to enforce fundamental rights and guarantees associated to health, respecting deliberative and participatory instances of this public policy, which is fundamental in a country as markedly unequal as Brazil.

For this purpose, after describing in detail the four stages of decision making process by the Supreme Federal Court (STF) in Brazil, we stressed out four alternatives for a brief proposal in view to the improvement of stabilization of health as more collective decisions, respect to participatory democracy, as a principle inherent to the Unified Health System (SUS), responsible and transparent management and budget proposals consisting with a universal system, which would avoid chronic de-financing.

Only with institutional sensitivity of recognizing the progress in the four stages of decision making by the STF, combined with a critical and alternative

attitude towards excessive judicialization of health, can we inquire for the connection between the right to judicialized health and the right to constitutionalized health, retaining the best traditions gathered over 30 years of the Brazilian Unified Health System (SUS).

References

- Barroso, L. R. (2017). *A Judicialização da Vida: e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum.
- Código Penal – Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Retrieved from <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>.
- Conselho Nacional de Justiça. Portaria n.º 650, de 20 de novembro de 2009. Grupo de Trabalho (GT) do Fórum da Saúde (CNJ). Retrieved from <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=496>>.
- Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 31, de 30 de março de 2010. Retrieved from <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/recomendao-n31-30-03-2010-presidencia.pdf>.
- Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 36, de 12 de julho de 2011. Retrieved from: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/recomendacao/recomendacao_36_12072011_22102012170026.pdf>.
- Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 107, de 06 de abril de 2010. Retrieved from <<https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2831>>.
- Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 43, de 20 de agosto de 2013. Retrieved from <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1823>>.
- Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 238, de 06 de setembro de 2016. Retrieved from: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2339>>.
- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. 2020.
- Costa, F.; motta, I.; Araújo, D. (2017). Aparecida de. Judicialização da Saúde: a dignidade da pessoa humana e a atuação do Supremo Tribunal Federal no caso dos medicamentos de alto custo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. 7(3). Brasília: UniCEUB. Retrieved from: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4809/3640>>.
- Delduque, M. C.; Castro, E. V. (2015) A Mediação Sanitária como Alternativa Viável à Judicialização das Políticas de Saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, 39(105), 506-513.
- Dworkin, R. (2010) *Uma Questão de Princípio*. São Paulo: Martins Fontes.
- Ferraz, O. L. M. (2019) Para Equacionar a Judicialização da Saúde no Brasil. *Revista Direito GV*, 15(3), FGV Direito SP. Retrieved from: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/80712>>.
- Holmes, S.; Sunstein, C. R. (2019). *O Custo dos Direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. (M. Brandão Cipolla Trans.). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- Moreira, A. M. (2011). *As Restrições em Torno da Reserva do Possível: uma análise crítica*. Belo Horizonte: Fórum.

- Moraes, I. S. (2016) *Judicialização da saúde: como reduzir os gastos do Ministério da Saúde?* (Master Dissertation - Universidade de Brasília (UnB)), Brasília. Retrieved from <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22488>.
- Oliveira, V. E. (2019). *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Oliveira, V. E. (2019) Caminhos da Judicialização do Direito à Saúde. In V.E. Oliveira. *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Oliveira, V. E.; Couto, C. (2016). Politização da Justiça: quem controla os controladores? *Encontro Nacional da ANPOCS, 40*, Caxambu.
- Planalto. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde. Retrieved from <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>.
- Planalto. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Retrieved from http://<www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.
- Pedron, F. Q.; Neto, J. C. D. (2018). Transformações do Entendimento do STF sobre o Direito à Saúde. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(218), 99-112. Retrieved from <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p99.pdf>.
- Reissinger, S. (2007) *Reflexões sobre a efetividade dos direitos fundamentais sociais*. 2007. Retrieved from: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/simone_reissinger.pdf>.
- Ribeiro, K. D.; Vidal, J. P. (2018). Uma análise da produção acadêmica sobre a evolução do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 7(2), 239-261. Brasília. Retrieved from <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/493/548>, on June 02, 2020.
- Santos, A. O.; Delduque, M. C.; Mendonça, A. V. M. (2015). Os Discursos na Audiência Pública da Saúde e seu Impacto nas Decisões do Supremo Tribunal Federal: uma análise à luz da teoria dos sistemas sociais. *Saúde e Sociedade*, 24 (1), 184-192. São Paulo. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24s1/o104-1290-sausoc-24-s1-00184.pdf>.
- Santos, A. O.; Marques, S. B. (2014). A Abordagem de Aspectos Jurídicos na Audiência Pública de Saúde do Supremo Tribunal Federal. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 3(3). Brasília. Retrieved from <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/50/95>.
- Santos, L.; Funcia, F. (2019). *Emenda Constitucional 95 Fere o Núcleo do Direito à Saúde*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Retrieved from <https://cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude>.
- Schulze, C. J.; Neto, J. P. G. (2015) *Direito à Saúde – Análise à Luz da Judicialização*. Porto Alegre: Verbo.
- Superior Tribunal de Justiça. HC 266948/SE, Relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, j. 05/02/2015, DJe 20/02/2015.
- Superior Tribunal de Justiça. HC 45139/RJ, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, j. 18/10/2005, DJ 06/02/2006.

- Superior Tribunal de Justiça. Tema 106 – Obrigatoriedade do Poder Público de Fornecer Medicamentos Não Incorporados em Atos Normativos do SUS. Retrieved from <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Audiência Pública da Saúde. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudenciaPublicaSaude>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Agravo de Regimento no Recurso Extraordinário -RE 271.286-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.11.2000. Retrieved from: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Agravo de Regimento em Suspensão de Tutela Antecipada - STA 175/AgR-CE. Retrieved from <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Agravo no Regime Extraordinário – Ag no RE 639.337/SP Relator: Min. Celso de Mello. J. 23/08/2011. DJ. 15/09/2011. Retrieved from <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF: 45 DF, Relator: Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004; DJ 04/05/2004. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Petição – Pet:1.246 SC, Relator Min. Celso de Mello, j.02/02/1999; DJ 13/02/1997. Retrieved from <http://redir.stf.jus.br/pagina_dorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325774>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Suspensão de Tutela Antecipada – STA n.º 91/AL, Relator: Min. PRESIDENTE, J. 26/02/2007. DJ 05/03/2007. Retrieved from <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2466232>>.
- Tate, N. (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. Vallinder, T. (Ed.). New York: New York University Press.
- Torres, R. L. (2008) O direito à saúde, o mínimo existencial e a Defensoria Pública. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, 265-277. São Paulo.
- Vasconcelos, N. P. (2020). Solução do Problema ou Problema da Solução? STF, CNJ e a Judicialização da Saúde. *Revista Estudos Institucionais*, 6(1), 83-108. Retrieved from <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/461/477>>.
- Vieira, F. S.; Benevides, R. (2016). O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 10(3). Brasília.
- Wang, D. W. L. (2020) Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, 4(2), 539-568. Retrieved from: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a09v4n2.pdf>>.
- Superior Tribunal de Justiça. HC 266948/SE, Relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, j. 05/02/2015, DJe 20/02/2015.
- Superior Tribunal de Justiça. HC 45139/RJ, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, j. 18/10/2005, DJ 06/02/2006.

- Superior Tribunal de Justiça. Tema 106 – Obrigatoriedade do Poder Público de Fornecer Medicamentos Não Incorporados em Atos Normativos do SUS. Retrieved from <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Audiência Pública da Saúde. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Agravo de Regimento no Recurso Extraordinário – RE 271.286-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.11.2000. Retrieved from: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Agravo de Regimento em Suspensão de Tutela Antecipada – STA 175/AgR-CE. Retrieved from <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Agravo no Regime Extraordinário – Ag no RE 639.337/SP Relator: Min. Celso de Mello. J. 23/08/2011. DJ. 15/09/2011. Retrieved from <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF: 45 DF, Relator: Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004; DJ 04/05/2004. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Petição – Pet:1.246 SC, Relator Min. Celso de Mello, j.02/02/1999; DJ 13/02/1997. Retrieved from <http://redir.stf.jus.br/pagina_dorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325774>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Suspensão de Tutela Antecipada – STA n.º 91/AL, Relator: Min. Presidente, J. 26/02/2007. DJ 05/03/2007. Retrieved from <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2466232>>.
- Tate, N. (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. Vallinder, T. (Ed.). New York: New York University Press.
- Torres, R. L. (2008) O direito à saúde, o mínimo existencial e a Defensoria Pública. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, 265-277. São Paulo.
- Vasconcelos, N. P. (2020). Solução do Problema ou Problema da Solução? STF, CNJ e a Judicialização da Saúde. *Revista Estudos Institucionais*, 6(1), 83-108. Retrieved from <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/461/477>>.
- Vieira, F. S.; Benevides, R. (2016). O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 10(3). Brasília.
- Wang, D. W. L. (2020) Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, 4(2), 539-568. Retrieved from: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a09v4n2.pdf>>.



Abordagens Epistemológicas e Pluralismo na Pesquisa em Contabilidade: para além do paradigma dominante

Epistemological Approaches and Pluralism in Accounting Research: beyond the dominant paradigm

(EN: 77-92)

João Abreu de Faria Bilhim*

FACE/Universidade de Brasília (UnB), Brasil; Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal

Andréa de Oliveira Gonçalves**

Universidade de Brasília (UnB), Brasil; Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIIN1/pp.59-75

RESUMO

O conhecimento científico dominante em contabilidade é reducionista e acarreta consigo os pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos da abordagem paradigmática em que se desenvolveu, ou seja, na sua esmagadora maioria não leva em conta o quadro conceitual, valores, crenças e entendimentos subjetivos em que os atores se movem. Assim, o objetivo deste artigo é provocar uma reflexão sobre o paradigma teórico dominante na investigação em contabilidade, evidenciando a importância de abordagens alternativas. Do ponto de vista metodológico, será feito o levantamento do “estado da arte” da pesquisa em contabilidade, enquadrando-se esta pesquisa no tipo de ensaio teórico ou de revisão da

Artigo recebido a 05/05/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 03/07/2020.

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Técnica de Lisboa. Professor Visitante no Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília – PPGCont/UnB. Investigador integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.
E-mail: bilhim@iscsp.ulisboa.pt ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3439-0591>

** Doutora em Integração da América Latina – PROLAM/USP. Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília – PPGCont/UnB. Investigadora colaboradora do Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ULisboa).
E-mail: andreagon@unb.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7514-8139>

principal literatura. Para tanto, assumiu-se como questão de partida — como enriquecer a informação contábil, através da contribuição dos paradigmas interpretativo e crítico, dadas as reconhecidas limitações epistemológicas das abordagens funcionalistas. Este artigo, partindo da tipologia desenvolvida por Burrell e Morgan (1979) — duas dimensões, quatro paradigmas —, revisita diferentes possibilidades epistemológicas e apresenta reflexões sobre a contribuição destas abordagens para a pesquisa identificando pressupostos, vantagens e limitações de cada um dos quatro paradigmas. Neste trabalho, chega-se à conclusão de que é um erro estigmatizar os diferentes paradigmas teóricos, pois todos são legítimos; apenas, as pesquisas em concreto, efetuadas nos seus respectivos paradigmas, podem ser boas ou más. Esta reflexão epistemológica é relevante para o atual debate na medida em que há políticas editoriais que recusam a publicação, independentemente, do valor intrínseco da pesquisa que não se enquadre no paradigma dominante (Baker e Bettner, 1997).

Palavras-chave: Contabilidade, Epistemologia, Abordagens funcionalistas, Abordagem Interpretativa, Abordagem radical

ABSTRACT

The dominant scientific knowledge in accounting is reductionist and carries the ontological, epistemological and methodological assumptions of the paradigmatic approach in which it was developed, i.e., in the overwhelming majority it does not take into account the conceptual framework, values, beliefs, and subjective understanding moved by the players. Thus, the aim of this article is to provoke a reflection on the dominant theoretical paradigms in accounting research, evidencing the importance of alternative approaches. From the methodological point of view, the “state of the art” of accounting research will be surveyed, fitting this research into the type of theoretical essay or review of the main literature. Therefore, it was assumed as a starting point — how to enrich accounting information, through the contribution of interpretive and critical paradigms, given the recognized epistemological limitations of functionalist approaches. This article, starting from the typology developed by Burrell and Morgan (1979) — two dimensions, four paradigms —, revisits different epistemological possibilities and presents reflections on the contribution of these approaches to research, identifying assumptions, advantages and limitations of each paradigm. In this article, we conclude that it is a mistake to stigmatize the different theoretical paradigms to the extent that all are legitimate; only concrete research, carried out in their respective paradigms, can be considered appropriate or not. This epistemological reflection is relevant to the current debate to the extent that there are editorial policies that refuse the publication, regardless of its intrinsic value, when research does not fit the dominant paradigms (Baker and Bettner, 1997).

Keywords: Accounting, Epistemology, Functionalist approaches, Interpretative approach, Radical approach

1. Introdução

Boaventura Sousa Santos, na sua obra *Introdução a uma Ciência Pós-moderna*, interroga-se, no capítulo intitulado “da dogmatização à desdogmatização da ciência moderna”, se a crise atual com que a ciência se debate, será uma crise de crescimento

ou de degenerescência acrescentando o autor que as crises de crescimento têm lugar ao nível da matriz disciplinar, expressando-se através da insatisfação perante métodos ou conceitos básicos até então utilizados, insatisfação que poderá decorrer da presença de alternativas viáveis (Santos, 1989, pp. 17-18). Este trabalho enquadra-se neste contexto de crise de crescimento da disciplina das ciências contábeis.

Para Kuhn, autor que usa a expressão crise de crescimento (1970, p. 182), o conhecimento científico não é descontínuo, não se desenvolve por dicotomias dialéticas ou saltos revolucionários. O desenvolvimento da ciência madura percorre dois momentos: o primeiro corresponde ao momento de aceitação plena do paradigma pela comunidade, resolvendo todas as questões e dando-lhes soluções convincentes; o segundo diz respeito à fase de crise quando o paradigma se torna incapaz de dar soluções, revelando incoerências e erros (Kuhn, 1970).

Um paradigma, na fase da ciência normal, revela grande atividade na produção e acumulação de conhecimentos; na fase problemática não tem explicação para certos aspetos que, ao atingir grandes proporções, provocam a crise paradigmática (Bilhim, 1995, p. 27).

Uma matriz disciplinar, como a contabilidade, que abraçou, desde o final da Segunda Guerra Mundial, teorias de outras áreas das ciências sociais — economia, sociologia, psicologia —, com pouca preocupação pelos seus fundamentos filosóficos, é normal que, a certo ponto do seu ciclo de vida, apresente uma crise de crescimento, tal como esta foi identificada por Kuhn.

Assim, uma forma de compreender e clarificar essa crise, manifestada através de diferentes e concorrentes quadros conceptuais, modelos de análise e dispositivos metodológicos, pode ser pela explicitação de seus pressupostos epistemológicos subjacentes aos diferentes trabalhos de pesquisa. Sem essa consciência, existe o perigo de os pesquisadores ficarem entrincheirados em posições bem definidas e do paradigma dominante negligenciar e sufocar os alternativos. Ora, quando isso acontece, o debate académico construtivo pode ser asfixiado. É, pois com o objetivo de fazer o ponto da situação desta questão, a partir do caso do Brasil e de Portugal, que este trabalho é apresentado.

No Brasil, Nascimento, Junqueira e Martins (2010) analisaram estritamente a contabilidade de gestão, a partir da plataforma teórica, das estratégias de pesquisas, das abordagens teóricas e das perspectivas paradigmáticas adotadas nas pesquisas e concluíram que, quanto aos paradigmas de pesquisa, 97% da literatura brasileira segue o paradigma funcionalista, e 3% adotam os paradigmas interpretativos, críticos ou pós-estruturalistas. Martins e Zanchet (2012) também concentraram sua análise na contabilidade de gestão e complementam que as pesquisas desenvolvidas pela abordagem positivista, utilizam métodos e técnicas estatísticas e não possuem profundidade na análise dos resultados obtidos.

O Brasil parece revelar vontade de se abrir a novos horizontes teóricos para fora do paradigma funcionalista dominante, particularmente entre os jovens pesquisadores, mas enfrenta problemas com falta de abertura das políticas editoriais de muitas revistas, carência de orientadores, no seio das universidades, com capacitação para dirigir pesquisa fora do suporte teórico da economia neoclássica, ausência de unidades disciplinares em que a contabilidade se entrelaça com outras matrizes disciplinares e processos sociais, culturais e políticos (Lourenço; Sauerbronn, 2016).

Portugal — pelo facto de se situar, geograficamente na Europa integrar a União Europeia e não sofrer a influência que os EUA exercem sobre o Brasil — parece revelar maior abertura a estas novas abordagens alternativas, no ramo disciplinar da contabilidade. A obra organizada por Maria João Major e Rui Vieira intitulada “Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática (2017), que reúne um assinalável conjunto de docentes da área da contabilidade de diferentes instituições de ensino superior, pode ser encarada como expressão do “estado da arte” no País sobre esta abertura da investigação em contabilidade a abordagens alternativas.

Os investigadores da ciência contábil, que perfilam a abordagem epistemológica dominante, presumem que a investigação se preocupa com o desenvolvimento de técnicas e tecnologias de gestão, que as teorizações abstratas e questões sociais pertencem ao domínio de outros. No entanto, esta distinção não deixa de ser artificial e pode conduzir a um empobrecimento da compreensão do conhecimento contábil como pode ter repercussões na relevância e utilidade da investigação em contabilidade.

Por isso, o objetivo deste trabalho é contribuir para esta discussão e provocar uma reflexão sobre o paradigma teórico predominante na investigação em contabilidade. Uma noção central, por trás deste artigo, é que certos pressupostos teóricos e filosóficos fundamentais estão subjacentes a qualquer trabalho de investigação e que não existe uma investigação, totalmente, objetiva e neutra (Hopper & Powell, 1985). Esta é a razão por que os pressupostos subjacentes a qualquer pesquisa devem ser reconhecidos e avaliados pelos investigadores.

Importa, pois, promover um diálogo com diversos autores, de forma a apontar a possibilidade de pluralismo e coexistência de conhecimentos de naturezas diversas em contabilidade no Brasil e em Portugal. Por isso, a relevância da contribuição deste trabalho para a questão em estudo pode resumir-se ao seguinte: i) salientar o papel de outras abordagens epistemológicas diferentes da funcionalista na área da pesquisa contábil; ii) promover o pluralismo e a riqueza epistemológica; iii) ampliar a agenda de investigação fomentando a discussão epistemológica.

2. Metodologia utilizada para a concretização do estudo

Os regimes contábeis são as bases de reconhecimento das transações que afetam o patrimônio das entidades públicas ou privadas, de modo particular, as receitas e as despesas. Para alguns estudiosos, a contabilidade de gestão é uma extensão da contabilidade financeira e para outros, cada uma possui uma especificidade própria.

Este trabalho assume que, a ciência contábil, seja a gerencial, seja a financeira ou a pública, trata de conhecimentos de gestão integrados e em particular fornecem informações indispensáveis para a tomada de decisão dos gestores e interessados, quer sejam internos - dirigentes superiores e intermédios — quer externos à organização — acionistas, fornecedores, clientes, cidadãos, dentre outros.

Tendo em vista o exposto, a situação problema deste ensaio pode ser delineada da seguinte forma: i) o paradigma dominante, nos estudos em contabilidade é o funcionalista; ii) essa postura epistemológica tem sido atacada, porque o ato de observar sofre influência dos motivos e preferências do observador, e porque a contabilidade ajuda a criar os factos que reporta, distorcendo a prática (Hopwood, 1987); iii) daqui resulta a necessidade de se saber se os paradigmas interpretativo e crítico poderão enriquecer este conhecimento (Ryan et al., 2002).

É importante ressaltar que, para fins deste trabalho, é adotada a premissa de que a contabilidade de gestão teve sua relevância perdida (Johnson & Kaplan, 1987; Borinelli et al. 2005). Assim, a pergunta de partida (Quivy, 1992, pp. 28-44) a que este trabalho deseja responder é: As insuficiências apontadas ao paradigma funcionalista dominante na pesquisa contábil podem ser superadas a ponto de vir a ser expectável que a contabilidade venha a recuperar a relevância perdida?

Este artigo insere-se no gênero ensaio, por se tratar de um trabalho estruturado, formal, discursivo, lógico, reflexivo e argumentativo; uma vez que se pretende tratar uma questão, servindo-se de estudos teóricos e empíricos.

A força do ensaio, como bem refere Meneghetti “apesar de não estar atrelada ao rigor metodológico, como acontece na produção científica, está na capacidade reflexiva para compreender a realidade”. “O ensaio não requer a comprovação empírica, mesmo que ela possa apresentar-se como elemento de confirmação de pressupostos. Este é reflexão permanente, em que a centralidade da sua força está menos na evidência empírica e mais nos atributos da razão que pensa a realidade” (Meneghetti 2011: 322 e 326).

Na dicotomia metodológica entre pesquisa quantitativa e qualitativa, este trabalho insere-se na pesquisa de cariz qualitativo, pois, o ensaio dá particular importância aos aspetos ligados às mudanças qualitativas que ocorrem nos fenômenos analisados. “A utilização de abordagens qualitativas na investigação em contabilidade e controle de gestão tem sido objeto de um desenvolvimento significativo, havendo

um crescente debate sobre as contribuições deste tipo de abordagens” (Vieira; Major, 2017: 139).

O enquadramento teórico foi realizado, partindo da tipologia desenvolvida por Burrell e Morgan (1979): duas dimensões, quatro paradigmas. Dada a ligação entre a teoria da organização e a teoria da contabilidade (Sathe, 1978), o trabalho de Burrell e Morgan (1979), que analisa e agrupa a investigação organizacional de acordo com os seus principais pressupostos teóricos e filosóficos, fornece uma ponte útil entre estas duas disciplinas. Por conseguinte, a sua matriz de classificação será utilizada aqui para agrupar e rever os diferentes estudos publicados na área contábil.

3. Enquadramento teórico do paradigma dominante

O enquadramento teórico da questão de partida atrás enunciada processa-se na matriz sociológica de Burrell e Morgan adaptada por Hopper; Powell (1985) e Ryan et al. (2002) ao contexto da ciência contábil.

As duas dimensões independentes — natureza da sociedade e natureza das ciências sociais — são combinadas para formar quatro quadrantes de referência mutuamente exclusivos: funcionalista, interpretativo, humanista radical e estruturalista radical. Neste sentido, devemos compreender a existência de um continuum subjetivo-objetivo e outro regulação-mudança radical para apresentar uma classificação da pesquisa contábil.

Hopper; Powell (1985) e Ryan et al. (2002) ao referirem-se ao paradigma dominante em pesquisa contábil, adaptam a matriz de Burrell e Morgan (1979) reunindo em um único paradigma designado “radical” os dois que constavam na matriz original — estruturalismo radical e humanismo radical. Assim, os autores passam a classificar dentro destes três paradigmas teóricos — mainstream, interpretativa e crítica — a dispersa literatura existente (Figura 1).

A dimensão relativa às ciências sociais marcada pelos extremos “subjetivismo” / “objetivismo” sublinha a realidade social. Do ponto de vista ontológico, ou do ser para o extremo “objetivista”, o mundo social e as suas estruturas podem ser considerados como tendo uma existência empírica e concreta externa, independente e antes da cognição de qualquer indivíduo. Para o extremo “subjetivismo”, realidade externa é retratada como existindo apenas como um produto da consciência individual - o mundo social externo consiste simplesmente em conceitos e rótulos criados pelas pessoas para ajudá-los a entender a realidade e negociar uma conceção partilhada da sua natureza com os outros.

A epistemologia preocupa-se com a natureza do conhecimento — que formas toma e como pode ser conquistado, construído, verificado e transmitido. A extremidade “objetivista” pressupõe que o conhecimento pode ser adquirido através da observação e construído fragmentado, seguindo o padrão das ciências naturais.

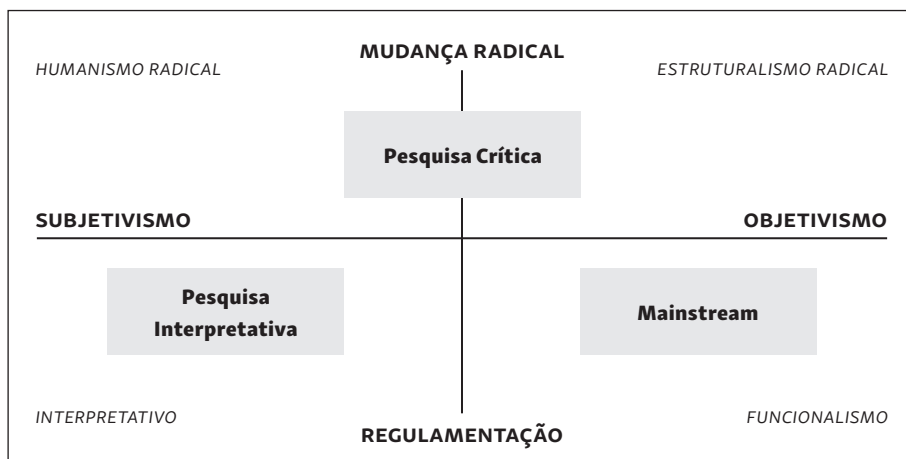


FIGURA 1. Matriz de Burrell e Morgan, adaptada por Hopper e Powell (1985)

Para a outra extremidade “subjetivismo”, o conhecimento possui com uma natureza subjetiva e essencialmente pessoal — o mundo social só pode ser entendido através da aquisição do conhecimento do sujeito sob investigação.

Quanto aos pressupostos acerca da natureza humana referem-se à relação entre os seres humanos e o seu ambiente. No extremo “objetivista” o comportamento e as experiências dos indivíduos são considerados como sendo determinados pela estrutura e limitados pelo seu ambiente externo. Mas para o extremo “subjetivismo”, as pessoas são vistas como potencialmente autônomas e livres com capacidade para criar o seu próprio ambiente social.

Os três conjuntos de pressupostos, acima descritos, têm implicações metodológicas diretas. Para o extremo “objetivista”, a metodologia observa o mundo social como observa o mundo físico ou natural. Por isso, os métodos das ciências naturais tendem a ser utilizados para identificar, explicar e prever regularidades e padrões sociais — as técnicas estatísticas são frequentemente usadas para testar hipóteses e analisar dados recolhidos por instrumentos de investigação padrão, tais como questionários e inquéritos. Pelo contrário, o extremo “subjetivismo”, a metodologia acentua a compreensão do mundo social através da análise do subjetivo que cada indivíduo gera, metendo-se na situação e envolvendo-se nos fluxos de vida quotidianos.

Quanto à segunda dimensão, relativa à natureza da sociedade e à forma como esta muda e se transforma, está marcada pelos extremos “Regulação” / “Mudança radical”. Assim, sublinha os processos relativos à mudança da sociedade, defi-

nindo duas abordagens opostas para a sociedade: uma está preocupada com a “regulação”, a ordem e a estabilidade e pretende explicar a razão por que a sociedade tende a manter-se unida e a outra centra-se nas divisões fundamentais de interesses, conflitos e distribuições desiguais de poder que proporcionam o potencial de “mudança radical”.

A Figura 1 constitui um mapa ou carta de referência que permite identificar o posicionamento epistemológico dos diferentes pesquisadores e respetivas abordagens epistemológicas. Assim, nesta Figura 1 o funcionalismo situa-se no quadrante assinalado pelos extremos do objetivismo e da regulação, e nessa medida caracteriza-se quanto às ciências sociais pelo realismo, positivismo, determinismo e pela metodologia nomotética. Usa os dispositivos metodológicos das ciências naturais para fundamentar a sua objetividade, neutralidade e generalização de suas conclusões. Não questiona a percepção seletiva dos observadores, a problemática da relação entre sujeito e objeto, as condicionantes da escolha dos problemas investigados, nem os quadros conceptuais e modelos de análise.

O posicionamento do “funcionalismo” no segmento do “objetivismo” leva a que defenda que toda a ação humana tem lugar no contexto de uma estrutura social pré-existente, que é governada por normas e/ou leis que são diferentes das de outras estruturas sociais e, por isso, toda ação humana é de alguma forma pré-determinada com base nas regras variáveis do contexto em que a mesma tem lugar. Acresce que a sua localização na parte inferior da figura, ou seja, na “regulação” leva-a a aceitar que as estruturas sociais não são invioláveis, nem permanentes, mudando de forma incremental, através de processos regulatórios impulsionados pelas ações de agentes individuais.

Estabelecido este quadro é agora possível posicionar as diversas abordagens e pesquisas produzidas no campo da administração e em particular da ciência contábil. Destarte, facilmente se verifica que o conjunto da teoria clássica de administração tipificada por Taylor e Fayol localiza-se na região mais objetiva do paradigma funcionalista.

Grande parte da pesquisa sobre contabilidade de gestão convencional baseia-se nesta abordagem. O custo-padrão, por exemplo, está ligado à teoria clássica (Solomons, 1968). Os “princípios de administração”, definidos por Fayol e por Linstead para a administração pública, fornecem fundamentos para o controle orçamental (Bilhim, 2013; 2008). Fayol ao definir a administração como — prever, organizar, comandar, coordenar, controlar — coloca os orçamentos como instrumentos de planeamento e controle e a teoria dos sistemas fechados e da economia neoclássica fornecem fundamentos complementares.

Nesta mesma linha, a teoria dos sistemas fechados permite que a analogia mecanicista dos termostatos seja explorada e detalhada num contexto contábil. A

economia neoclássica fornece uma base para o custo marginal e a gestão financeira e reforça as noções de controle baseadas em pressupostos do homem econômico, e organizações com objetivos unitários liderados por unidade de comando. Por exemplo, Horngren (1977) define a sua abordagem geral à contabilidade de gestão como conceção de controles formais para proporcionar congruência e incentivo aos objetivos através da utilização de ferramentas técnicas.

Grande parte da contabilidade convencional pode ser colocada, portanto, na área mais objetiva e reguladora do paradigma funcional. As organizações são tratadas como fenômenos empíricos estáveis que têm, ou devem ter, objetivos unitários, normalmente maximização dos lucros. A natureza humana é tomada como racional e instrumentalmente, mas essencialmente passiva.

A contabilidade como instrumento de controle serve para estabilizar e programar o comportamento, pelo cumprimento das submetas derivadas das metas organizacionais, e pela monitorização do desempenho através de *feedback* formal. A conformidade às normas é reforçada ligando o desempenho às estruturas de recompensa econômica. A informação contábil para a tomada de decisões limita-se a avaliações econômicas para revelar alternativas maximizantes do lucro. Ao longo de todo o processo, reifica-se o econômico e organizacional permitindo o sistema contábil modelar a realidade social como se de “coisas” se tratasse.

Acontece que a pesquisa em contabilidade entre os anos 50 e 70 do século xx continuou a medrar dentro deste paradigma funcionalista socorrendo-se da teoria econômica neoclássica como suporte de sustentação. Importa reter que para a economia neoclássica a informação para a decisão disponível sem custos; não existe incerteza; o decisor — proprietário — visa a maximização da utilidade, ou seja, do lucro. O problema a investigar passava pela definição: i) variável dependente; ii) variáveis independentes; iii) relação funcional entre estas e aquela. Lança ainda mão da teoria da agência e dos custos de transação (Vieira, Major, 2017).

Esta perspectiva funcionalista está marcada pelo normativismo e pelo positivismo. O normativismo, usa a teoria normativa para “prescrever”, ou seja, dedica-se ao “deve ser”; está centrado nos custos diretos e indiretos e no controle direto da mão de obra. O positivismo usa teorias positivas para “explicar” e “prever” configurando este tipo de pesquisa o que hoje é designado por “investigação quantitativa e analítica”.

A partir dos anos 70, a economia perde a exclusividade de sustentar teoricamente a pesquisa em contabilidade e outras ciências sociais entram em campo tais como a psicologia e a sociologia. Então, a relação entre orçamento e o seu impacto nos indivíduos e vice-versa foi explorado pelas ciências do comportamento e o impacto das variáveis — dimensão, estrutura, estratégia, ambiente, cultura, tec-

nologia — sobre a contabilidade e o orçamento foram sustentados pelos estudos organizacionais em particular a teoria da contingência.

Importa destacar que toda esta pesquisa desenvolvida no âmbito do paradigma funcionalista, designado por Hopper e Powell (1985) por mainstream ou paradigma dominante adotou uma perspectiva unitária. Mesmo alguns pesquisadores Fox (1966) têm defendido o pluralismo como uma abordagem mais realista ao controle das organizações.

Esta diversidade interna é ilustrada pelos estudos de Bariff e Galbraith (1978), e Bjorn-Anderson e Pederson (1980). Todavia, este acento colocado na pluralidade não é suficiente para o classificar fora do paradigma funcionalista dado que as divergências acabam sempre por equilibrar, através de processos negociais.

Destarte, grande parte do pluralismo é sustentado por uma ontologia realista, embora esteja talvez menos empenhado no desenho normativo do que as abordagens anteriores, e mais interessado em observar e compreender a contabilidade em ação... “Como tal, o pluralismo faz parte da sociologia da regulamentação num quadro alargado de preservação do status quo” (Hopper & Powell, 1985, p. 445).

4. A construção plural do conhecimento em contabilidade

Dadas as limitações apontadas ao paradigma dominante, a construção plural de conhecimento na ciência contábil passa pelos trabalhos desenvolvidos nos dois paradigmas alternativos — interpretativo e radical.

No paradigma interpretativo, localizado no modelo apresentado na figura 1 na parte inferior esquerda, inserem-se as pesquisas elaboradas no âmbito da perspectiva naturalista que usa a metodologia etnográfica como dispositivo metodológico fundamental para abordar as diferentes culturas de controle e as tensões quotidianas de subgrupos de trabalhadores numa organização, tal como acontece com o trabalho de Ahrens e Mollona (2007) em uma siderurgia.

Numa perspectiva interpretativa, Major e Hopper (2005), tendo em conta as rivalidades interprofissionais e o compromisso simbólico dos gestores de produção relatam o caso de implementação de custos baseados na atividade (ABC) numa empresa portuguesa de telecomunicações. Nesta pesquisa, os autores confirmam que as avaliações das implementações do ABC podem variar a nível operacional e corporativo, e as relações industriais e a resistência dos trabalhadores são questões importantes e argumentam que os estudos sobre a implementação do ABC devem incorporar questões na investigação do processo de trabalho para explicar o consentimento e a resistência.

Os sistemas de contabilidade são criados por pessoas e constantemente manipulados por pessoas para atingirem os seus próprios objetivos. Neste sentido, os sistemas de contabilidade não parecem ser “objetivos” como o paradigma funcio-

nista pretende, nem são a solução para os problemas das organizações. Quando se afirma que as técnicas contábeis não têm problemas, se implementadas corretamente parece que se labora em grave erro, pois, discriminam-se e desvalorizam-se os aspetos sociais e/ou psicológicos (Ryan et al. 2002).

Na década de 80 do século xx, Tomkins e Groves (1983) afirmaram que a pesquisa em contabilidade era dominada pelos métodos “científicos” importados das ciências naturais e que era chegado o momento de dar mais atenção aos métodos “naturalistas”, ou seja, alternativos para responder às preocupações práticas quotidianas e compreender melhor os efeitos da contabilidade. Os paradigmas alternativos — interpretativo e radical usam trabalhos de campo para estudar a contabilidade no seu “ambiente natural” com o objetivo de desenvolver teorias holísticas sobre as práticas contabilísticas do dia a dia.

Jane Baxter e Wai Fong Chua (2003) analisaram a investigação gerencial contábil alternativa publicada na revista *Accounting, Organization and Society* de 1976 a 1999 e destacam sete perspetivas de diferentes que emergiram sob este rótulo: escola de design não racional; investigação naturalista; a alternativa radical; teoria institucional; teoria da estruturação; uma abordagem foucauldiana; e uma abordagem latouriana.

4.1 Paradigma Interpretativo

O paradigma interpretativo, que se caracteriza por ser nominalista, antipositivistas, voluntarista e ideográfico por se situar no âmbito do lado subjetivo da dimensão sobre as ciências sociais, recorre normalmente à teoria institucional (Old Institutional Economics e New Institutional Sociology) e lança mão da teoria da estruturação de Giddens (1986) sobre estrutura e agente. Tenta explicar a estabilidade das práticas de contabilidade como resultado da estabilidade de instituições, regras, rotinas, e do seu papel na reprodução do status quo. Papel das inconsistências institucionais na mudança organizacional (Soin et al. 2002).

Anthony Giddens, na Teoria da Estruturação tenta conciliar os tradicionais opostos — objetivo/ subjetivo; macro/ micro/ agente/estrutura (indivíduo/sociedade). Para o autor toda ação humana é, ao menos parcialmente, pré-determinada com base nas regras variáveis do contexto em que ela ocorre. No entanto, a estrutura e as regras não são permanentes, mas são sustentadas e modificadas pela ação humana. Vida social não é a soma de todas as microatividades e a atividade social dificilmente se explica com base apenas na macro perspetiva.

O paradigma interpretativo enfatiza a natureza essencialmente subjetiva da realidade social e tenta compreendê-la principalmente a partir do quadro de referência dos indivíduos que estão a ser estudados. Aqui não se estabelece a distinção entre sujeito e objeto da pesquisa, na medida em que o observador é simultanea-

mente observado. O foco está nos fenômenos de consciência, no significado individual e na percepção dos indivíduos sobre a “realidade” e não em qualquer “realidade” independente que possa existir fora dela Hopper e Powell (1985).

Para outros autores em situações de elevada incerteza sobre meios, os responsáveis pela conceção das normas contábeis devem ser “máquinas de ideias” e não as “máquinas de racionalização” e os sistemas contábeis não devem sufocar tais comportamentos. Todas estas perspetivas interpretativas indicam como os sistemas de contabilidade podem promover a mudança, embora dentro de uma conceção de gestão, em vez de serem estabilizadores como acontece no paradigma funcionalista.

A pesquisa interpretativa preocupa-se em compreender a natureza social das práticas contabilísticas. O objetivo não é encontrar leis universais e generalizações, mas sim compreender os acontecimentos diários, as estruturas sociais e também os significados que as pessoas atribuem aos seus comportamentos e aos dos outros (Vieira, 2017).

A teoria institucional tem sido a teoria da pesquisa do paradigma interpretativo. Centrando o seu interesse na influência dos elementos e condicionantes da envolvente histórica, social e cultural, a teoria institucional tem sido aplicada em duas áreas: para explicar o processo de legitimação das organizações de um campo organizacional e para justificar a adoção de determinados padrões de mudança organizacional ou para explicar a resistência à mudança (Major e Ribeiro, 2017)

4.2 Paradigma Radical

O paradigma radical, que se encontra na parte superior da Figura 1 funde os dois paradigmas da matriz de Burrell e Morgan — humanista radical e estruturalista radical — em um que se localiza no intervalo entre os dois extremos da dimensão sobre as ciências sociais subjetivismo e objetivismo. No entanto, no trabalho de Marx parece existir esta tensão entre os extremos objetivo/subjetivo.

O jovem Marx comunga do idealismo alemão, partilha a dialética de Hegel embora mais tarde rompa com este lado subjetivo e passe para o outro lado do objetivismo mais estrutural por isso alguns teóricos radicais se têm esforçado por incorporar ambas as vertentes num único quadro filosófico (e.g. Habermas 1974, 1976). O ponto que separa este paradigma dos anteriores é a sua posição filosófica sobre a natureza da mudança social.

Assim, em contraste com os paradigmas funcionalista e interpretativo, o radical encara a sociedade como sendo composta por elementos contraditórios, invadida por sistemas de poder que conduzem a desigualdades e alienação em todos os aspetos da vida; este paradigma está preocupado em desenvolver uma com-

preensão/explicação do mundo social e econômico que também seja uma crítica ao status quo (Miller; O’leary 1987; Lourenço & Sauerbronn, 2016).

A preocupação fundamental deste paradigma foca-se nas desigualdades sociais e, por isso, possui uma agenda política que aponta para uma mudança mais vasta da sociedade. Rejeita a ideia de que a contabilidade seja uma técnica objetiva e neutra. A contabilidade, nesta perspetiva, segue uma agenda política ao serviço do capital opressor. Além disso, a contabilidade ao aceitar a ideologia dominante e ao não questionar a natureza do capitalismo, os teóricos funcionalistas e interpretativos são criticados por sustentar e legitimar a atual ordem social, econômica e política, que é injusta (Hopper & Powel, 1985).

Estão a ser feitas tentativas de associar os princípios da contabilidade ao trabalho marxista sobre os mecanismos fundamentais da apropriação do valor excedentário - o processo pelo qual alguns sugerem que o capitalismo coloca as sementes da sua própria destruição. Outros estudos relacionam a contabilidade com os processos e estruturas sociais mais abrangentes que ganham expressão nas pesquisas sobre a ocupação da contabilidade e da sua organização profissional. Johnson (1980) tem adotado uma perspetiva radical, encarando o profissionalismo como um processo integrante da evolução das classes sociais e padrões de dominação. Pontos semelhantes são feitos por Larson (1977) que, tal como Johnson, faz referência específica à profissão de contabilidade.

Estes trabalhos refletem a evolução numa perspetiva crítica influente das profissões argumentando que as noções profissionais de altruísmo, imparcialidade e veracidade ética são mitos destinados a legitimar a autonomia profissional e sustentar monopólios de conhecimento que têm raízes comuns com a ideologia dominante da sociedade capitalista (Gyermati, 1975).

A tensão que os estudiosos notam na obra de Marx antes e depois do chamado *break* epistemológico entre o jovem e o adulto encontra-se neste paradigma entre os seus autores mais representativos. Assim, para a perspetiva inspirada em Foucault os custos-padrão e os orçamentos criaram a pessoa governável. Para a perspetiva inspirada em Latour, baseada na teoria ator/rede a validade do conhecimento depende dos destinatários e da aceitação que estes têm acerca dos factos que lhes são apresentados.

5. Conclusão

O objetivo deste ensaio foi provocar uma reflexão sobre o paradigma teórico dominante em contabilidade, revisitando os diferentes paradigmas teóricos, de forma a apontar como as abordagens alternativas podem enriquecer a construção de conhecimento plural em contabilidade num quadro poliédrico.

Estas abordagens alternativas têm permitido compreender a contabilidade para além das demonstrações financeiras, destinadas aos públicos internos ou externos da organização pública ou privada e possibilitado entender como certas questões - poder, estrutura, agência, tecnologias, redes de autores, e controle - se produzem e reproduzem, constroem e desconstroem no quotidiano das organizações.

Este artigo não acompanha a posição de Zimmerman, no debate Lukla e Mouritzen (2002), para quem haveria uma maior acumulação de conhecimento se a pesquisa em contabilidade convergisse para um único paradigma, baseado na economia. Ficou claro o contributo do paradigma interpretativo para o estudo do contexto institucional dos sistemas de contabilidade e controle e a vantagem do paradigma radical na questão de saber se as mudanças na prática da contabilidade ajudam a criar uma forma de sociedade mais justa.

A compreensão da forma como a contabilidade está relacionada com as estruturas de poder social e os processos políticos e o conhecimento histórico de como os controles contábeis dentro das organizações se desenvolveram em relação à evolução do capitalismo moderno de acordo com a argumentação desenvolvida deixam antever uma agenda de pesquisa mais ampla e diversificada que em muito contribuirá para o enriquecimento da informação contábil destina a apoiar o processo de decisão.

Importa, porém, salientar que a maior profundidade na construção da realidade social conhecida como conhecimento e práticas contábeis a partir da utilização de lentes alternativas para investigação não significa mistura acrítica de ontologias, epistemologias e metodologias dos diferentes paradigmas — funcionalista, interpretativo, e radical. Por isso, para este ensaio todas as abordagens teóricas são legítimas e não deveriam ser ostracizadas. No entanto, uma característica fundamental da pesquisa de qualidade será a coerência epistemológica entre o problema em estudo e a sua abordagem epistemológica à luz da qual o problema é tratado.

Este trabalho apresenta algumas limitações que desde logo se gostaria de colmatar em outro artigo cujo objetivo seria o levantamento da produção em contabilidade em Portugal e no Brasil tendo em vista identificar o estágio da pesquisa em cada País, no quadro da matriz aqui exposta, e discutir o preenchimento das lacunas existentes através da abertura das políticas editoriais das revistas e da formação dos pesquisadores e docentes universitários. Em estudo recente, afirma-se que, no Brasil, são inexistentes os estudos que identifiquem restrições diretas para o desenvolvimento de pesquisas no âmbito dos paradigmas interpretativo e crítico tal como existem em outros países.

Referências

- Ahrens, T; Mollona, M. (2007). Organisational control as cultural practice – A shop floor ethnography of a Sheffield steel mill. *Accounting, Organizations and Society*, 32, 305–331.
- Baker, C. R.; Bettner, M.S. (1997). Interpretative and critical research in accounting a commentary on its absence from mainstream accounting research. *Critical Perspectives on Accounting*, 8, 193–310.
- Bariff, M.L.; Galbraith, J.R. (1978). Intraorganizational power considerations for designing information systems. *Accounting, Organizations and Society*, 3, 115–127.
- Baxter; Chua (2003) Alternative management accounting research – whence and whither, *Accounting, Organization and Society*, 28, 97–126.
- Bilhim, J. (2013). *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (1995). *Gestão de Ciência e Tecnologia: Uma abordagem sociológica*. Lisboa: ISCSP.
- Bjorn-Anderson, N.; Pederson, P.H. (1980). Computer facilitated changes in the management power structure. *Accounting, Organizations and Society*. 5, 203–216.
- Borinelli, L. et al. (2005). *Relevance lost: uma releitura*. IX Congresso Internacional de Custos - Florianópolis, SC, Brasil - 28 a 30 de novembro. Retrieved from <https://intercostos.org/documentos/congreso-09/custos_442.pdf>.
- Burrell, G.; Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. London: Heineman Educational Books.
- Guiddens, A. (1986). *Constituição da sociedade: Esboço da teoria da estruturação*. Berkeley, California: University of California Press.
- Gyermati, G. (1975). Ideologies, roles and aspirations. The doctrine of the professions: basis of a power structure. *International Social Science Journal*, 27(4), 629–654.
- Habermas, J. (1974), *Theory and Practice*. London: Heinemann.
- Habermas, J. (1976). *Legitimation Crisis*. London: Heinemann.
- Horngren, C. (1977). *Cost Accounting: A Managerial Emphasis*. (4th Ed.). London: Prentice Hall International.
- Hopper, T.; Powel, A. (1985). Making sense of research into organizational and social aspects of management accounting: a review of its underlying assumptions. *Journal of Management Studies*, 22(5), 429–465.
- Hopwood, A. (1987). The archaeology of accounting systems. *Accounting, Organizations and Society*, 13(3), 207–234.
- Johnson, T. (1980). Work and power. In G. Esland and G. Salaman (Eds.). *The Politics of Work and Occupations*, pp. 335–371. Milton Keynes: Open University Press.
- Johnson, T.; Kaplan, R. (1987). Relevance Lost – The Rise and Fall of Management Accounting. *Management Accounting*, 68 (7), 22–29.
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolution*. Berkeley: University of Chicago Press.

- Larson, L. (1977). *Rise of Professionalism – A Sociological Analysis*. Berkeley, California: University of California Press.
- Lourenço, R.; Sauerbronn, F. (2016). Revistando possibilidades epistemológicas em contabilidade gerencial: em busca de contribuições de abordagens interpretativas e críticas no Brasil. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(28), 99-122. UFSC, Florianópolis.
- Major, M.; Vieira, R. (2017). *Contabilidade e Controlo de Gestão – Teoria, Metodologia e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Major, M.J.; Hopper (2005). Managers divided: Implementing ABC in a Portuguese telecommunications company. *Management Accounting Research* 16, 205–229.
- Major M.J; Ribeiro (2017). Teoria Institucional na Investigação em Contabilidade. In *Contabilidade e Controlo de Gestão – Teoria, Metodologia e Prática*, pp. 33-55. Lisboa: Escolar Editora.
- Martins, G.; Zanchet, A. (2012). Sobre a complexidade dos achados de pesquisas contábeis. In *Anais do Colóquio Internacional de Epistemologia*. Florianópolis, Brasil
- Meneghetti, F. (2011). O que é um Ensaio-Teórico? *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 320-332. Curitiba.
- Miller, P.; O’leary, T. (1987) Accounting and the Construction of The Governable Person Accounting. *Organizations and Society*, 12(3), 235-265.
- Nascimento, A. R.; Junqueira, E.; Martins, G. (2010). A pesquisa académica em contabilidade gerencial no Brasil: análise e reflexões sobre teorias, metodologias e paradigmas. *RAC*, 14(6), 1113-1133.
- Quivy, R. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ryan, B; Scapens, Robert; Theobald, m. (2002). *Research Method & Methodology & Finance Accounting*. London: Wouth Wester: Cengage Learning.
- Solomons, D. (1968). The historical development of costing. In D. Solomons (Ed.), *Studies in Cost Analysis*. London: Sweet and Maxwell.
- Santos, B. S. (1989). *Introdução a uma Ciência Pós-moderna*. Porto: Afrontamento.
- Sathe, et al. (1978). The relevance of modem organization theory for managerial accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 3(1), 89-92.
- Soin et al. (2002). ABC and organizational change: An institutional perspective. *Management Accounting Research*, 13(2), 249-271.
- Tomkins, C.; Groves, R. (1983). The everyday accountant and researching his reality. *Accounting, Organizations and Society*, 8(4), 361-374.
- Vieira, R.; Major, M. (2017). Investigação Qualitativa em Contabilidade. *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática* , pp. 139-171. Lisboa: Escolar Editora.
- Vieira, R.; Major, M. (2017). Investigação Interpretativa em Contabilidade. *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática* , pp. 9-32. Lisboa: Escolar Editora.
- Zimmerman, J. (2001). Conjectures regarding empirical managerial accounting research. *Journal of Accounting and Economics*, 32, 411-427. Superior Tribunal de Justiça. HC 266948/SE, Relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, j. 05/02/2015, DJe 20/02/2015.
- Superior Tribunal de Justiça. HC 45139/RJ, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, j. 18/10/2005, DJ 06/02/2006.

- Superior Tribunal de Justiça. Tema 106 – Obrigatoriedade do Poder Público de Fornecer Medicamentos Não Incorporados em Atos Normativos do SUS. Retrieved from <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Audiência Pública da Saúde. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudenciaPublicaSaude>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Agravo de Regimento no Recurso Extraordinário – RE 271.286-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.11.2000. Retrieved from: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Agravo de Regimento em Suspensão de Tutela Antecipada - STA 175/AgR-CE. Retrieved from <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Agravo no Regime Extraordinário – Ag no RE 639.337/SP Relator: Min. Celso de Mello. J. 23/08/2011. DJ. 15/09/2011. Retrieved from <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF: 45 DF, Relator: Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004; DJ 04/05/2004. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>.
- Supremo Tribunal Federal. STF – Petição – Pet:1.246 SC, Relator Min. Celso de Mello, j.02/02/1999; DJ 13/02/1997. Retrieved from <http://redir.stf.jus.br/pagina_dorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325774>.
- Supremo Tribunal Federal. STF - Suspensão de Tutela Antecipada – STA n.º 91/AL, Relator: Min. PRESIDENTE, J. 26/02/2007. DJ 05/03/2007. Retrieved from <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2466232>>.
- Tate, N. (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. Vallinder, T. (Ed.). New York: New York University Press.
- Torres, R. L. (2008) O direito à saúde, o mínimo existencial e a Defensoria Pública. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, 265-277. São Paulo.
- Vasconcelos, N. P. (2020). Solução do Problema ou Problema da Solução? STF, CNJ e a Judicialização da Saúde. *Revista Estudos Institucionais*, 6(1), 83-108. Retrieved from <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/461/477>>.
- Vieira, F. S.; Benevides, R. (2016). O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 10(3). Brasília.
- Wang, D. W. L. (2020) Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, 4(2), 539-568. Retrieved from: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a09v4n2.pdf>>.



Epistemological Approaches and Pluralism in Accounting Research: beyond the dominant paradigm

Abordagens Epistemológicas e Pluralismo na Pesquisa em
Contabilidade: para além do paradigma dominante

(PT: 59-75)

João Abreu de Faria Bilhim *

FACE/ University of Brasília (UnB), Brazil; Centre for Public Administration and Public Policies,
Institute of Social and Political Sciences, University of Lisbon, Portugal

Andréa de Oliveira Gonçalves **

University of Brasília (UnB), Brazil; Centre for Public Administration and Public Policies, Institute of
Social and Political Sciences, University of Lisbon, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIIN1/pp.77-92

ABSTRACT

The dominant scientific knowledge in accounting is reductionist and carries the ontological, epistemological and methodological assumptions of the paradigmatic approach in which it was developed, i.e., in the overwhelming majority it does not take into account the conceptual framework, values, beliefs, and subjective understanding moved by the players. Thus, the aim of this article is to provoke a reflection on the dominant theoretical paradigms in accounting research, evidencing the importance of alternative approaches. From the methodological point of view, the “state of the art” of accounting research will be surveyed, fitting this research into the type of theoretical essay or review of the main literature. Therefore, it

Article received on 05/05/2020 and approved for publication by the Editorial Council on 03/07/2020.

* PhD in Social Sciences by the Technical University of Lisbon. Visiting Professor in the Post-Graduation Program in Accounting Sciences by the University of Brasília – PPGCont/UnB. Integrated researcher at the Centre for Administration and Public Policies, Institute of Social and Political Sciences, University of Lisbon.
E-mail: bilhim@iscsp.ulisboa.pt ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3439-0591>

** PhD in Latin America Integration - PROLAM/USP. Post-Graduation Program in Accounting Sciences by the University of Brasília – PPGCont/UnB. Integrated researcher at the Centre for Administration and Public Policies, Institute of Social and Political Sciences, University of Lisbon.
E-mail: andreagon@unb.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7514-8139>

was assumed as a starting point — how to enrich accounting information, through the contribution of interpretive and critical paradigms, given the recognized epistemological limitations of functionalist approaches. This article, starting from the typology developed by Burrell and Morgan (1979) — two dimensions, four paradigms —, revisits different epistemological possibilities and presents reflections on the contribution of these approaches to research, identifying assumptions, advantages and limitations of each paradigm. In this article, we conclude that it is a mistake to stigmatize the different theoretical paradigms to the extent that all are legitimate; only concrete research, carried out in their respective paradigms, can be considered appropriate or not. This epistemological reflection is relevant to the current debate to the extent that there are editorial policies that refuse the publication, regardless of its intrinsic value, when research does not fit the dominant paradigms (Baker and Bettner, 1997).

Keywords: Accounting, Epistemology, Functionalist approaches, Interpretative approach, Radical approach

RESUMO

O conhecimento científico dominante em contabilidade é reducionista e acarreta consigo os pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos da abordagem paradigmática em que se desenvolveu, ou seja, na sua esmagadora maioria não leva em conta o quadro conceitual, valores, crenças e entendimentos subjetivos em que os atores se movem. Assim, o objetivo deste artigo é provocar uma reflexão sobre o paradigma teórico dominante na investigação em contabilidade, evidenciando a importância de abordagens alternativas. Do ponto de vista metodológico, será feito o levantamento do “estado da arte” da pesquisa em contabilidade, enquadrando-se esta pesquisa no tipo de ensaio teórico ou de revisão da principal literatura. Para tanto, assumiu-se como questão de partida — como enriquecer a informação contábil, através da contribuição dos paradigmas interpretativo e crítico, dadas as reconhecidas limitações epistemológicas das abordagens funcionalistas. Este artigo, partindo da tipologia desenvolvida por Burrell e Morgan (1979) — duas dimensões, quatro paradigmas —, revisita diferentes possibilidades epistemológicas e apresenta reflexões sobre a contribuição destas abordagens para a pesquisa identificando pressupostos, vantagens e limitações de cada um dos quatro paradigmas. Neste trabalho, chega-se à conclusão de que é um erro estigmatizar os diferentes paradigmas teóricos, pois todos são legítimos; apenas, as pesquisas em concreto, efetuadas nos seus respectivos paradigmas, podem ser boas ou más. Esta reflexão epistemológica é relevante para o atual debate na medida em que há políticas editoriais que recusam a publicação, independentemente, do valor intrínseco da pesquisa que não se enquadre no paradigma dominante (Baker e Bettner, 1997).

Palavras-chave: Contabilidade, Epistemologia, Abordagens funcionalistas, Abordagem Interpretativa, Abordagem radical

1. Introduction

Boaventura Sousa Santos, in his *Introduction to a Post-modern Science*, wonders, in the chapter entitled “From dogmatization to de-dogmatization of modern science” whether the current crisis with which science is struggling, will be a crisis

of growth or of degeneration and also adds that crises of growth take place at the level of the disciplinary matrix by expressing through his own dissatisfaction on basic methods or concepts hitherto used — the dissatisfaction that will be able to arise from the presence of viable alternatives (Santos, 1989, pp. 17-18). This work fits into this context of crisis of growth of the Accounting Sciences as discipline.

For Kuhn, as an author that uses the expression crisis of growth (1970:182), the scientific knowledge is continuous and is not developed by dialectical dichotomies or revolutionary leaps. The development of mature science goes through two moments: the first corresponding to the moment of full community acceptance of the paradigm, resolving all issues and providing solutions; the second, concerning the crisis stage once paradigm becomes unable to provide solutions and reveals incoherencies and mistakes (Kuhn, 1970).

A paradigm, in the stage of regular science, reveals great activity in production and accumulation of knowledge; in the problematic stage it does not provide any explanation to certain issues that, upon reaching major proportions, provoke the paradigmatic crisis (Bilhim, 1995, p.27).

A disciplinary matrix, such as accounting, which has embraced, since the end of the World War II, theories from other areas of the social sciences, such as economics, sociology, psychology, concerning less of their philosophical foundations, and presents a crisis of growth, at a certain point of the life cycle, as the one identified by Kuhn.

Thus, to understand and clarify this crisis, manifested through different and concurrent conceptual frameworks and analysis models and methodological devices, an explanation of its underlying epistemological presuppositions to the different works of research shall be provided. Without this awareness, there is a danger for the researchers to remain entrenched in well-defined position and for the dominant paradigm to be neglected, stifling the alternatives. And when this happens, the constructive academic debate can become asphyxiated. It is, therefore, with the aim of making the point of the situation of this question that this work is presented, taking into account as a starting point the of Brazil and Portugal.

In Brazil, Nascimento, Junqueira and Martins (2010) analysed the Management Accounting strictly and based on the theoretical platform, research strategies, theoretical approaches and paradigmatic perspectives adopted in the research and concluded that, with regard to research paradigms, 97% of Brazilian literature follows the functionalist paradigm, while 3% adopts interpretative, critical or post-structuralist paradigms. Martins and Zanchet (2012) also focused their analysis in the Management Accounting and complemented that the research developed by positivist approaches, uses statistical methods and techniques and has no strength in the analysis of the results obtained.

Brazil seems to reveal its willingness open itself to new theoretical horizons outside the dominant functionalist paradigm, particularly among young generation of researchers, however it faces problems with the lack of openness in the editorial policies of many magazines, a lack of mentors within universities, who might conduct research outside of the theoretical support of the neoclassical economy, the absence of disciplinary units in which accounting would cross over other disciplinary matrices, as well as social, cultural and political processes (Lourenço; Sauerbronn, 2016).

Portugal — for the fact of being geographically located in Europe and integrating the European Union and not suffering any influence from the USA as Brazil — seems to reveal greater openness to these new alternative approaches in the Accounting disciplinary branch. Maria João Major and Rui Vieira's work entitled "Accounting and Management Control: Theory, Methodology and Practice" (2017), which unifies a notable set of professors in the field of Accounting from different higher education institutions, can be considered as an expression of the "state of the art" in the country regarding this openness to alternative approaches in the field of Accounting research.

Accounting Sciences Researchers, who profile the dominant epistemological approach, assume that the research concerns with the development of management techniques and technologies, rather than abstract theorizing and social issues, which belong to other fields. However, this distinction is still artificial and lead to a understanding impoverishment of Accounting knowledge as it can have repercussions in the relevance and usefulness of Accounting research.

Therefore, the aim of this work is to contribute to this discussion and stimulate reflection about the theoretical paradigm prevalent in Accounting research. A central idea behind this article is that certain fundamental theoretical and philosophical assumptions underlie any research work and that a totally objective and neutral research does not exist (Hopper and Powell, 1985). This is the reason why the assumptions underlying any research must be recognized and evaluated by the researchers.

Therefore, it is important to promote a dialogue with several authors, in order to point out the possibility of pluralism and coexistence of knowledge of different natures regarding Accounting in Brazil and Portugal. For this reason, the relevance of the contribution to this work to the question under study can be summarized as follows: i) to stress out the role of other epistemological approaches other than the functionalist ones in the area of Accounting research; ii) to promote pluralism and epistemological wealth; iii) to extend the research agenda by fostering epistemological discussion.

2. Methodology used to conduct the study

Accounting regimes serve for recognition of the transactions that affect the assets belonging to public or private entities, particularly, incomes and expenses. For some scholars, Management Accounting is an extension of Financial Accounting and for others, each one these fields has its own specificity.

This article assumes that Accounting Sciences, whether managerial and financial or public, has to do with integrated management knowledge and in particular provides essential information for decision to be made by managers and stakeholders, whether internal (senior and middle management), or external to the organization (shareholders, suppliers, customers, citizens, amongst others).

In view of the above, the problem situation of this article can be outlined as follows: i) Functionalist approach as the dominant paradigm in Accounting Studies; ii) this epistemological posture has been overrun, due to the influence of the act of observing by motives and preferences of the observer, and due to the support provided by the Accounting to create the facts that it reports, distorting practice (Hopwood, 1987); iii) this results in the need to know whether the interpretive or critical paradigms can be able to enrich this knowledge (Ryan et al., 2002).

It is important to stress out that, for the purposes of this work, the premise that management accountancy has its relevance lost is adopted (Johnson and Kaplan, 1987; Borinelli et al. 2005). Thus, the starting question (Quivy, 1992, pp. 28-44) that this work seeks to provide the answer: Can the insufficiencies pointed out to the dominant functionalist paradigm in Accounting research be surpassed to a level of being expected that Accounting will recover its lost relevance?

This article is considered as essay, as it is a structured, formal, discursive, logical, reflective and argumentative work; since it is expected to address an issue by using theoretical and empirical studies.

The force of the essay, as Meneghetti rightly refers “despite not being linked to methodological rigor like the scientific production, what makes an essay a strong method is its reflexive characteristic of understanding reality”. “The essay does not require empirical evidence, even if it has been able to present itself as a confirmation element of assumptions. This is the permanent reflection, in which the centrality of its force is less evident in empirical terms, and more evident in the attributes of reason in which that reality thinks” (Meneghetti, 2011, pp. 322-326).

In the methodological dichotomy between quantitative and qualitative research, this work is included in qualitative research, as this essay enhances a particular importance to aspects associated to qualitative changes occurred in the analyzed phenomena. “The use of qualitative approaches in Accounting and Management Control research has been subject of a significant development, leading to a growing debate over the contribution of this approach” (Vieira; Major, 2017, p. 139).

The theoretical framework was based on the typology developed by Burrell & Morgan (1979): two dimensions and four paradigms. Provided the link between the Organizational theory and the Accounting theory (Sathe, 1978), Burrell & Morgan's (1979) work, which analyses and gathers organizational research in accordance with its main theoretical and philosophical assumptions, provides a useful link between both disciplines. Therefore, its classification matrix will be used hereunto to gather and review the different studies published in the field of Accounting.

3. Theoretical framework of the dominant paradigm

The theoretical framework of the aforementioned starting issue is processed in sociological matrix provided by Burrell & Morgan and adapted by Hopper; Powell (1985) & Ryan et al. (2002) in the context of Accounting Sciences.

The two independent dimensions, nature of the society and the nature of social sciences, are combined to form four mutually exclusive referential frameworks: functionalism, interpretation, radical humanism and radical structuralism. In this sense, we must understand the existence of a subjective and objective continuum and of a radical regulation-change in order to classify the Accounting research.

Hopper; Powell (1985) & Ryan et al. (2002) adapt the matrix of Burrell & Morgan (1979) when referring to the dominant paradigm in Accounting research, unifying both aspects in the original matrix — radical structuralism and radical humanism - into a single paradigm called “radical”. Thus, from now, the authors shall classify the dispersed existing literature within these three theoretical paradigms as mainstream, interpretation and criticism. (Figure 1).

The dimension associated to the Social Sciences, marked by the extreme “subjectivism” and “objectivism”, underlines the social reality. From the ontological point of view, or from being extremely “objectivist”, the social world and its structures can be considered as of an empirical and concrete existence, independent and preceding any individual cognition. For the extreme “subjectivism”, external reality is portrayed as just a product of individual consciousness, as the external social world consists merely of concepts and labels created by people to help them to understand reality and negotiate a shared conception of their nature with others.

Epistemology concerns with the nature of knowledge, with what forms it takes and how it can be conquered, constructed, verified and transmitted. The extreme “objectivism” assumes that knowledge can be acquired through observation and constructed from fragments, following the pattern of the natural sciences. And the extreme “subjectivism” assumes that knowledge possesses a subjective and essentially personal nature, where the social world can only be understood through the acquisition of knowledge of the subject research.

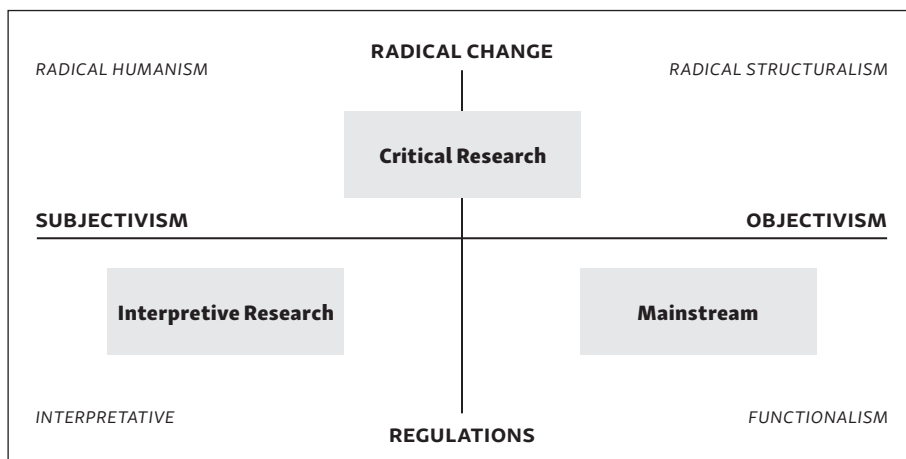


FIGURE 1. Matrix provided by Burrell & Morgan, adapted by Hopper & Powell (1985)

With regard to the assumptions on human nature, these are associated to the relationship between human beings and their environment. In the extreme “objectivism”, behaviors and experiences of individuals are considered to be determined by the structure and limited by their external environment. However, in the extreme “subjectivism”, people are seen as potentially autonomous and free, with the ability to create their own social environment.

The three sets of assumptions provided above have direct methodological implications. In the extreme “objectivism”, methodology observes the social world as the physical or natural world. Therefore, one tends to use the methods of the natural sciences to identify, explain and foresee social regularities and patterns as statistical techniques which are frequently used to test hypotheses and to analyze data collected by standard research instruments, such as questionnaires and survey forms. Instead, in the extreme “subjectivism”, the methodology accentuates the understanding of the social world through the analysis of the subjective issues that each individual generates, involving oneself in the situations and the daily life flows.

As for the second dimension, related to the nature of society and the manner it changes and transforms, it is marked by the extreme “Regulation” / “Radical Change”. Thus, it stresses out the processes related to the society change, defining two opposing approaches for society: the one which concerns with “regulation”, order and stability and expects to explain the reason why society tends to remain united and the other one focused on the fundamental divisions of interests,

conflicts and unequal distribution of power, providing the potential for “radical change”.

Figure 1 present a reference map or chart that allows the identification of epistemological positioning of the different researchers and respective epistemological approaches. Thus, in this Figure 1, functionalism positions itself in the quadrant marked by the extreme objectivism and regulation, and to that extent it is characterized as far as the Social Sciences by realism, positivism, determinism and by nomothetic methodology. It uses methodological devices of the natural sciences in order to support its objectivity, neutrality and generalization of its conclusions. It does not question the selective perception of its observers, the problematics of the relationship between subject and object, the conditions of the choice of the researching problems, nor the conceptual analysis frameworks or models.

The positioning of “functionalism” in the “objectivism” leads to the defense of the idea that all human action takes place in the context of a pre-existing social structure governed by regulations and/or laws that are different from the other social structures and, therefore, all human action is in some way pre-determined on variable rules of the context in which these take place. Moreover, its localization at the bottom of the figure, i.e., in the “regulation” leads to the acceptance of the idea that social structures are not inviolable, nor permanent and are prone to incremental changes, through regulatory processes driven by the actions of individual agents.

Once this framework is established, it is now possible to position different approaches and researches carried out in the field of Administration and, particularly, in the field of Accountings Sciences. Thus, we were able to easily verify that the set of classical administration theory typified by Taylor & Fayol is localized in the most objective region of the functionalist paradigm.

The large part of the research on conventional management accounting was based on this approach. The standard cost, for example, is linked to classical theory (Solomons, 1968). The “principles of administration”, defined by Fayol and by Limbledom for public administration, provide grounds for budgetary control (Bilhim, 2013; 2008). When defining administration as foreseeing, organizing, commanding, coordinating, controlling, Fayol places quotations as planning and controlling instruments, while theory of closed systems and of neoclassical economy are providing complementary grounds.

Along this same idea, the theory of closed systems allows the mechanistic analogy of thermostats to be explored and detailed in an accounting context. Neoclassical theory provides a basis for the marginal cost and financial management and reinforces the notions of control based on assumptions of the economic man, and organizations whose unitary purposes are led by control units. For example,

Horngren (1977) defines his general approach to Management Accounting as a conception of formal controls which provide congruence and incentive to the objectives through the use of technical tools.

A large part of conventional accounting can be placed, therefore, in the most objective and regulatory area of the functional paradigm. Organizations are treated as stable empirical phenomena that have, or should have, unitary objectives, usually maximizing profits. Human nature is constructed as rational and instrumental, but essentially passive.

Accounting as a control instrument serves to stabilize and program behavior by complying with submissions derived from organizational aims, and by monitoring their achievement through formal feedback. Regulatory compliance is reinforced by linking performance to the structures of economic return. Accounting information for decision making purposes is limited to economic valuations which might reveal alternatives providing profit maximization. Throughout the whole process, the economic and organizational is reiterated, allowing the accounting system to model social reality as material.

It turns out that Accounting research from 1950's to 1970's continued to thrive within this functionalist paradigm by using the neoclassical economic theory as a support. It is important to consider that for neoclassical economy, the information for the decision available free of charge; there is no uncertainty issues; and the decider — the owner — aims to maximize its utility, i.e., the profit. The problem to be researched included the following definition: i) dependent variable; ii) independent variables; iii) functional relationship between both. It also of the theory of agency and of transaction costs (Vieira, Major, 2017).

This functionalist perspective is marked by normativism and positivism. Normativism uses the normative theory to “prescribe”, i.e., it is dedicated to the “should be” expression; being centralized in the direct and indirect costs and in direct control of the workforce. Positivism uses positive theories to “explain” and “foresee” defining this type of research, as we call it nowadays as “quantitative and analytical research”.

From the 1970's onwards, economics lost its exclusivity of theoretically supporting research in accounting and other social sciences related, such as psychology and sociology. So, the relationship between the budget and its impact on individuals and vice versa was explored by the behavioral sciences and the impact of variables, such as dimension, structure, strategy, environment, culture, technology, on accounting and budget were supported by organizational studies, in particular by a contingency theory.

It is important to stress out that all this research developed in the field of the functionalist paradigm, as referred to by Hopper and Powell (1985) as mainstream

or dominant paradigm, has adopted a unified perspective. Even some researchers as Fox (1966) have defined pluralism as a more realistic approach to control the organizations.

This internal diversity is portrayed in the studies published by Bariff & Galbraith (1978), and by Bjorn-Anderson & Pederson (1980). However, this accent placed in plurality is not sufficient to classify it outside the functionalist paradigm provided that all divergences end up balancing, through negotiation procedures.

Thus, much of pluralism is supported by a realistic ontology, although it is less engaged in normative structure as previous approaches, and more interested in observing and understanding accounting in action... “As such, pluralism is considered to be a part of the sociology of regulation within a broad framework which preserved the status quo” (Hopper & Powell, 1985, p. 445).

4. The plural construction of Accounting knowledge

Given the limitations pointed out to the dominant paradigm, the plural construction of knowledge in Accounting Sciences goes through the articles developed on the basis of the two alternative paradigms: interpretative and radical.

In the interpretative paradigm, portrayed by the model presented on the bottom left corner of the Figure 1, the research carried out within the scope of naturalist perspective, which uses ethnographic methodology as a fundamental methodological device to approach the different controlling cultures and the daily tensions of subgroups of people working in an organization, as with the work by Ahrens & Mollona (2007) in a steel industry.

In an interpretative perspective, Major & Hopper (2005), taking into account the inter-professional realities and the symbolic commitment of the production managers, report the case of implementation of activity-based cost (ABC) in a Portuguese telecommunications company. In this research, the authors confirm that the assessment of the ABC implementation may vary at the operational and corporate levels, and the industrial relationship and worker resistance are important issues and argue that the studies on implementation of ABC must incorporate issues into the investigation of working processes in order to explain consent and resistance.

Accounting systems are created by people and constantly manipulated by people in order to attain their own purposes. In this regard, accounting systems do not seem to be “objective” as it is expected by the functionalist paradigm, neither are these considered as a solution for the problems experienced by organizations. When it is said that the accounting techniques do not have issues when implemented correctly, it seems that they developing a serious error, as the social and/or psychological aspects are discriminated against and devalued (Ryan et al. p. 2002).

In the 1980s, Tomkins & Groves (1983) stated that accounting research was dominated by “scientific” methods imported from the Natural Sciences and that it was the time to pay more attention to the “naturalistic” methods, i.e., alternatives to address the daily practical concerns and better comprehend the effects of accounting. The alternative paradigms – interpretative and radical - use field studies to understand the accounting behavior in its “natural environment” in order to develop holistic theories on daily accounting practice.

Jane Baxter and Wai Fong Chua (2003) analyzed alternative accounting managerial research published in the *Accounting, Organization and Society* magazine from 1976 to 1999 and stressed out seven perspectives from different ones that emerged under the same label: non-rational design method, naturalist research, radical alternative, institutional theory, structuration theory, a foucauldian approach and a latourian approach.

4.1 Interpretative Paradigm

The interpretative paradigm, that is characterized as nominalist, anti-positivist, voluntarist and ideographic by being situated within the subjective side of the dimension on the social sciences, nominally uses the institutional theory (Old Institutional Economics and New Institutional Sociology) and the structuration theory of Giddens (1986) on structures and agents, which attempt to explain the stability of accounting practices as a result of stability of institutions, rules, routines, and their role in producing the status quo. Role of the institutional inconsistencies in organizational change (Soin et al. 2002).

In the Structuration Theory, Anthony Giddens attempts to reconcile the opposite traditions – objective/ subjective; macro/ micro/ agent/ structure (individual/ society). For the author all human actions are, at least partially, pre-determined by variable rules of the context in which they occur. However, the structure and rules are not permanent, but sustained and modified by human actions. Social life cannot be considered as the sum of all micro-activities and social activity can hardly be explained on the mere grounds of the macro-perspective.

The interpretative paradigm stresses out the essentially subjective nature of social reality and attempts to understand it mainly from the reference framework of the individuals being researched. Here, the distinction between subject and object of research is not established, as the observer has been simultaneously observed. This is focused on the phenomena of consciousness, on individual meaning and on the perception of individuals of “reality” and not on any independent “reality” that may exist outside (Hopper & Powell, 1985).

For other authors, while having a major doubt on means, those responsible for the accounting standards must be “idea machines” and not “rationalizing ma-

chines” and the accounting systems cannot restrain such behaviors. All these interpretative perspectives point out how accounting systems can promote change, although within a managing concept, they do not provide any stabilization as in the functionalist paradigm.

Interpretative research is concerned with understanding the social nature of accounting practice. It does not seek for universal laws and generalizations, but it seeks to understand daily events, social structures and also meanings that people assign to their own behavior and the behavior of others (Vieira, 2017).

The institutional theory served as the research theory of the interpretative paradigm. By focusing its interest in how elements and conditions of historical, social and cultural involvement are influenced, the institutional theory has been applied in two ways: to explain the organization legitimizing process in an organizational field and to justify the adoption of determined patterns of organizational change or to explain the resistance to change (Major and Ribeiro, 2017).

4.2 Radical Paradigm

The radical paradigm, that can be found at the top of Figure 1, fuses the two paradigms of the matrix presented by a radical humanist and radical structuralist Burrell and Morgan, where an interval between the two-dimensional extremes of the social sciences, subjectivism and objectivism can be found. In the meanwhile, this tension between the objective/subjective extremes seems to exist in Marx's study.

The young Marx partakes German idealism, shares Hegel's dialectics, although he later breaks his connection to this subjective side and moves on to the more structural objectivism, and this is the reason for some radical theorists have endeavored by incorporating both aspects in a single philosophical framework (e.g. Habermas 1974, 1976). The point that separates this paradigm from the previous ones is their philosophical position on the nature of social change.

Thus, in contrast to the functionalist and interpretative paradigms, the radical paradigm portrays the society as being composed of contradictory elements, invaded by systems of power that lead to inequality and alienation in all aspects of life. This paradigm concerns with developing a understanding or explanation of the social and economic world, which can be also considered as a criticism to the status quo (Miller; O'leary 1987; Lourenço and Sauerbronn, 2016).

The fundamental concern of this paradigm focuses on social inequality and, therefore, has a political agenda that points out to a vaster change of society. It rejects the idea of accounting being an objective and neutral technique. In this regard, accounting follows a political agenda at the service of the oppressive capital. In addition to this, accounting by accepting the dominant ideology and by not questioning the nature of capitalism, the functionalist and interpretative theorists

are criticized for supporting and legitimizing the current and unfair social, economic and political order (Hopper and Powel, 1985).

Many attempts have been made to associate the principles of accounting to the Marxist study on the fundamental mechanisms of appropriation of surplus value — the process by which some suggest that capitalism sows the seeds of its own destruction. Other studies link accounting to the more comprehensive social processes and structures that gain importance in the research regarding the accounting activity and its professional organization. Johnson (1980) has adopted a radical perspective, viewing professionalism as an integral process of the evolution of social classes and patterns of domination. Similarly, to Johnson, Larson (1977) provides a specific reference to the accounting profession.

These studies reflect the evolution in an influential critical perspective of professions, arguing that the professional notions of altruism, impartiality and ethical veracity are myths, which destined for legitimization of professional autonomy and for sustainability of monopolies of knowledge that have common roots with the dominant ideology of capitalist society (Gyermati, 1975).

The tension that scholars note in Marx's study before and after the so-called epistemological brake between youth and adults has been found in this paradigm among the most representative authors. Thus, for the perspective inspired by Faucoult, standard costs and budgets created the governable person. For the perspective inspired by Latour, based on the actor-network theory, the validity of knowledge depends on the recipients and the acceptance of facts presented.

5. Conclusion

The aim of this essay was to cause a reflection on the dominant theoretical paradigm in accounting, considering different theoretical paradigms, in order to point out how alternative approaches can enrich the construction of plural knowledge in accounting in a polyhedral framework.

These alternative approaches allowed us to understand accounting in addition to financial statements, intended for internal or external communities of the public or private organization, as well as to understand how certain issues, as power, structure, agency, technologies, networks of authors, and control, are produced and reproduced, constructed and deconstructed in the daily life of organizations.

This article does not follow Zimmerman's position in the Lukla and Mouritzen (2002) debate, for whom there would be a greater accumulation of knowledge if accountign research converged to a single paradigm based on the economics. The contribution of the interpretative paradigm remained clear to the study of institutional context of accounting and control systems and the advantage of the radical

paradigm in whether changes accounting practice help to create a fairer form of society.

The understanding of how accounting is related to the social power structures and political processes and historic knowledge of how accounting controls have developed within organizations in relation to the evolution of modern capitalism in accordance with the arguments suggest a broader and more diversified research agenda, which will greatly contribute for the enrichment of accounting information intended to support the decision-making process.

It is important, however, to stress out that the further construction of social reality known as knowledge and accounting practices from the use of alternative research lenses does not mean an uncritical mixture of ontologies, epistemologies and methodologies of functionalist, interpretative and radical paradigms. Therefore, all the theoretical approaches are valid and should not be ostracized. However, as a fundamental characteristic of quality research shall be considered the epistemological coherence between the issue under study and its epistemological approach which the issue is addressed to.

This study presents some limitations that we would, therefore like to address in another article which would aim to carry out the survey on accounting production in Portugal and in Brazil in order to identify the research stage in each country, within the framework of matrix exposed in this article, and discuss the filling of existing lacunae through by opening editorial policies of magazines, of the training of researchers and university professors.

In a recent study, we shall state that, in Brazil, there are no studies that actually identify direct restrictions for the development of research within the scope of the interpretative and critical paradigms as is the case of other countries.

References

- Ahrens, T; Mollona, M. (2007). Organisational control as cultural practice – A shop floor ethnography of a Sheffield steel mill. *Accounting, Organizations and Society*, 32, 305–331.
- Baker, C. R.; Bettner, M.S. (1997). Interpretative and critical research in accounting a commentary on its absence from mainstream accounting research. *Critical Perspectives on Accounting*, 8, 193-310.
- Bariff, M.L.; Galbraith, J.R. (1978). Intraorganizational power considerations for designing information systems. *Accounting, Organizations and Society*, 3, 115-127.
- Baxter; Chua (2003) Alternative management accounting research – whence and whither, *Accounting, Organization and Society*, 28, 97–126.
- Bilhim, J. (2013). *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

- Bilhim, J. (1995). *Gestão de Ciência e Tecnologia: Uma abordagem sociológica*. Lisboa: ISCSP.
- Bjorn-Anderson, N.; Pederson, P.H. (1980). Computer facilitated changes in the management power structure. *Accounting, Organizations and Society*, 5, 203-216.
- Borinelli, L. et al. (2005). *Relevance lost: uma releitura*. IX Congresso Internacional de Custos - Florianópolis, SC, Brasil - 28 a 30 de novembro. Retrieved from <https://intercostos.org/documentos/congreso-09/custos_442.pdf>.
- Burrell, G.; Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. London: Heineman Educational Books.
- Guiddens, A. (1986). *Constituição da sociedade: Esboço da teoria da estruturação*. Berkeley, California: University of California Press.
- Gyermati, G. (1975). Ideologies, roles and aspirations. The doctrine of the professions: basis of a power structure. *International Social Science Journal*, 27(4), 629-654.
- Habermas, J. (1974), *Theory and Practice*. London: Heinemann.
- Habermas, J. (1976). *Legitimation Crisis*. London: Heinemann.
- Horngren, C. (1977). *Cost Accounting: A Managerial Emphasis*. (4th Ed.). London: Prentice Hall International.
- Hopper, T.; Powel, A. (1985). Making sense of research into organizational and social aspects of management accounting: a review of its underlying assumptions. *Journal of Management Studies*, 22(5), 429-465.
- Hopwood, A. (1987). The archaeology of accounting systems. *Accounting, Organizations and Society*, 13(3), 207-234.
- Johnson, T. (1980). Work and power. In G. Esland and G. Salaman (Eds.). *The Politics of Work and Occupations*, pp. 335-371. Milton Keynes: Open University Press.
- Johnson, T.; Kaplan, R. (1987). Relevance Lost - The Rise and Fall of Management Accounting. *Management Accounting*, 68 (7), 22-29.
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolution*. Berkeley: University of Chicago Press.
- Larson, L. (1977). *Rise of Professionalism – A Sociological Analysis*. Berkeley, California: University of California Press.
- Lourenço, R.; Sauerbronn, F. (2016). Revistando possibilidades epistemológicas em contabilidade gerencial: em busca de contribuições de abordagens interpretativas e críticas no Brasil. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(28), 99-122. UFSC, Florianópolis.
- Major, M.; Vieira, R. (2017). *Contabilidade e Controlo de Gestão – Teoria, Metodologia e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Major, M.J.; Hopper (2005). Managers divided: Implementing ABC in a Portuguese telecommunications company. *Management Accounting Research* 16, 205–229.
- Major M.J; Ribeiro (2017). Teoria Institucional na Investigação em Contabilidade. In *Contabilidade e Controlo de Gestão – Teoria, Metodologia e Prática*, pp. 33-55. Lisboa: Escolar Editora.

- Martins, G.; Zanchet, A. (2012). Sobre a complexidade dos achados de pesquisas contábeis. In *Anais do Colóquio Internacional de Epistemologia*. Florianópolis, Brasil
- Meneghetti, F. (2011). O que é um Ensaio-Teórico? *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 320-332. Curitiba.
- Miller, P.; O'leary, T. (1987) Accounting and the Construction of The Governable Person Accounting. *Organizations and Society*, 12(3), 235-265.
- Nascimento, A. R.; Junqueira, E.; Martins, G. (2010). A pesquisa acadêmica em contabilidade gerencial no Brasil: análise e reflexões sobre teorias, metodologias e paradigmas. *RAC*, 14(6), 1113-1133.
- Quivy, R. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ryan, B; Scapens, Robert; Theobald, m. (2002). *Research Method & Methodology & Finance Accounting*. London: Wouth Wester: Cengage Learning.
- Solomons, D. (1968). The historical development of costing. In D. Solomons (Ed.), *Studies in Cost Analysis*. London: Sweet and Maxwell.
- Santos, B. S. (1989). *Introdução a uma Ciência Pós-moderna*. Porto: Afrontamento.
- Sathe, et al. (1978). The relevance of modem organization theory for managerial accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 3(1), 89-92.
- Soin et al. (2002). ABC and organizational change: An institutional perspective. *Management Accounting Research*, 13(2), 249-271.
- Tomkins, C.; Groves, R. (1983). The everyday accountant and researching his reality. *Accounting, Organizations and Society*, 8(4), 361-374.
- Vieira, R.; Major, M. (2017). Investigação Qualitativa em Contabilidade. *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática* , pp. 139-171. Lisboa: Escolar Editora.
- Vieira, R.; Major, M. (2017). Investigação Interpretativa em Contabilidade. *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática* , pp. 9-32. Lisboa: Escolar Editora.
- Zimmerman, J. (2001). Conjectures regarding empirical managerial accounting research. *Journal of Accounting and Economics*, 32, 411-427.



Do Governo Eletrónico à Governança Digital: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional

From Electronic Government to Digital Governance:
Transformation Government Models and Strategies

(EN: 119-143)

Ricardo Cunha Dias*

Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Universidade de Lisboa, Portugal

Marco Antônio Santana Gomes**

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Brasil;
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIIN1/pp.93-117

RESUMO

Este texto analisa modelos e estratégias de Governo Transformacional (t-Gov), procurando contribuir para a clarificação deste conceito. Recorrendo a uma revisão da literatura sobre o tema, o texto discute o que se entende por Transformação Digital do governo no quadro do alargamento conceptual do governo eletrónico para a governança digital. Os resultados evidenciam o t-Gov como um modelo adaptativo constituído por estratégias que procuram criar condições institucionais para habilitar um processo de Transformação Digital centrado nos usuários. O texto conclui que o envolvimento dos cidadãos e a cocriação são os

Artigo recebido a 17/03/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 03/07/2020.

* Licenciado e Mestre em Sociologia e Doutorando em Administração Pública, especialização em Políticas Públicas, no Instituto de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa. É também Professor Auxiliar Convidado do ISCSP e investigador colaborador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP).
E-mail: ricardo.daniel.cunha.dias@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3801-1851>

** Engenheiro Eletricista pela Universidade de Uberaba (Uniupe), Bacharel em Ciências Económicas pela Universidade Federal de Sergipe (UFC), Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Doutorando em Administração Pública, especialização em Políticas Públicas, no ISCSP. É também Especialista em Regulação da Agência Nacional de Telecomunicações do Brasil (ANATEL).
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9650-8911>

elementos principais de tais estratégias, sendo que o objetivo do t-Gov é criar mecanismos contextualizados de governança digital que os possibilitem.

Palavras-chave: Governo Transformacional, Governo Eletrônico, Governança Digital, Cocriação Cidadã

ABSTRACT

This article analyses Transformation Governance (t-Gov) models and strategies, seeking to contribute to the clarification of this concept. Using a literature review on the topic, the text discusses what is understood by Digital Transformation of the government in the context of the conceptual enlargement of the e-government for digital governance. The results show t-Gov as an adaptive model consisting of strategies that seek to create institutional conditions to enable a Digital Transformation process focused on users. The article concludes that citizen involvement and co-creation are the main elements of such strategies, and the aim of the t-Gov is to create contextualized mechanisms of digital governance to enable such elements.

Keywords: Transformation Governance, Electronic Government, Digital Governance, Citizen Co-creation

1. Introdução

Durante os anos 2000, o conceito ‘Governo Transformacional’ (*Transformational Government/t-Government/t-Gov*) surgiu no léxico político e acadêmico para referir uma etapa avançada de governo eletrônico (*e-Government/e-Gov*) caracterizada pela reestruturação radical do setor público (Parisopoulos, Tambouris & Tarabanis, 2009; 2014; Omara, Weerakkodya & Daowdb, 2020). Porém, a essência do desenvolvimento do e-Gov foi sempre transformar os processos internos e externos do governo, utilizando as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para fornecer serviços e políticas mais eficientes e mais direcionados para os cidadãos (Bannister & Connolly, 2011; Van Veenstra, Klievink & Janssen, 2011; Curtis, 2019). Sem essa transformação das estruturas internas do governo e das relações/interações com os usuários (cidadãos e empresas), a digitalização do governo reduz-se à mera informatização de alguns serviços públicos, sem existir uma verdadeira transformação (Janowski, 2015).

A literatura apresenta esta problemática como ‘versão restrita’ (e-Gov 1.0) vs. ‘versão ampliada’ (e-Gov 2.0 e 3.0) do governo eletrônico (Martins & Ramos, 2008), ou como ‘governo eletrônico’ vs. ‘governo digital’ (OCDE, 2004; Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005; Janowski, 2015; Erkut, 2020). Na versão digital/ampliada, o potencial transformador do uso das TIC no governo decorre das múltiplas possibilidades de interação que isso permite (Omara, Weerakkodya & Daowdb, 2020). No entanto, habilitar esse potencial implica operar um conjunto de mudanças organizacionais e culturais que alarguem a capacidade do governo

em democratizar o poder público e a participação dos usuários (Savoldelli, Codagnone & Misuraca, 2014). Na prática, esse caminho tem sido percorrido através do desenvolvimento de mecanismos contextualizados de governança eletrônica (*e-Governance*) que procuram colocar os cidadãos e outros *stakeholders* no centro do funcionamento e governação do Estado (Janowski, 2015).

Neste quadro, o t-Gov parece ter surgido como um modelo para habilitar a versão digital/ampliada do e-Gov. No entanto, não é ainda claro na literatura qual a diferença entre um conceito e outro e até que ponto tal não se trata de uma duplicação (Omara, Weerakkodya & Daowdb, 2020). Além disso, não há consenso sobre o que significa Transformação Digital do governo (Curtis, 2019), sendo que o conceito de governança eletrônica adquire significados distintos se problematizado num quadro de governação ou de gestão pública (Palvia & Sharma, 2007). Isto leva-nos a colocar as seguintes questões de partida:

1. O que significa/implica a Transformação Digital do governo?
2. O que difere o t-Gov do e-Gov?
3. Qual o modelo de ‘governança da transformação’ do Estado contido nesse conceito?

Assim, por meio de uma revisão da literatura sobre o tema, este texto aborda o conceito de t-Gov e analisa os modelos e estratégias para a sua ativação, procurando clarificar o que se entende por transformação do governo através das TIC, quais as diferenças entre este conceito e o de e-Gov, seu predecessor, e qual o modelo de ‘governança da transformação’ do Estado implícito a tais diferenças.

O texto encontra-se estruturado em três partes. Na primeira são apresentados os conceitos de governo e governança eletrônica, procurando-se identificar os espaços/formas de interação entre governo e cidadãos possibilitados pelas TIC, e os seus modelos de evolução. A segunda centra-se no conceito de t-Gov, discutindo-se o que significa/implica a transformação do governo pelo uso das TIC, bem como as estratégias existentes para ativar tal transformação. Por fim, discute-se a ‘governança da transformação’, evidenciando a importância do envolvimento dos cidadãos e da cocriação no quadro de um novo modelo de funcionamento e governação do Estado em construção.

2. Governo Digital: Conceito(s) e Modelos de Desenvolvimento

O recurso às TIC no setor público remonta aos anos 60/70 do século passado. Porém, o termo ‘governo eletrônico’ só adquiriu notoriedade em meados da década de 1990, com o *boom* da Internet, primeiramente como um contexto de partilha de experiências/práticas governativas, e depois como campo de estudo (Grönlund

& Horanm, 2004). Até então, a utilização da tecnologia no governo resumia-se à automatização de processos pré-existentes ao nível departamental, sem que houvesse percepção sobre o seu potencial como modelo de reforma e modernização do Estado (Yildiz, 2007; Sá-Soares, 2009). Esta situação alterou-se em 1993, quando o governo dos EUA realçou o papel que a Sociedade da Informação e, em específico, a utilização das TIC na reforma do setor público, podia desempenhar na renovação da sociedade americana (Sá-Soares, 2009).

Depois disso, diversos países seguiram o mesmo exemplo e, por volta da viragem do milénio, a elaboração e implementação de políticas e estratégias de e-Gov ganhou uma atenção global (Grönlund & Horanm, 2004; Sá-Soares, 2009). Desde então, o surgimento de novas tecnologias baseadas na Internet tem influenciado mudanças internas nas instituições públicas e uma maior interação e colaboração com outras instituições, públicas e privadas, assim como com os cidadãos (Vlahovic & Veracic, 2015).

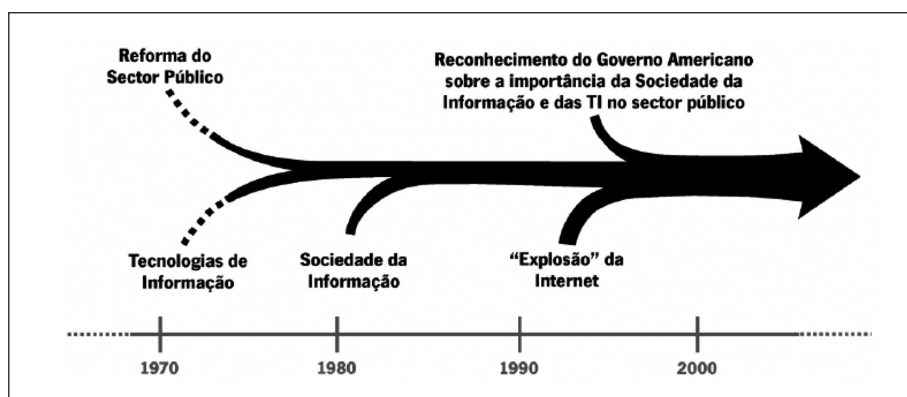


FIGURA 1. Condições prévias ao surgimento do Governo Eletrónico

Fonte: Sá-Soares (2009, p. 21).

2.1 Evolução da Tecnologia e Modelos de Governo Eletrónico

Embora o *e-Government* seja parte integrante dos modelos de governação do Estado, os avanços neste campo são mais facilmente relacionados com a evolução tecnológica, particularmente da *World Wide Web*. Isso pode ser constatado, tanto pelos modelos de maturidade propostos na literatura, como será demonstrado adiante (Quadro 2.), quanto na correspondência entre tendências tecnológicas e

modelos de *e-Government*, como por exemplo: *web 2.0* x *e-Gov 2.0*; governo aberto x dados abertos; *web* semântica x *e-Gov* semântico (Barcevičius, et al., 2019).

Tim Berners-Lee, que propôs a *World Wide Web* na década de 1980, descreve a evolução dessa tecnologia em três fases de inovação (Quadro 1.): a “*Web* de documentos” (*Web 1.0*); a “*Web* de pessoas” (*Web 2.0*); e a “*Web* de dados” (*Web 3.0*) (Anderson, 2007, p 195-198). Cada um desses saltos tecnológicos vem influenciando uma mudança de paradigma do uso das TIC na administração pública.

QUADRO 1. Evolução da Tecnologia e do e-Gov

WEB 1.0 > E-GOV 1.0	WEB 2.0 > E-GOV 2.0	WEB 3.0 > E-GOV 3.0
Orientado para o Governo	Orientado para o Cidadão	Serviços para indivíduos
Interatividade restrita	Interativo	Colaborativo
Serviço restrito no tempo e no espaço	Serviço móvel	Serviço integrado, acessível em qualquer local e a qualquer momento
Informações baseadas na oferta	Serviços baseados na participação	Serviços inteligentes
Organizações publicam conteúdo	Pessoas publicam conteúdo	Pessoas e organizações interagem e publicam/criam conteúdo.
Web Page com informações em Hiper Texto	Portais de serviços com tecnologias associadas a Blog, Wiki, RSS feeds, podcasts e redes sociais.	Plataforma multiserviços integrados, com base em Web Semântica, IA, Blockchain,

Fonte: elaboração própria.

O *e-Gov 1.0*, baseado nas tecnologias da *Web 1.0*, caracterizou-se pela oferta de informações estáticas em *home pages* institucionais sobre os serviços prestados e os meios e formas do público de aceder aos mesmos presencialmente. Com o surgimento de novas tecnologias, o *e-Gov 1.0* foi depois evoluindo para formas mais interativas, através de mecanismos que possibilitaram prestar informações e serviços elementares, como pesquisa de informações, correio eletrônico, preenchimento de formulários, solicitação de documentos e receção de guias para pagamento de impostos/taxas, entre outros (Vlahovic & Veracic, 2015).

Posteriormente, o desenvolvimento de um conjunto de medias sociais que caracterizam a *Web 2.0* vieram possibilitar a criação interativa e descentralizada de conteúdo, viabilizando que o Governo fizesse parte da construção e uso da inte-

ligência coletiva na *Web*. O e-Gov 2.0 concentrou-se, assim, no uso da Internet para promover a transparência, *accountability*, comunicação, colaboração e o envolvimento dos cidadãos nos serviços e nas políticas públicas (Sivarajah, Urani & Weerakkody, 2015)

Na atualidade, o surgimento de tecnologias com potencial disruptivo está a influenciar uma nova geração de e-Gov. *Web* semântica, mineração de dados, *Blockchain*, Internet das Coisas (IoT), Inteligência Artificial (IA) e *Bots* são exemplos dessas novas tecnologias que permeiam as discussões em torno da Web 3.0. Os governos planeiam hoje utilizar essas tecnologias para fornecer serviços inteligentes, formular políticas públicas fundamentadas, explorar recursos da sociedade e gerar valor público de forma colaborativa (Loukis, Charalabidis & Flak, 2019). Enquanto isso, fala-se já numa nova geração de inovação tecnológica baseada na simbiose entre seres humanos e máquinas possibilitada pelo avanço nos campos da neurociência, robótica e nanotecnologia. A *Web* 4.0 caminha agora para o desenvolvimento de uma rede ultra-inteligente, simbiótica e ubíqua e é ainda preciso compreender os seus impactos no e-Gov (Choudhury, 2014; Barcevičius et al., 2019).

2.2 Governo Eletrônico vs. Governança Eletrônica

O e-Gov é geralmente utilizado para referir o uso das TIC para melhorar a eficiência no setor público, a prestação de serviços aos cidadãos e o processo democrático (Grönlund & Horanm, 2004). No entanto, as diferenças entre estes enfoques geraram múltiplas designações, tais como ‘governo digital’, ‘administração eletrônica’, ‘governo em linha’, ‘governança eletrônica’, ‘governança digital’, entre outras, umas vezes utilizadas de forma equivalente, outras de formas distintas (Sá-Soares, 2009). Um dos debates mais relevantes para compreender esta polissemia está entre os conceitos de governo e governança eletrônica (Palvia & Sharma, 2007; Martins & Ramos, 2008; Bannister & Connolly, 2012; Erkut, 2020).

Na literatura em geral, ‘governo’ e ‘governança’ têm significados distintos (Rhodes, 1996). O termo ‘governo’ é utilizado para designar as instituições formais do Estado que têm por missão manter a ordem pública e orientar a ação coletiva (Stoker, 1998). Neste quadro, enquanto a ‘governança’ diz respeito à execução da ação governativa tendo como limites a esfera pública; o conceito de ‘governança’ tem sido utilizado para enquadrar realidades mais abrangentes, envolvendo novas redes de relações institucionais, mais ou menos formalizadas, entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil (Pierre & Peters, 2000).

No mesmo sentido, para diversos autores, a ‘governança eletrônica’, ou ‘governança digital’, é um conceito distinto e mais amplo que o de e-Gov, referindo-se à forma como a tecnologia, em particular a Internet, está a transformar o processo

de governação do Estado ao facilitar as interações entre governo, cidadãos e empresas (UN-ASPA, 2002; Martins & Ramos, 2008; Erkut, 2020). Outros, porém, têm um entendimento diferente. Palvia e Sharma (2007), por exemplo, referem que o e-Gov tem como foco os *stakeholders* fora da organização, seja esta o governo ou uma outra agência do setor público; enquanto a ‘governança eletrónica’ enfatiza a administração e a gestão dentro de uma organização, seja esta pública ou privada, referindo-se à utilização interna das TIC para a gestão horizontal e multinível de recursos organizacionais e administrar políticas e procedimentos.

Assim, enquanto alguns autores concebem estes conceitos em linha com a distinção das suas versões “convencionais” e, portanto, com o debate sobre a reformulação do modelo tradicional do Estado, outros preferem assumir uma visão da governança mais estrita e mais próxima de uma perspetiva administrativa/gestionária e colaborativa. Independentemente da visão, ambas deixam claro que o e-Gov não se trata apenas de uma questão de avanços tecnológicos, mas das possibilidades de interação que isso permite.

2.3 Espaços de Transformação do Estado

O alargamento da utilização das TIC nas atividades governativas do Estado pode ser classificado nas seguintes categorias interativas (Yildiz, 2007): G2G (*Government to Government*: relações internas na administração pública); G2C (*Government to Citizens*: relações externas que envolvem a interação com os cidadãos – e-Democracia); e G2B e o seu inverso (*Government to Business*: relações externas que englobam a interação com as empresas). Para além destas, alguns autores referem ainda as interações G2E (*Government to Employee*), sublinhando que a implementação e funcionamento do e-Gov implicam flexibilidade, autonomia, formação e qualificação dos agentes do Estado (Palvia & Sharma, 2007; Bilhim & Neves, 2007).

Neste quadro, o contexto e a forma em que estas interações acontecem delimitam “espaços de intervenção para a transformação do funcionamento do Estado” (Sá-Soares, 2009, p. 26), sendo possível identificar três principais, a saber:

- a) Serviços eletrónicos (*e-Services*) – englobam o ‘fornecimento de informação eletrónica’, referente à disponibilidade *online* de informação e conteúdos relevantes sobre o funcionamento do governo (promovendo a transparência e a *accountability*); e a ‘prestação de serviços eletrónicos’, relativo à criação e entrega de serviços *online* para facilitar a forma como se processam as interações G2C e G2B;
- b) Administração eletrónica (*e-Administration*) – compreende formas de nível intra e interinstitucional para a interoperabilidade

(compatibilidade/coexistência) e integração (unificação) de informações e processos de negócios eletrônicos (G2G e G2E). Abrange ainda a utilização das TIC para apoiar, reestruturar e inovar a forma como são conduzidas as atividades da função política, designadamente, para suportar a tomada de decisão em informações/dados mais precisas e fiáveis;

- c) Democracia eletrónica (*e-Democracy*) – envolve o uso das TIC para promover a participação e o empoderamento dos cidadãos e a comunicação com os eleitos no processo das políticas públicas (*e-Participation & e-Empowerment*); e como instrumento facilitador do processo democrático, por exemplo, através do voto *online* (*e-Voting*).

QUADRO 2. O Conceito de e-Gov no Triângulo da Governação

INTERAÇÕES	> SOCIEDADE >> POLÍTICA >> ADMINISTRAÇÃO >		
	G2C E G2B	G2C	G2G E G2E
Âmbito	Externas		Internas
Espaços de Transformação	<i>e-Services</i>	<i>e-Democracy</i>	<i>e-Administration</i>
Formas de utilização das TIC	Fornecimento de informação eletrónica Prestação de serviços eletrónicos	<i>e-Participation</i> <i>e-Empowerment</i> <i>e-Voting</i>	Interoperabilidade e integração de informações e processos de negócios eletrónicos
Principais Pressões	Melhoria dos serviços Serviços centrados nos cidadãos	Sociedade mais informada e exigente Legitimidade política Prestação de contas	Desburocratizar Eficiência/reduzir custos Transparência

Fonte: elaboração própria.

É em função destes ‘espaços de/em transformação’ que se torna possível pensar sobre o novo modelo de funcionamento e governação do Estado em construção, e qual o potencial das TIC nesse processo.

2.4 Estágios de Maturidade: Do Governo Eletrônico ao Governo Digital

À medida que a digitalização do governo tem avançado, tornou-se comum analisar a evolução do e-Gov em função de níveis/estágios de desenvolvimento ou de maturidade/sofisticação. São diversos os modelos/escalas existentes, sendo estes geralmente bastante semelhantes entre si: indo desde a simples presença *online* e provisionamento de informações; passando pelas interações e transações *online*; até à integração do governo e serviços mais centrados no cidadão (ver, por exemplo, Layne & Lee, 2001; UN-ASPA, 2002).

Uma síntese destes modelos é apresentada por Siau e Long (2005), colocando a ênfase nos saltos tecnológicos, culturais e políticos necessários para a evolução do e-Gov para o governo digital (Quadro 3). Segundo estes autores, o salto mais difícil está do nível transacional para o da transformação, revelando a complexidade da passagem da informatização/automação (versão restrita) para a transformação efetiva do aparelho do Estado (versão ampliada).

QUADRO 3. Meta-modelo dos Estágios de Maturidade do e-Gov

NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	NÍVEL 5
Presença na Web	Interação	Transação	Transformação	e-Democracia
Salto Tecnológico		Salto Organizacional e Cultural		Salto Político
Automatização dos Serviços existentes		Transformação da Administração Pública/Governo		
Versão Restrita/Governo Eletrônico		Versão Ampliada/Governança Digital		
>+ TEMPO >>+ COMPLEXIDADE >>+ INTEGRAÇÃO>				
>>+ CUSTOS >>+ BENEFÍCIOS>				

Fonte: adaptado de Siau e Long (2005).

Existem múltiplos bloqueios a tal transformação (Manda & Backhouse, 2016). As experiências acumuladas demonstram que as TIC tendem a ser sobrepostas às estruturas e processos organizacionais existentes, sem que nenhuma mudança fundamental seja feita (Bannister & Connolly, 2011; Al-khouri, 2011; Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2014). Neste quadro, um dos principais impedimentos à Transformação Digital do governo tem sido o facto de se priorizar o *re-design* do *front-office*

à reorganização do *back office*^[1]. Sem a reengenharia do *back-office* o impacto a longo prazo dos esforços de transformação das funções do governo torna-se marginal (Van Veenstra, Janssen & Klievink, 2011). Foi em resposta a estes problemas que novas práticas de e-Gov passaram a incluir o t-Gov.

3. Governo Transformacional: O que é? Para que serve?

Na literatura, o t-Gov é definido como uma “fase de evolução do governo eletrônico caracterizada pela reestruturação radical do setor público” (Parisopoulos, Tambouris & Tarabanis, 2009, p. 462). Porém, ao discutir-se o conceito, não parece haver consenso sobre o que significa ‘Transformação Digital’ do governo (Bannister & Connolly, 2011; Curtis, 2019).

3.1 Mudança vs. Transformação... ou Coevolução?

Para Van Veenstra, Klievink e Janssen (2011), por exemplo, ‘transformação’ implica a passagem para uma nova situação que é qualitativamente diferente da anterior. No entanto, estes autores reconhecem que no setor público é muito difícil avaliar o nível de inovação e o tempo necessário para que uma mudança de situação possa ser considerada completa.

Já Bannister e Connolly (2011) citam Scholl (2005), que recorreu às noções de ‘morfofostatis’ (mudança menor/incremental) e ‘morfogénese’ (mudança radical/disruptiva) utilizadas pela biologia e cibernética para explicar mudanças de primeira e segunda ordem. Apesar da utilidade teórica desta categorização binária, os autores alertam que, na prática, a transformação do governo configura um *continuum* em que não há um ponto claro de como algo deixa de ser uma mudança menor e se torna radical.

Neste quadro, outros autores preferem distinguir entre inovação tecnológica (soluções digitais criativas) e transformação institucional (novos valores/normas), adotando uma perspectiva de coevolução em que o desenvolvimento de ambas as situações se influencia mutuamente (Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2014).

Um modelo de coevolução (Quadro 4) foi proposto por Janowski (2015) a partir de quatro estágios: (1) Digitalização ou “Tecnologia no Governo” (não há transformação interna do governo nem das relações externas com os *stakeholders* e nenhuma dependência no contexto da aplicação); (2) Transformação ou “Governo Eletrônico” (há transformação interna do governo, mas nenhuma transformação das relações externas nem dependência do contexto de aplicação); (3) Engajamento ou “Governança Eletrônica” (apresenta a transformação interna e das relações ex-

1. Operações internas de uma organização que apoiam os processos centrais e que não são acessíveis ou visíveis ao público em geral.

ternas do governo, mas não depende do contexto de aplicação); e (4) Contextualização ou “Governança Eletrônica orientada por Políticas” (apresenta transformação a todos os níveis).

QUADRO 4. Fluxo de coevolução do Governo Digital

FASES	TECNOL. DIG.	PRESSÕES NO GOVERNO	INOVAÇÕES	INSTITUCION.
4. Contextualização	Plataformas móveis	Responder às mudanças de necessidades	Transporte colaborativo móvel	Governo Ágil
	Redes <i>ad hoc</i>	Apoio a autogovernança	Cuidados de saúde preventivos digitais	Governo “faça você mesmo”
	<i>Local big data, data mining</i>	Garantir um ambiente equitativo	Automação de conformidade	Governo regulador
	Dispositivos portáteis, aplicativos (<i>apps</i>)	Ativar serviços personalizados	Inovação social digital	Governança como plataforma
3. Engajamento		Estimular o desenvolvimento setorial	Policciamento com dispositivos portáteis	Governo Digital Setorial
	Redes sociais	<i>Reach out to citizens</i>	Consulta e idealização cidadã	Governo móvel
	Internet Semântica	Dar voz aos cidadãos	<i>Crowdsourcing</i> e coentrega	<i>Citizen Sourcing</i>
	Dados abertos vinculados	Facilitar a supervisão por parte dos cidadãos	Voluntariado para o serviço público	Governança Participativa
2. Transformação	<i>Mashups</i>		Orçamento Participativo	<i>Open Government</i>
	Redes de sensores		Parcerias Público-Privadas	
			<i>Scorecards</i> do cidadão	
			<i>Digital collaborative accountability</i>	
1. Digitalização	Computação em nuvem	Reforma do governo	Reengenharia do processo de negócios	Governo Transformacional
	<i>Big data</i> e análises	Agências conectadas/ integradas	Partilha de informações do governo	<i>Whole of Government</i>
		Entrega de melhores serviços	Serviços governamentais partilhados	<i>Data-Smart Government</i>
		Tomada de decisão inteligente	Interoperabilidade Organizacional	
	<i>Software</i> de escritório	Modernização	Sistemas de Gestão de Informação	Redução de papelada
	Internet	Aumento da eficiência interna	Portais de informação do governo	Liberdade de informação
		Aumento do acesso à informação	Serviços públicos eletrônicos	
			Trabalho suportado por computador	
			Automação de escritório do governo	

Fonte: adaptado de Janowski (2015).

Segundo o autor, a coevolução entre estes estágios, pode ser explicada através de um fluxo entre: i) pressões no governo; ii) tecnologias digitais disponíveis; iii) como os governos lidam com as pressões ao inovar com tais tecnologias; e iv) a inovação possibilitada torna-se prática governamental institucionalizada.

Este modelo põe, assim, em evidência um processo de coevolução em que, para além da digitalização, são indispensáveis mudanças internas do funcionamento do governo para que, depois, as relações de governança digital possibilitem inovações/soluções (serviços, políticas e regulamentação) mais específicas e adaptadas aos contextos (um país, cidade ou setor) e às necessidades dos cidadãos.

3.2 Os Labels para a Transformação do Governo

Não é possível falar de Transformação Digital do governo sem se referir as mudanças nos modelos de governação pública que ocorreram, primeiramente com a Nova Gestão Pública (NGP) e, mais recentemente, com a Governança Pública.

Procurando superar as limitações da organização burocrática, as técnicas de gestão inspiradas nas lógicas de mercado introduzidas pelas reformas decorrentes da NGP, tiveram efeitos particularmente perversos. Especificamente, estas reformas levaram à desagregação e fragmentação das estruturas estatais e à emergência de uma nova constelação de atores, públicos e privados, em competição, que multiplicaram e complexificaram as relações de interdependência do Estado (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005).

A resposta a estes efeitos foi uma nova geração de reformas, inicialmente rotulada de *Joined-up Government* (JuG), e depois conhecida como *Whole-of-Government* (WoG)². O conceito de JuG foi pela primeira vez introduzido em 1997, no Reino Unido, pelo governo de Tony Blair, e seguidamente adotado por outros países de influência anglo-saxónica, onde as reformas da NGP foram mais radicais.

Por oposição a uma organização “departamental” e por “silos”, o JuG denotava a aspiração em conseguir uma maior integração e coordenação, horizontal e vertical. O objetivo era eliminar duplicações de políticas, otimizar recursos disponíveis, criar sinergias reunindo os diferentes *stakeholders* em domínios de intervenção específicos e oferecer aos cidadãos um acesso ininterrupto aos serviços (Christensen & Lægreid, 2007).

Tal como a NGP, os conceitos de JuG e WoG não representam um conjunto coerente de ideias e ferramentas, mas uma abordagem abrangente que descreve múltiplas respostas à fragmentação do setor público e à necessidade de aumentar a integração, coordenação e a capacidade do governo. Essas respostas podem compreender um ou todos os níveis de governo e envolver atores dentro e fora do

2. Em Portugal, o JuG/WoG foi traduzido por ‘governança integrada’ (GovInt).

governo, e o objetivo pode ser um grupo, uma localidade/território ou um setor de atividades (Christensen & Lægreid, 2007).

Neste quadro, a gestão de programas para o fornecimento integrado de serviços eletrónicos tornou-se uma das maiores pressões para a adoção de estratégias de coordenação horizontal. Paralelamente, a procura por abordagens mais holísticas no sentido de aumentar a interoperabilidade e a integração tornou a governança colaborativa uma tendência global (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005). O Quadro 5 resume as características principais destes conceitos.

QUADRO 5. Tipos de Interoperabilidade e Integração

TIPOS	DESCRIÇÃO
INTEROPERABILIDADE	Técnica Convergência/compatibilidade de padrões de comunicação, transporte, armazenamento e representação de informações entre diferentes sistemas
	Semântica Convergência/compatibilidade do significado das informações de diferentes origens
	Legal Exigências e implicações legais de tornar disponíveis informações
	Organizacional Reengenharia (coordenação e alinhamento) dos processos organizacionais/de negócio das entidades interoperantes para um funcionamento e prestação de serviços integrados
INTEGRAÇÃO	Intrainstitucional Interoperabilidade dos diversos sistemas existentes no interior de uma instituição para eliminar os “silos” intrainstitucionais
	Interinstitucional horizontal Interoperabilidade entre sistemas de duas ou mais instituições dentro de um mesmo nível administrativo (nacional, regional ou local)
	Interinstitucional vertical Interoperabilidade entre sistemas de duas ou mais instituições entre diferentes níveis administrativos
	Interinstitucional internacional Interoperabilidade entre sistemas de instituições de diferentes países

Fonte: adaptado de Sá-Soares (2009).

3.3 Governo Transformacional: Modelos e Estratégias de Ativação

Tal como no JuG, o t-Gov foi introduzido pela (segunda) administração de Tony Blair com a estratégia intitulada “Transformational government: enabled by technology” (Cabinet Office, 2005). Sucedendo ao programa de ‘governo eletrónico lo-

cal' (King & Cotterill, 2007), esta estratégia estabelecia um período de seis anos para 'transformar os serviços públicos através do uso das TIC'. O objetivo era criar uma base que ampliasse a capacidade do setor público para futuras transformações, focando três grandes áreas: 1) serviços centrados nos usuários (G2C e G2B); 2) cultura de serviços partilhados, no *front-office*, no *back-office*, em informações e infraestruturas (G2G); e 3) profissionalismo, em termos de planeamento, entrega, gestão, competências e governança das mudanças habilitadas pelas TIC (G2E).

Com a saída de Tony Blair do governo em 2007, o enfoque "transformativo" só reapareceria em iniciativas governamentais em 2013 com o programa intitulado "Digital Transformation", cujo objetivo era "transformar em 400 dias 25 serviços principais, tornando-os digitais por padrão, mais simples, mais claros e mais rápidos de usar" (Gov.UK, s.d.). Mais uma vez, o foco estava em redesenhar os serviços digitais com base nas necessidades dos usuários e não no governo (*user-centred vs. government-centred design*).

Atualmente, o Reino Unido tem em curso a "Government Transformation Strategy 2017 to 2020", que assume como um 'plano para transformar a relação entre os cidadãos e o Estado'. A estratégia enfatiza: i) o atendimento das necessidades dos cidadãos (disponibilização de 'múltiplos canais de acesso'; 'serviços personalizados'; localizar serviços e equipas); ii) redesenhar a forma como o governo opera (do *front-end* ao *back-office*; da organização à cultura; WoG; servidores públicos digitalmente habilitados; tornar o governo mais eficiente); iii) melhor uso dos dados (transparência; plataformas partilhadas; acesso aberto/livre; etc.); iv) segurança (proteção de dados, privacidade e segurança cibernética); e v) novas políticas (para alcançar transformação a muito longo prazo).

Para cumprir essa estratégia, o governo britânico está, desde 2018, a trabalhar num 'portefólio de transformação' que engloba mais de 50 projetos transversais a quase todos os departamentos. Dada a sua complexidade, foi desenvolvido um guia prático/matriz de maturidade de '7 Lentes' que procura oferecer às equipas que gerem esses projetos uma linguagem comum e uma estrutura consistente para ativar a transformação no contexto organizacional (Quadro 6).

Com base nas experiências do Reino Unido, um Modelo de Governo Transformativo similar tem sido desenvolvido pela OASIS (*Organization for the Advancement of Structured Information Standards*), o consórcio sem fins lucrativos que promove padrões abertos para a Sociedade da Informação global. A OASIS (2014, p. 16) define o 't-Gov' como "a managed process of ICT-enabled change in the public sector, which puts the needs of citizens and businesses at the heart of that process and achieves significant and transformational impacts on the efficiency and effectiveness of government", evitando deliberadamente a descrição de um "estado final" para o e-Gov. A ideia é que como contexto dentro do qual cada

QUADRO 6. As 7 Lentes para a Ativação do Governo Transformacional

LENTE 1 Visão	A visão dá clareza sobre os resultados da transformação e define os principais temas de em que a organização irá operar
LENTE 2 Design	O design define como as diferentes organizações e seus componentes serão configurados e integrados para fornecer a visão
LENTE 3 Plano	O plano tem que ser flexível para ser adaptado à medida que a transformação avança, proporcionando confiança na entrega
LENTE 4 Liderança Transformacional	Concretizar uma transformação implica motivar ação de uma grande rede de pessoas que não estão sob a gestão direta do líder de transformação
LENTE 5 Colaboração	A colaboração é a chave para a transformação num ambiente multidimensional que cada vez mais atravessa as fronteiras organizacionais
LENTE 6 Accountability	A responsabilidade clara pela transformação dentro de uma organização possibilita a produtividade, melhora a tomada de decisões e leva a melhores resultados
LENTE 7 Pessoas	A transformação exigirá o engajamento das pessoas da organização e que estas mudem as suas formas de trabalhar. É necessária uma comunicação efetiva em todas as etapas da transformação

Fonte: Gov.UK (s.d.).

governo opera é diferente, assim como o legado organizacional e a implementação da tecnologia a partir da qual se começa a transformação, o t-Gov não pode ser entendido como uma receita de “tamanho único” para o que um governo deve ser no futuro.

Para vencer esta ideia, a OASIS apresenta quatro diferenças principais entre os programas de t-Gov e os tradicionais programas de e-Gov (Borras, 2012, p. 28): (1) adotam uma visão de WoG sobre a relação entre o setor público e os usuários; (2) incluem iniciativas para e-habilitar a linha de frente dos serviços públicos, em vez de apenas olhar para serviços transacionais que podem ser e-habilitados numa base *end-to-end*; (3) adotam uma visão de WoG sobre a maneira mais eficiente de administrar a base de custos do governo; 4) concentram-se menos nos usuários como recetores passivos de serviços e mais como cocriadores de serviços públicos. O Quadro 7 resume esta mudança de ênfase entre abordagens.

QUADRO 7. Diferenças entre Programas de e-Gov e t-Gov

E-GOV	T-GOV
Centrado no Governo	Centrado nos Cidadãos
<i>Supply push</i>	<i>Demand pull</i>
Governo como único fornecedor de serviços aos cidadãos	Governo também como organizador de múltiplas fontes competitivas de serviço aos cidadãos
Silos de negócios verticais não conectados	Uma camada de negócios virtuais, construída em torno das necessidades dos cidadãos, opera horizontalmente entre departamentos
"Identidade" pertence e é gerida pelo governo	"Identidade" pertence e é gerida pelo cidadão
Dados públicos não disponibilizados	Dados públicos disponíveis gratuitamente para reutilização por todos
Cidadão como destinatário ou consumidor de serviços	Cidadão como proprietário e cocriador de serviços
Serviços <i>online</i>	Integração de serviço multicanal
TIC como investimento de capital	TIC como serviço
Liderado por produtores	Liderado pela marca

Fonte: Borrás (2012).

Este modelo sustenta-se em seis dimensões, muito em linha com as '7 Lentes Transformacionais' adotadas pelo Reino Unido (Borrás, 2012; OASIS, 2014): (1) liderança transformacional (pessoas chave e estruturas de governança necessárias); (2) engajamento dos *stakeholders* (modelo de governança colaborativa); (3) terminologia comum/modelo de referência (clareza estratégica/visão partilhada); (4) modelo de negócios de transformação (camada de negócios virtuais dentro do governo, centrada nas necessidades dos usuários); (5) produtos de políticas (*output*, compromisso documentado com o processo de transformação entre agências); e 6) roteiro de entrega da transformação (dando uma visão de quatro a cinco anos de como o programa será entregue/concretizado, incluindo prioridades e *trade-offs* entre diferentes elementos do programa).

3.4 Centralidade dos Usuários e Cocriação

A novidade do t-Gov em relação ao e-Gov está, portanto, na mudança de foco que coloca as necessidades dos usuários no centro da reestruturação do governo. Neste quadro, Parisopoulos, Tambouris e Tarabanis (2009; 2014) sintetizam nove

elementos definidores do t-Gov: (1) serviços centrados nos usuários (*user-centric services*); (2) governo unido (JuG/WoG); (3) aumento das capacidades humanas (RH); (4) mudança organizacional e de atitude dos servidores públicos; (5) centros únicos de formalidades (*one-stop government*); (6) prestação de serviços multicanal (*multi-channel service delivery*); (7) flexibilidade; (8) valorizar a inovação; e (9) eficiência. Estes elementos configuram os ‘princípios da Transformação Digital’, estabelecendo a base para a evolução dos chamados ‘serviços abertos’ e a ‘cocriação de serviços’.

A ordem pela qual estes princípios são ativados é determinante para que, a longo prazo, tal evolução possibilite uma verdadeira transformação da relação entre governo e cidadãos (Figura 1). Primeiramente, os processos de *design* e de entrega de serviços eletrônicos têm que ser alinhados com as necessidades e comportamentos dos usuários, e não com os requisitos do governo. Isso implica a ‘co-produção’, ou seja, uma mudança da relação entre usuários de serviços e prestadores de serviços, a fim de verificar essas necessidades e assegurar que as mesmas são satisfeitas (King & Cotterill, 2007). Para isso, o cidadão deve ter também um papel importante na ‘cocriação’ dos serviços, isto é, no desenho, tomada de decisão e avaliação dos serviços. O uso das TIC, em termos de acesso, acessibilidade, usabilidade e flexibilidade é também importante para habilitar essa participação nas políticas públicas, podendo ir desde o fornecimento e consulta de informações, até ao poder partilhado ou delegado sobre certas decisões (King & Cotterill, 2007).

Em segundo lugar, as informações/dados sobre as necessidades/preferências dos cidadãos devem ser agregadas e analisadas, e os resultados devem ser tratados e partilhados abertamente para o desenvolvimento estratégias e programas de transformação com vista a habilitar a transversalidade das respostas (WoG) a tais necessidades. É aqui que entram os programas de t-Gov. Para que isto possa acontecer, deve existir uma visão partilhada de longo prazo, liderança e pessoal qualificado, mudança de valores e atitudes, bem como a reorganização do *back-office* e o desenvolvimento de mecanismos de governança colaborativa entre os *stakeholders*.

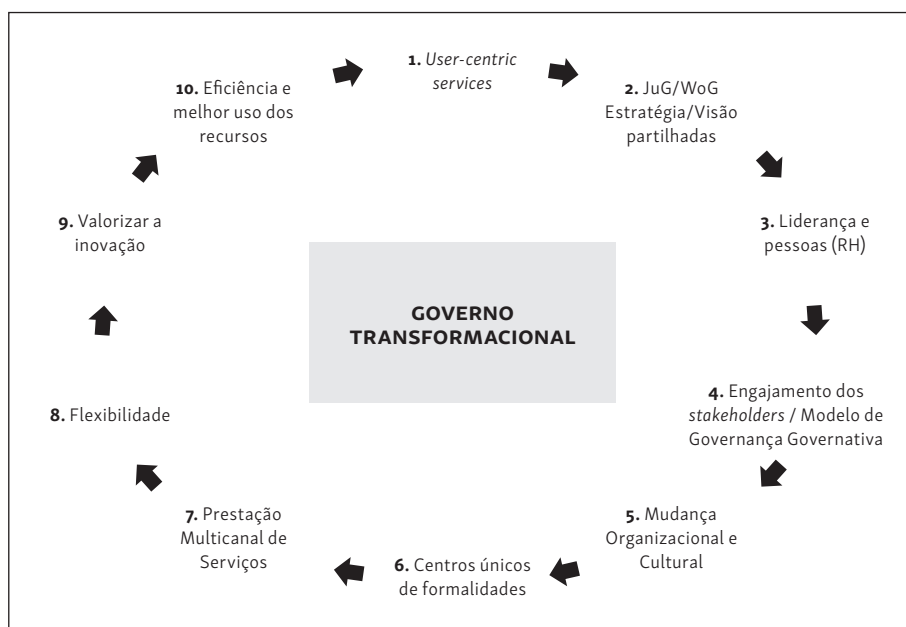


FIGURA 1. Modelo do Governo Transformacional

Fonte: elaborado a partir de Parisipoulos, Tambouris & Tarabanis (2009) e Borrás (2012).

Finalmente, o recurso às TIC para a entrega multicanal e combinada de serviços torna-se a norma e a personalização de serviços e a flexibilidade é aprimorada no *front-office* para atender às necessidades individuais. Por sua vez, o processo de *design* e entrega, realizado de maneira transparente e em cocriação, impulsiona a inovação que deve ser ativamente incorporada. A simplificação dos processos *back-office* para economizar recursos e oferecer serviços de forma mais eficiente, torna-se uma colateralidade e não um objetivo.

3.5 Governança Digital e Transformação do Estado

No quadro do t-Gov, a governança digital não pode ser concebida como um produto de novas práticas administrativas/de gestão (governança colaborativa) oferecidos aos usuários em formato acabado. A centralidade da cocriação cidadã, assim como a ampliação das relações/interdependências entre *stakeholders*, dentro e fora do governo, significa que a governança configura, ela própria, um bem público, passível de acesso e de desenvolvimento por processos sociais, conduzindo a transformações constantes, quer dos espaços/processos de interação entre cidadãos e o governo, quer dos valores subjacentes a essas interações. Isso faz com

que a governança digital não se refira apenas ao funcionamento do governo, mas também à governação do Estado, na sua conceção democrática.

Na relação entre governança e democracia eletrónica, um dos grandes interesses políticos no e-Gov reside nas suas possibilidades em reverter desconfiança no governo intensificada pela NGP. O significado de ‘confiança’ mais comum é o da crença de que o governo promova a justiça e equidade social nos processos de tomada de decisão (Bannister & Connolly, 2011). No contexto de uma cultura orientada para serviços, gestonária e centrada no usuário é essencial assegurar que a equidade e justiça não sejam perdidas. Uma das formas que o governo tem de fazer isso é através do envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.

O governo deve aqui atentar para o facto de que parte do seu poder estar a migrar de atores estatais para atores não estatais, e de instituições estabelecidas para redes de colaboração. Além disso, à medida que os indivíduos se tornam mais informados e exigentes, a governança digital vem reduzindo a autoridade pública, afetando negativamente a eficiência e eficácia dos governos. As novas tecnologias, as redes sociais e as interações que elas promovem tornam possível que praticamente qualquer indivíduo seja dotado de um poder de influência que antes não seria possível. O caso dos “WikiLeaks”, no qual uma pequena entidade não estatal desafiou o governo dos EUA, ilustra bem a assimetria do novo paradigma de poder e a erosão da confiança decorrente dele (Schwab, 2016).

Neste quadro, o e-Gov pode fazer mais do que possibilitar maior transparência das atividades/funcionamento do governo. A ideia é que este tenha um papel ativo na democratização do poder público e no envolvimento dos cidadãos, através da agregação de preferências coletivas, mediadas por mecanismos de governança digital. Ou seja, tratar-se de estender o acesso ao governo, de forma universal, para além dos serviços eletrónicos comuns, alcançando uma outra esfera qualitativa, e, portanto, a transformação, não só dos espaços/interações entre cidadãos e decisores, mas também dos valores que regulam tais relações (Bertot, Estevez & Janowski, 2016).

3.6 Governo Transformacional: Incentivos à Cocriação Cidadã

A discussão até aqui realizada em torno das questões levantadas no início deste texto evidenciou o t-Gov como um modelo adaptativo para e-habilitar as condições organizacionais e culturais necessárias para que se possa passar de um paradigma de ‘governo eletrónico’ para um de ‘governança digital’ (Omara, Weerakkodya & Daowdb, 2020). Neste quadro, a Transformação Digital do governo parece implicar, não uma revolução, mas uma transição gradual e programada através do desenvolvimento de estratégias e mecanismos cada vez mais contextualizados de governança que colocam os cidadãos e outros *stakeholders* no centro da rees-

truturação do governo. As estratégias de governança digital para levar a cabo tal reestruturação são o que distinguem o t-Gov do e-Gov, implicando a passagem:

1. De uma administração centrada no usuário para uma administração conduzida pelo usuário;
2. De um governo reativo a um governo proativo na elaboração de políticas públicas e prestação de serviços;
3. De um governo centrado na informação para um setor público orientado por dados;
4. Da digitalização de processos existentes ao processo por concepção digital (*digital by design*);
5. De um governo provedor de serviços para um governo como plataforma para cocriação de valor público; e,
6. Do acesso à informação para abertura como padrão (*open by default*).

O t-Gov apresenta-se, portanto, como um modelo de ‘governança da transformação’ para habilitar estas 6 transformações, que tem o envolvimento dos cidadãos e a cocriação como elementos centrais para promover a inovação/resolução de problemas (*problem solving*). Os incentivos à cocriação dão-se, desde logo, pela mudança de orientação para as necessidades dos usuários. A este nível, uma cultura de t-Gov implica uma abordagem mais estratégica na utilização de padrões abertos, *software* livre, bem como técnicas de *design* digital baseadas em tecnologias *wiki* e métodos de *crowdsourcing*, no sentido aumentar o envolvimento dos cidadãos na melhoria da prestação de serviços e na definição e implementação de políticas públicas.

Mas o principal problema dos governos em atender as necessidades dos cidadãos está no conhecimento sobre as suas preferências (Erkut, 2020). Neste quadro, as estratégias de t-Gov passam também por usar as TIC para avaliar de forma mais precisa as motivações e as expectativas de grupos-alvo, a fim de melhorar a participação e atingir mais eficazmente interesses heterogêneos. Este tipo de estratégias começa já a ser comum, por exemplo, em iniciativas/projetos relacionados com as *Smart Cities* (Abadia, Dias & Seixas, 2019) e no planeamento urbano (Seixas, Baptista & Dias, 2020).

Promover a transparência em relação ao papel específico dos cidadãos no contexto da cocriação (*role transparency*), bem como em relação aos moldes como decorre o processo participativo (*process transparency*) e aos resultados de tal processo (*outcome transparency*), é também parte central das estratégias do t-Gov para estimular o envolvimento e a cocriação (Nambisan & Nambisan, 2013). O Quadro 8. faz uma síntese de tais estratégias e respetivos mecanismos.

QUADRO 8. Estratégias e mecanismos de t-Gov para incentivar a cocriação cidadã

ESTRATÉGIA 1

AJUSTAMENTO DA ABORDAGEM AO CONTEXTO DA INOVAÇÃO

- Concursos e competições
- Workshops e sessões de brainstorming
- Coleção de dados
- Acesso a dados e ferramentas virtuais
- Comunidades dedicadas

ESTRATÉGIA 2

GERIR AS EXPECTATIVAS DOS CIDADÃOS (TRANSPARÊNCIA)

- Natureza, extensão e duração do envolvimento
- Conhecimento e competências que os cidadãos precisam levar para as atividades
- As ações que resultarão do envolvimento/inputs
- Os benefícios que os cidadãos (individual ou coletivamente) obterão do envolvimento

ESTRATÉGIA 3

VÍNCULO O INTERNO AO EXTERIOR

- Criar equipes dedicadas para conectar os inovadores externos com as equipes internas
- Criar novos mecanismos de comunicação para fornecer visão e direção às atividades de inovação e cocriação de valor público
- Adotar novas estruturas e processos para integrar melhor as informações dos usuários e adaptar-se ao envolvimento dos cidadãos

ESTRATÉGIA 4

INCORPORAR O ENVOLVIMENTO DO CIDADÃO NUM CONTEXTO MAIS AMPLO DAS PRINCIPAIS METAS E OBJETIVOS DA AGÊNCIA GOVERNAMENTAL

- Ampliação das áreas em que as ideias e os contributos dos cidadãos possam ser consideradas e aplicadas
- Ajudar os cidadãos a ver seu envolvimento como parte de um movimento mais amplo (com objetivos e resultados maiores de bem social)

Fonte: adaptado a partir de Nambisan e Nambisan (2013, pp. 41-45).

4. Conclusão

Este texto analisou modelos e estratégias do Governo Transformacional, procurando clarificar o que se entende por Transformação Digital do governo, quais as diferenças entre este conceito e o de e-Gov, e qual o modelo de ‘governança da transformação’ do Estado evidenciado em tais diferenças. Ao fazê-lo, o contributo

deste texto foi o de sistematizar um quadro de referência para investigadores e profissionais neste campo de estudo.

A revisão da literatura evidenciou que o alargamento conceptual do e-Gov para a governança digital é influenciado pelo desenvolvimento tecnológico, mas sobretudo pela ampliação dos espaços e formas de interações entre governo e cidadãos. Tal ampliação reflete-se em diferentes estágios de maturidade, indo desde a simples presença *online* do governo, passando por transações eletrónicas, até à interoperabilidade/integração e transformação do governo. A passagem do nível transacional para o da transformação implica, porém, mudanças organizacionais e culturais profundas. O conceito de t-Gov surge de novas práticas governativas para dar resposta a esta situação, procurando criar as condições institucionais para habilitar um processo de transformação centrado nos usuários, e não no governo.

É interessante notar o papel que o Reino Unido teve, sobretudo durante as administrações de Tony Blair (1997-2007), na generalização de *labels*/rótulos como o JuG e t-Gov. Tendo em conta as experiências neste país, o t-Gov não parece tanto uma etapa/estágio final de maturidade do *e-Gov*, mas mais uma abordagem para a governança do processo de transformação do setor público através das TIC, que mistura o e-Gov com uma visão JuG/WoG e estratégias colaborativas para a *re-design* das estruturas e dos processo entre organismos públicos e entre estes e os cidadãos.

Assim, enquanto os primeiros estados de maturidade de e-Gov se referem às mudanças incrementais necessárias para a criação de uma base tecnológica que amplie os espaços de interação entre governo e usuários, o t-Gov apresenta um conjunto de abordagens para uma mudança organizacional e relacional/valorativa que permita ativar/programar uma transformação futura para um novo “Estado”. No centro dessas abordagens está o envolvimento e a cocriação cidadã. Em vez de acumular dados internamente e segmentar cidadãos, vemos um modelo idealizado de provedores/decisores e usuários partilhando informações e a trabalhar em conjunto para atingir metas comuns.

Referências

- Abadia, M., Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2019). Smart Cities no Brasil e em Portugal: o estado da arte. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 1-15.
- Anderson, P. (2007). All That Glisters Is Not Gold – Web 2.0 And the Librarian. *Journal of Librarianship and Information Science*, 39(4), 195-198.
- Al-khouri, A. M. (2011). An innovative approach for e-government transformation. *International Journal of Managing Value and Supply Chains (IJMVSC)*, 2(1), 22-43.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). Trust and transformational government: A proposed framework for research. *Government Information Quarterly*, 28, 137-147.

- Bannister, F., & Connolly, R. (2012). Defining e-Governance. *e-Service Journal*, 8(2), 3-25.
- Barcevičius, E., et al. (2019). *Exploring Digital Government Transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature* (EUR 29987 EN). Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Bertot, J., Estevez E., & Janowski, T. (2016). Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework. *Government Information Quarterly*, 33(2), 211-222.
- Bilhim, J. A. de F., & Neves, B. B. (2007). O Governo Eletrônico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais. In J. D. Coelho (Coord.), *Sociedade da Informação: O Percorso Português – Dez Anos de Sociedade da Informação: Análise e Perspetivas* (pp. 369-388). Lisboa, Edições Sílabo, Lda.
- Borras, J. (2012). The OASIS Transformational Government Framework. *European Journal of ePractice*, 15, 26-51.
- Cabinet Office (2005). *Transformational Government: Enabled by Technology*. Retrieved from <http://www.dematerialisedid.com/PDFs/transgov-strategy.pdf>
- Choudhury, N. (2014). World Wide Web and Its Journey from Web 1.0 to Web 4.0. *International Journal of Computer Science and Information Technologies*, 5(6), 8096-8100.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67, 1059-1066.
- Curtis, S. (2019). Digital transformation—the silver bullet to public service improvement? *Journal Public Money & Management*, 39(5), 322-324.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494.
- Erkut, P. (2020). From Digital Government to Digital Governance: Are We There Yet? *Sustainability*, 12(860), 1-13.
- Grönlund, Å., & Horan, T. A. (2004). Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues. *Communications of the Association for Information Systems*, 15, 713-729.
- Janowsk, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, 32(3), 221-236.
- King, S., & Cotterill, S. (2007). Transformational Government? The role of information technology in delivering citizen-centric local public services. *Local Government Studies*, 33(3), 333-354.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.
- Loukis, E., Charalabidis, Y., & Flak, L. S. (2019). Introduction to Mini-Track 'Towards Government 3.0: Disruptive ICTs, Advanced Policy Informatics/Analytics and Government as a Platform'. Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences, 2019.
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2014). Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly*, 31(4), 545-555.

- Manda, M. I., & Backhouse, J. (2016). *An analysis of the barriers to e-government integration, interoperability and information sharing in developing countries: a systematic review of literature*. Proceedings of ACIST, 5-6 July 2016, Accra, Ghana.
- Martins, D. A., & Ramos, A. S. M. (2008). *Conceitos de Governo Eletrônico e Governança Eletrônica: Confrontação e Complementaridade*. ANPAD – Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, BA, 12 a 14 de novembro.
- Nambisan, S., & Nambisan, P. (2013). *Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services. Lessons Learned and Best Practices*. IBM Centre for The Business of Government, Collaboration Across Boundaries Series.
- OASIS. (2014). TGF Executive Summary Version 1.0. Edited by John Borrás and Chris Parker. OASIS Committee Note 01.
- OECD. (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- Omara, A., Weerakkodya V., & Daowdb, A. (2020). Studying Transformational Government: A review of the existing methodological approaches and future outlook. *Government Information Quarterly*, 37, 1-10.
- Palvia, S. C. J., & Sharma, S. S. (2007). *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*. Computer Society of India.
- Parisopoulos, K., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2009). Transformational Government in Europe: A Survey of National Policies. In: Miltiadis D. Lytras et al. (Eds). *Visioning and Engineering the Knowledge Society – A Web Science Perspective Second World Summit on the Knowledge Society*, WSKS 2009 Chania, Crete, Greece, September 16-18, 2009 Proceedings, Springer.
- Parisopoulos, K., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2014). An investigation of national policies on transformational government (t-Gov) in Europe. *International Journal of Information Technology and Management, Inderscience Enterprises Ltd*, 13(4), 305-323.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies XLIV*, 652-667
- Savoldelli, A., Codagnone, C., & Misuraca, G. (2014). Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly*, 31, 63-71.
- Sá-Soares, D. de (2009). *Interoperabilidade entre Sistemas de Informação na Administração Pública* (Doctoral dissertation, Escola de Engenharia do Universidade do Minho).
- Schwab, K. (2016). *The fourth Industrial revolution*. Genebra, World Economic Forum.
- Seixas, P. C., Baptista, L., & Dias, R. C. (2020). Sociometrias territoriais de participação cidadã: mapas de Kernel como ferramenta de apoio ao planejamento estratégico municipal. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1-24.
- Siau, K., & Y. Long (2005). Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach. *Industrial Management & data Systems*, 105(6), 443-458.

- Sivarajah, U., Irani, Z., & Weerakkody, V. (2015). Evaluating the use and impact of Web 2.0 technologies in local government. *Government Information Quarterly*, 32(4), 473-487.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- UN-ASPA. (2002). *Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*.
- Van Veenstra, A. F., Klievink, B., & Janssen, M. (2011). Barriers and impediments to transformational government: insights from literature and practice. *Electronic Government, An International Journal*, 8(2/3), 226-241.
- Vlahovic, N., & Vracic, T. (2014). An Overview of E-Government 3.0 Implementation. *Encyclopedia of Information Science and Technology* (3rd Ed.) (pp. 2700-2708).
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24, 646-665.



From Electronic Government to Digital Governance: Transformation Governance Models and Strategies

Do Governo Eletrónico à Governança Digital:
Modelos e Estratégias de Governo Transformacional

(PT: 93-117)

Ricardo Cunha Dias*

Centre for Public Administration and Public Policies, Institute of Social and Political Sciences,
University of Lisbon, Portugal

Marco Antônio Santana Gomes**

Brazilian National Telecommunications Agency (ANATEL), Brazil;
Institute of Social and Political Sciences, University of Lisbon, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIIN1/pp.119-143

ABSTRACT

This article analyses Transformation Governance (t-Gov) models and strategies, seeking to contribute to the clarification of this concept. Using a literature review on the topic, the text discusses what is understood by Digital Transformation of the government in the context of the conceptual enlargement of the e-government for digital governance. The results show t-Gov as an adaptive model consisting of strategies that seek to create institutional conditions to enable a Digital Transformation process focused on users. The article concludes that

Article received on 17/03/2020 and approved for publication by the Editorial Council on 03/07/2020.

* Bachelor and master's degree in Sociology and PHD in Public Administration, specialized in Public Policies, by the Institute of Social and Political Sciences (ISCSP), University of Lisbon. Also, a guest assistant lecturer at the ISCSP and the researcher at the Centre of Administration and Public Policies, Institute of Social and Political Sciences (CAPP).

E-mail: ricardo.daniel.cunha.dias@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3801-1851>

** Electrical Engineer by the University of Uberaba (UNIUBE), bachelor's degree in Economic Sciences by the Federal University of Sergipe (UFC), master's degree in public management by the University of Brasília (UnB). PHD in Public Administration, specialized in Public Policies by the ISCSP. Also, a Regulatory Expert at the Brazilian National Telecommunications Agency (ANATEL).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9650-8911>

citizen involvement and co-creation are the main elements of such strategies, and the aim of the t-Gov is to create contextualized mechanisms of digital governance to enable such elements.

Keywords: Transformation Governance, Electronic Government, Digital Governance, Citizen Co-creation

RESUMO

Este texto analisa modelos e estratégias de Governo Transformacional (t-Gov), procurando contribuir para a clarificação deste conceito. Recorrendo a uma revisão da literatura sobre o tema, o texto discute o que se entende por Transformação Digital do governo no quadro do alargamento conceptual do governo eletrónico para a governança digital. Os resultados evidenciam o t-Gov como um modelo adaptativo constituído por estratégias que procuram criar condições institucionais para habilitar um processo de Transformação Digital centrado nos usuários. O texto conclui que o envolvimento dos cidadãos e a cocriação são os elementos principais de tais estratégias, sendo que o objetivo do t-Gov é criar mecanismos contextualizados de governança digital que os possibilitem.

Palavras-chave: Governo Transformacional, Governo Eletrónico, Governança Digital, Cocriação Cidadã

1. Introduction

During the 2000's, the concept of "Transformational Government" (*Transformational Government/t-Government/t-Gov*) has emerged in the political and academic lexicon in order to refer to an advanced stage of electronic government (*e-Government/e-Gov*) characterized by radical reorganization of the public sector (Parisopolous, Tambouris & Tarabanis, 2009; 2014; Omara, Weerakkodya & Daowdb, 2020). However, the essence of e-Gov's development has always concerned the transformation of the internal and external processes of the government, using Information and Communication Technologies (ICT) to provide more efficient services and policies more for citizens (Bannister & Connolly, 2011; Van Veenstra, Klievink & Janssen, 2011; Curtis, 2019). Without this transformation of the governmental internal structures and of the user relationships/interactions (of citizens and companies), the digitalization of the government is reduced to the mere informatization of some public services, without a any transformation (Janowski, 2015).

The literature introduces this issue as a "restricted version" (e-Gov 1.0) vs. the "extended version" (e-Gov 2.0 and 3.0) of the electronic government (Martins & Ramos, 2008), or as "electronic government" vs. "digital government" (OCDE, 2004; Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005; Janowski 2015; Erkut, 2020). In the digital/extended version, the transformative potential of ICT usage by the government results from the multiple allowable possibilities of interaction

(Omara, Weerakkodya & Daowdb, 2020). However, the enablement of this potential implies operating a set of organizational and cultural changes that extend the governmental ability to democratize public power and user involvement (Savoldelli, Codagnone & Misuraca, 2014). In practice, this path has been followed through the development of contextualized mechanisms of electronic governance (*e-Governance*) that seeks to place citizens and other stakeholders at the center of the operation and the governance of the State (Janowski, 2015).

In this context, the t-Gov seems to have emerged as enabling model of digital/extended version of the e-Gov. However, the literature is unclear on differences between the concepts and to what extent it is not about replication (Omara, Weerakkodya & Daowdb, 2020). In addition, there is no consensus on what Digital Transformation of the government means (Curtis, 2019), since the concept of electronic government acquires different meanings if issued in a governmental or public management frameworks (Palvia & Sharma, 2007). This brings us to the following starting questions:

1. What does Digital Transformation of the government mean/imply?
2. How does t-Gov differ from e-Gov?
3. Which model of “transformational governance” of the State is included in this concept?

Thus, by means of a revision of the literature on this subject, this article approaches the concept of t-Gov and analyses the models and strategies for its performance, seeking to clarify what is government transformation through the ICT, what are the differences between this concept and the e-Gov concept as its predecessor, and what is the “transformation governance” model implicit in such differences.

This article is divided in three parts. The concepts of government and electronic government are presented in the first part, seeking to identify the spaces/forms of interaction between the government and citizens allowable by the ICT, and their models of evolution. The second part focuses on the concept of t-Gov, discussing what transformation of government through the use of ICT means/implies, as well as the existing strategies to perform such transformation. Finally, the “governance of transformation” is discussed, stressing out the importance of citizen involvement and co-creation within the framework of a new model of operation and governance of the State under construction.

2. Digital Government: Development Concept(s) and Models

The use of ICT in the public sector dates back to the 60's/70's of the previous century. However, the term “electronic government” only acquired its notoriety in the middle of the mid-1990s with the boom of the Internet, firstly as a context of sharing of governmental experiences/practices, and then as a field of study (Grönland & Horanm, 2004). Up until then, the use of technology in the government was summarized to the automation of pre-existing locally departmental processes, without any perception of its potential as a reform and modernization model of the State (Yildiz, 2007, Sá-Soares, 2009). This situation changed in 1993, when the US government stressed out the role that the Information Society and, specifically, the ICT usage in the reform of the public sector, might play the important role in the renewal of American society (Sá-Soares, 2009).

Several countries followed the same example afterward and, around the turn of the millennium, the design and implementation of e-Gov policies and strategies gained global attention (Grönlund & Horanm, 2004; Sá-Soares, 2009). Since then, the rise of new internet-based technologies has influenced internal changes in public institutions, enhancing their interaction and collaboration with other public and private institutions and with citizens (Vlahovic & Veracic, 2015).

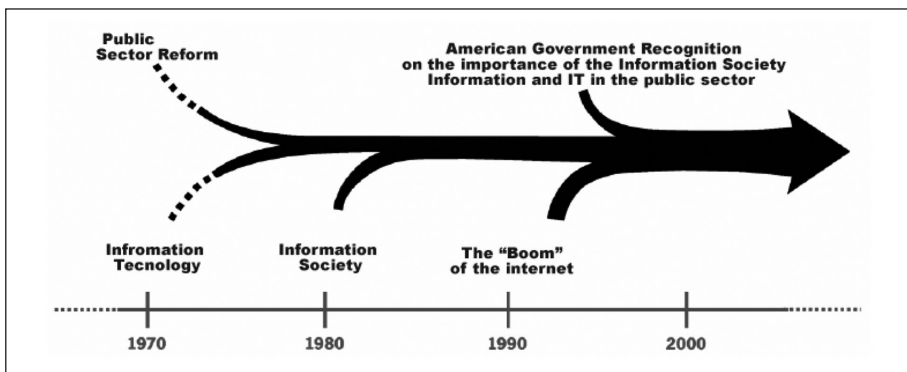


FIGURE 1. Precondition for the emergence of Electronic Government

Source: Sá-Soares (2009, p. 21).

2.1 Evolution of Technology and Models of Electronic Government

Although e-Government is being an integral part of State governance models, the progress in this field can be much easily related to technological development, in particular, to the World Wide Web. This can be proven by the maturity models

proposed in the literature, as will be provided below (Table 2), and by the correspondence between technological tendencies and models of e-Government, such as web 2.0 vs. e-Gov 2.0; open government vs. open data; semantic web vs. semantic e-Gov (Barcevičius, et al., 2019).

Tim Berners-Lee, that proposed the World Wide Web in the decade of 1980, describes the evolution of this technology in three stages of innovation (Framework 1.): the “Web of documents” (Web 1.0); the “Web of people” (Web 2.0); and the “Web of data” (Web 3.0) (Anderson, 2007, pp. 195-198). Each of these technological breakthroughs has been influencing a paradigm shift in the use of ICT in public administration.

TABLE 1. Development of technology and of the e-Gov

WEB 1.0 > E-GOV 1.0	WEB 2.0 > E-GOV 2.0	WEB 3.0 > E-GOV 3.0
Government-oriented	Citizen-oriented	Individual Services
Restricted Interactivity	Interactive	Collaborative
Services restricted in time and space	Mobile Services	Integrates services, accessible anywhere and anytime
Offer-based Information	Participation-based Services	Smart Services
Content-publishing Organizations	Content-publishing Individuals	Individuals and Organizations interacting and publishing/creating content.
Hypertext webpages	Service portals with technologies associated to Blogs, Wikis, RSS feeds, podcasts and social networks.	Integrated multi-service platforms based on Semantic Web, AI, Blockchain.

Source: Author's elaboration.

e-Gov 1.0, based on Web 1.0 technology, is characterized by the provision of statistical information on institutional home pages regarding services provided, as well as means and forms of the public attendance. With the emergence of new technologies, e-Gov 1.0 evolved afterwards into more interactive forms, through mechanisms, which allowed to provide elementary information and services, such as information search, e-mail, filling out forms, requesting documents and receiving tax bills, among others (Vlahovic & Veracic, 2015).

Subsequently, the development of a set of social media networks which characterize the Web 2.0 enabled the interactive and decentralized creation of content,

allowing the Government to be a part of the construction and use of collective intelligence on the Web. Thus, e-Gov 2.0 focused on the use of the Internet to promote transparency, accountability, communication, collaboration and involvement of citizens in public services and policies (Sivarajah, Urani & Weerakkody, 2015).

Nowadays, the emergence of disruptively potential technologies is influencing a new generation of e-Gov. Semantic web, data mining, Blockchain, Internet of Things (IoT), Artificial Intelligence (AI) and Bots are examples of new technologies that permeate the discussions around Web 3.0. Nowadays, government's plan to use these technologies in order to provide smart services, to formulate informed public policies, to explore resources of the society and to generate public value in a collaborative manner (Loukis, Charalabidis & Flak, 2019). In the meantime, a new generation of technological innovation based on the symbiosis between human beings and machines is already being discussed due to the progresses made in the fields of neuroscience, robotics and nanotechnology. Web 4.0 is now moving towards the development of an ultra-smart, symbiotic and ubiquitous network and it is still understanding its impacts on e-Gov (Choudhury, 2014; Barcevičius et al., 2019).

2.2 Electronic Government vs. Electronic Governance

e-Gov is generally used to refer to the use of ICT to improve efficiency in the public sector, as providing services to citizens, as well as the democratic process (Grönlund & Horanm, 2004). Yet, the differences between these approaches generate multiple designations, such as “digital government”, “electronic administration”, “on-line government”, “electronic governance”, “digital governance”, among others, sometimes used equivalently and some other times distinctively (Sá-Soares, 2009). One of the most relevant discussion carried out to understand this polysemy puts itself among concepts of electronic government and governance (Palvia & Sharma, 2007; Martins & Ramos, 2008; Bannister & Connolly, 2012; Erkut, 2020).

Generally, in literature the terms “government” and “governance” have different meanings (Rhodes, 1996). The term “government” is used to appoint formal institutions of the State, whose mission is to preserve public order and direct class actions (Stoker, 1998). In this context, while “governance” concerns the execution of governmental action limited by public realm, the concept of “governance” has been used to frame more comprehensive realities, involving new networks of institutional relationship, more or less formalized, between the State, the private sector and civil society (Pierre & Peters, 2000).

In the same sense, according to several authors, “electronic governance”, or “digital governance” is a distinct and wider concept of e-Gov, referring to the

manner in which technology, and particularly, the Internet, is transforming the state governance process by easing interactions between the government, citizens and business companies (UN-ASPA, 2002; Martins & Ramos, 2008; Erkut, 2020). Other authors, however, have a different understanding of the issue. Palvia and Sharma (2007), for example, refer that e-Gov focuses on stakeholders outside an organization, whether governmental or different public agency, while “electronic governance” emphasizes administration and management within an organization, whether public or private, referring to the internal use of ICT for horizontal or multilevel management of organizational resources and administration of their policies and procedures.

Thus, whilst some authors conceive these concepts in line with the distinction of their “conventional” versions and, therefore, with the discussion on reformulation of the traditional model of the State, other prefer to assume a narrower view of governance, closest to an administrative/managing and collaborative perspective. It is clear that e-Gov is not just a matter of technological progress, but of the possibilities of interaction provided, whatever point of view one represents.

2.3 State Space Transformation

The extension of the use of ICT in governmental activities of the State can be divided into the following interactive categories (Yildiz, 2007): G2G (Government to Government: internal relationships in public administration); G2C (Government to Citizens: external relationships that involve citizen interaction – e-Democracy); and G2B and its inverse (Government to Business: external relationships that comprises interaction with business companies). In addition to these, some authors still mention the G2E (Government to Employee) interactions, stressing out that e-Gov implementation and operation imply flexibility, autonomy, training and qualification of State agents (Palvia & Sharma, 2007; Bilhim & Neves, 2007).

Within this framework, the context and form in which these interactions take place enclose “spaces of intervention to transform State operation” (Sá-Soares, 2009, p. 26), enables the identification of three principles, namely:

- a) Electronic services (e-Services) – which encompass the “provision of electronic information”, referring to the online availability of relevant information and content regarding the operation of the government (promoting transparency and accountability); and the “provision of electronic services”, associated to the creation and provision of online services to ease the manner in which the G2C and G2B interactions are processed;

- b) Electronic administration (e-Administration) – which comprises intra and inter-institutional reforms for inter-operability (compatibility/coexistence) and integration (unification) of information and processes on electronic business activity (G2G and G2E). It also covers the use of ICT to support, restructure and innovate the manner in which activities associated to political operability are conducted, namely, to support decision making process with more accurate and trustworthy information/data;
- c) Electronic democracy (e-Democracy) – which involves the use of ICT to promote citizen participation, empowerment and communication with the elected representatives in the public policy process (e-Participation & e-Empowerment); and as an instrument, easing the democratic process, for example, through the online voting (e-Voting).

TABLE 2. The e-Gov concept in the Governance Triangle

INTERACTIONS	> SOCIETY >> POLITICS >> ADMINISTRATION >		
	G2C AND G2B	G2C	G2G AND G2E
Scope	External		Internal
Space Transformation	e-Services	e-Democracy	e-Administration
ICT using forms	Electronic information provision Electronic service provision	e-Participation e-Empowerment e-Voting	Inter-operability and integration of information and electronic business processes
Main Pressures	Service Improvement Citizen-centered services	More informed and demanding society Political legitimacy Accountability	Debureaucratization Efficiency/Cost reduction Transparency

Source: Author's elaboration.

On the basis of these “transformation spaces”, we are able to think about new model of operation and governance of the State, as well as ICT potential in this process.

2.4 Maturity Stage: From Electronic to Digital Government

As government digitalization has progressed, it has become common practice to analyze the evolution of e-Gov according to levels/stages of its development or maturity/sophistication. There are several models/scales, which are generally quite similar to each other, ranging from a simple online presence and information provision, the online interactions and transactions, and, finally, the integration of the government and citizen-centered services (see Layne & Lee, 2001; UN-ASPA, 2002).

A synthesis of these models was presented by Siau & Long (2005), emphasizing technological, cultural and political breakthroughs necessary for the evolution of e-Gov towards digital government (Table 3). According to these authors, the most difficult breakthrough was from transactional to transformational level, revealing the complexity of the information/automation (restricted version) flow to the effective transformation of the State apparatus (extended version).

TABLE 3. e-Gov Maturity Meta-Models

LEVEL 1	LEVEL 2	LEVEL 3	LEVEL 4	LEVEL 5
Web Presence	Interaction	Transaction	Transformation	e-Democracy
Technological Breakthrough		Organizational and Cultural Breakthrough	Political Breakthrough	
Automation of existing services		Public Administration / Government Transformation		
Restricted Version/Electronic Government		Extended Version/Digital Governance		
>+ TIME >>+ COMPLEXITY >>>+ INTEGRATION >				
>+ COSTS >>>+ BENEFITS >				

Source: adapted from Siau & Long (2005).

There are many blockages to such transformation (Manda & Backhouse, 2016). The accumulated experiences demonstrate that the ICT tend to be superimposed to the existing organizational structures and processes, without making any fundamental changes (Bannister & Connolly, 2011; Al-khoury, 2011; Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2014). Within this framework, one of the main impediments to the Digital Transformation of the government has been the prioritization of the re-de-

sign of the front office instead of the reorganization of the back office^[1]. Without the re-engineering of the back office, the long-term impact of the efforts to transform the government functions becomes marginal (Van Veenstra, Janssen & Klievink, 2011). For this reason, in response to these issues, new e-Gov practices started to include t-Gov.

3. Transformational Government: What is it? What it is for?

In the literature, t-Gov is defined as a “stage of evolution of electronic government characterized by the radical reorganization of the public sector” (Parisopoukos, Tambouris & Tarabanis, 2009, p. 462). However, during the discussion of the concept, there does not seem to be any consensus on what does “Digital Transformation” of the government mean (Bannister & Connolly, 2011; Curtis, 2019).

3.1 Change vs. Transformation...or Coevolution ?

For Van Veenstra, Klievink and Janssen (2011), for example, “transformation” implies the changeover to a new situation that is qualitatively different from the previous one. Yet, these authors recognize that it is very difficult to evaluate the innovation level of the public sector and the time required necessary for a change of situation to be considered complete.

Bannister and Connolly (2011) cite Scholl’s (2005) notion on “morphostatis” (minor/incremental change) and “morphogenesis” (radical/disruptive change) used in biology and cybernetics to explain first-order and second-order changes. Despite the theoretical utility of this binary category, the authors warn that, in practice, the transformation of the government sets a continuum with no clear point of how something transitions from a minor change to a radical one.

Within this framework, other authors prefer to distinguish technological innovation (creative digital solutions) from institutional transformation (new values/regulations), while adopting a coevolutionary perspective in which the development of both situations is mutually influenced (Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2014).

A coevolution model (Table 4) proposed by Janowski (2015) is based on four stages: (1) Digitalization or “Technology in the Government” (no internal transformation of the government or external relationships with the stakeholders, and no dependency on application context); (2) Transformation or “Electronic Government” (internal transformation of the government, without transformation of the external relationship or dependency on application context); (3) Engagement or “Electronic Government” (internal transformation and transformation of the

1. Internal operations of an organization that support core processes and that are not accessible or visible to the public in general.

government's external relationships, without dependency on application context); and (4) Contextualization or "Policy-oriented Electronic Governance" (transformation at all levels).

TABLE 4. Digital Government coevolution flow

STAGES	DIGITAL TECHNOLOGY	GOVERNMENT PRESSURES	INNOVATION	INSTITUTIONAL
4. Contextualization	Mobile Platforms	Responding to changing needs	Mobile collaborative transport	Agile Government
	Ad hoc Networks		Digital preventive healthcare	DIY Government
	Local big data, data mining	Self-governance support	Compliance automation	Regulatory Government
	Portable devices, apps	Fair environment assurance Custom service enablement Sector development stimulation	Digital social innovation Portable device policing	Platform Governance Sectoral Digital Government
3. Engagement	Social Network	Reach out to citizens	Citizen consultation and idealization	Mobile Government
	Semantic Web	Citizen Voice	Crowdsourcing and co-delivery	Citizen Sourcing
	Linked open data	Facilitation of citizen monitoring	Public service volunteering	Participative Governance
	Mashups		Participatory budget	Open Government
	Sensor Network		Public and private partnerships Citizen scorecards Digital collaborative accountability	
2. Transformation	Cloud Computing	Government reform	Business process re-engineering	Transformational Government
	Big data and analyze	Connected/integrated agencies	Government information sharing	Whole of Government
		Best service delivery	Shared government services	Data-Smart Government
		Smart decision-making	Organizational Interoperability	
			Government Information Director Government knowledge management	
1. Digitalization	Office Software	Modernization	Information Management Systems	Paperwork reduction
	Internet	Increased internal efficiency	Government information portals	Freedom of information
		Increased access to information	Electronic public services	
			Computer supported work	
			Government office automation	

Source: adapted from Janowski (2015).

According to the author, the coevolution between these stages, can be explained through a flow transmission between i) pressures on the government; ii) digital technologies available; iii) how governments lead with the pressure while innovating and using such technologies; and iv) the possible innovation, which becomes institutionalized governmental practice.

This model thus stresses out a coevolution process, in addition to digitalization, as the internal changes of governmental operation are indispensable so that afterwards, the relationships of digital governance could provide more specific innovations/solutions (services, policies and regulations) adapted to the contexts (a country, city or sector) and to the needs of the citizens.

3.2 Labels for the Transformation of the Government

It is not possible to speak of Digital Transformation of the Government without referring to the changes in the public governance models that occur, primarily within the New Public Management (NPM) and, more recently, within Public Governance.

Seeking to surpass the limitations of bureaucratic organization, the management techniques inspired by the market logic introduced by the reforms resulting from the NPM, had particularly perverse effects. Particularly, these reforms led to disintegration and fragmentation of state structures and the emergence of a new constellation of competing public and private actors that multiplied and complexified the relationships of interdependency of the State (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005).

A new generation of reforms, initially labelled as Joined-up Government (JuG), and afterwards as Whole-of-Government (WoG), was the answer to these effects. The concept of JuG was introduced for the first time in 1997, in the United Kingdom, by the government of Tony Blair, and afterwards adopted by other countries of Anglo-Saxon influence, where the NPM reforms were more radical.

In contrast to a “departmentalized” organization and “silos”, the JuG denoted the aspiration in order to achieve a greater horizontal and vertical integration and coordination. This aimed to elimination of duplicated policies, optimization of available resources, creation of synergies, which would unify different stakeholders in specific fields of intervention, and provision of an uninterrupted access to services for citizens (Christensen & Lægheid, 2007).

As in NGP, the concepts of JuG and WoG do not represent a coherent set of ideas and tools, but a comprehensive approach that describes multiple responses to the fragmentation of the public sector and the need of increasing the government integration, coordination and capacity. These responses can comprise one or all levels of government and involve internal or external actors to the government,

targeted to a group, a location/territory or a sector of activities (Christensen & Lægheid, 2007).

In this context, program management the integrated provision of e-Services has become one of the greatest pressures for the adoption of horizontal coordination strategies. At the same time, the search for more holistic approaches which would increase the interoperability and integration has made collaborative governance a global trend (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005). Table 5 summarizes main characteristics of these concepts.

TABLE 5. Types of Interoperability and Integration

TYPE	DESCRIPTION
INTEROPERABILITY	Technical Convergence/compatibility of communication, transportation, storage and representation standards of the information among different systems
	Semantic Convergence/compatibility of information meaning from different origins
	Legal Legal requirements and implications of providing information
	Organizational Re-engineering (coordination and orientation) of organizational/business processes of interoperating entities for an integrated operation and provision of services
INTEGRATION	Intra-institutional Interoperability of different systems existing within an institution to eliminate intra-institutional “silos”
	Horizontal inter-institutional Interoperability between systems of two or more institutions within the same administrative level (national, regional or local)
	Vertical inter-institutional Interoperability between systems of two or more institutions among different administrative levels
	International inter-institutional Inter-operability between systems of institutions from different countries

Source: adapted from Sá-Soares (2009).

3.3 Transformational Government: Activation Models and Strategies

As in JuG, t-Gov was introduced by (second) Tony Blair’s administration with the strategy entitled “Transformational government: enabled by technology” (Cabinet Office, 2005). As a successor of “local electronic government” (King & Cotterill, 2007), this strategy established a six-year period for “transforming public services by using ICT”, aiming to creation of a base that would extend the ca-

capacity of the public sector for future transformations, focusing on three major areas: 1) user-centered services (G2C and G2B); 2) culture of shared services, in the front-office, in the back-office, in information and infrastructure (G2G); and 3) professionalism, in terms of planning, delivery, management, competency and governance of the changes enabled by ICT (G2E).

When Tony Blair's premiership ended in 2007, the "transformational" focus would only reappear in governmental initiative in 2013 with the program entitled "Digital Transformation", whose purpose was to "transform 25 main services in 400 days, making them digital by default, much simpler, clearer and quicker to use" (Gov.UK, s.d). Once more, it was focused in re-designing the digital services based on user needs and not on government needs (user-centered vs. government-centered design).

Currently, the United Kingdom is implementing the "Government Transformation Strategy 2017 to 2020", that assumes as a "plan to transform the relationship between citizens and the State". The strategy emphasizes: i) answering the needs of citizens' (providing "multiple access channels"); "personalized services"; colocalizing services and personnel); ii) re-designing the manner in which the government operates (from the front-end to the back-office; from organization to culture; WoG; digitally enabled public servants; making the government more efficient); iii) better use of data (transparency; shared platforms; open/free access; etc.); iv) security (data protection, privacy and cybernetic security); and v) new policies (to achieve transformation over the very long-run).

To fulfil this strategy, the British government has, since 2018, been working on a "transformational portfolio" that comprises more than 50 projects across all departments. Given its complexity, the practical "7 Lenses" maturity guide/matrix was developed, seeking to offer a common language and consistent structure to the personnel that manages these projects to activate transformation in the organizational context (Table 6).

Based on the United Kingdom's experiences, a similar Transformational Governance Model has been developed by OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards), the not-for-profit consortium that promotes open standards for the Global Information Society. OASIS (2014, p. 16) defines "t-Gov" as "a managed process of ICT-enabled change in the public sector, which puts the needs of citizens and business at the heart of the process and achieves significant and transformational impacts on the efficiency and effectiveness of government", deliberately avoiding the description of a "final stage" for the e-Gov. The idea is that as there is a difference between each context, within which each government is operating, as well as the organizational legacy and the im-

TABLE 6. The 7 Lenses for the Activation of Transformational Government

LENS 1 Vision	The vision gives clarity around the outcomes of the transformation and sets out the key themes of how the organization will operate.
LENS 2 Design	The design sets out how the different organizations and their component parts will be configured and integrated to deliver the vision.
LENS 3 Plan	The plan needs to retain sufficient flexibility to be adapted as the transformation progresses while providing confidence of delivery.
LENS 4 Transformational Leaderships	Delivering a transformation often means motivating into action a large network of people who are not under the direct management of the transformation leader.
LENS 5 Collaboration	Collaboration is key to transformation in a multidimensional environment that increasingly cuts across organizational boundaries.
LENS 6 Accountability	Having clear accountability for transformation within an organization enables productivity and improved decision making, and leads to better outcomes.
LENS 7 People	Transformation will require people in your organization to be engaged and to change their ways of working - you need to communicate effectively with them at every stage of the transformation.

Source: Gov.UK (s.d.).

plementation of technology from which transformation begins, t-Gov cannot be understood as a “one-size-fits-all” approach for future government development.

To reinforce this idea, OASIS presents four main differences between the t-Gov programs and the traditional e-Gov programs (Borras, 2012, p. 28): (1) adopt a WoG vision on the relationship between the public sector and its user; (2) include initiatives to e-enable the frontline of public services, rather than just seeking for transactional services that can be e-enabled on an end-to-end basis; (3) adopt a WoG vision on the most efficient way to manage the government’s cost base; (4) focus less on users as passive recipients of services and more as co-creators of public services. Table 7 summarizes this change in focus between these approaches.

TABLE 7. Differences between e-Gov and t-Gov Programs

E-GOV	T-GOV
Government-centered	Citizen-centered
Supply push	Demand pull
Government as the only provider of services to citizens	Government as well as an organizer of multiple competitive sources of service to citizens
Non-connected vertical business Silos	A layer of virtual businesses, built on citizen needs, operating horizontally across departments
The "Identity" belongs to and is managed by the government	The "Identity" belongs to and is managed by the citizen
Public data not provided	Public data provided free of charge for the re-utilization purposes
Citizen as service recipient or consumer	Citizen as owner and co-creator of services
Online Services	Multichannel Service Integration
ICT as capital investment	ICT as a service
Led by Producers	Led by the Brand

Source: Borrás (2012).

This model is based on six dimensions, very much in line with the "7 Transformational Lenses" adopted by the United Kingdom (Borrás, 2012; OASIS, 2014): (1) transformational leadership (key people and necessary governance structures); (2) stakeholder engagement (collaborative governance model); (3) common terminology/reference model (strategic clarity/shared vision); (4) transformational business model (virtual business layer within the government, focused on user need); (5) policy products (output, documented to the transformation process among agencies); and (6) transformation delivery map (providing a four or five year review of how the program will be delivered/implemented, including properties and trade-offs among different elements).

3.4 User Centrality and Cocreation

The innovation of t-Gov in relation to e-Gov is, therefore, in the change of focus placing user needs in the center of government reorganization. In this context, Parisopoulos, Tambouris and Tarabanis (2009; 2014) digest nine defining elements of the t-Gov: (1) user-centric services; (2) United government (JuG/WoG); (3) increase in human capacity (HR); (4) change in the organization and attitude

of public servants; (5) single formality centers (one-stop government); (6) multi-channel service delivery; (7) flexibility; (8) valuing innovation; and (9) efficiency. These elements shape “Digital Transformation principles” which establish the basis for the evolution of the so-called “open services” and the “service co-creation”.

The order in which these principles are activated is determinant so that, in the long term, such evolution enables a true transformation of the relationship between government and citizens (Scheme 1). Firstly, the design and delivery process of e-Services have to be aligned with the needs and behaviors of its users, and not with government requirements. This implies “coproduction”, i.e., a change in the relationship between service users and service providers, in order to verify these needs and to ensure that these are met (King & Cotterill, 2007). In this regard, the citizen must also have an important role in service “co-creation”, i.e., in the design, decision making and service evaluation. The use of ICT, in terms of access, accessibility, usability and flexibility is also important to enable this participation in public policies, ranging from the provision and information search to the shared or delegated power over certain decisions (King & Cotterill, 2007).

Second, the information/data on citizen needs/preferences must be gathered and analyzed, and results must be treated and shared openly for the purposes of transformation strategy and program development in order to cross-over the response (WoG) to such needs. This is where t-Gov programs come in. In order to this happen, one must share long-term vision, leadership and qualified personnel, change of values and attitudes, as well as the reorganization of the back-office and the development of collaborative governance between the stakeholders.

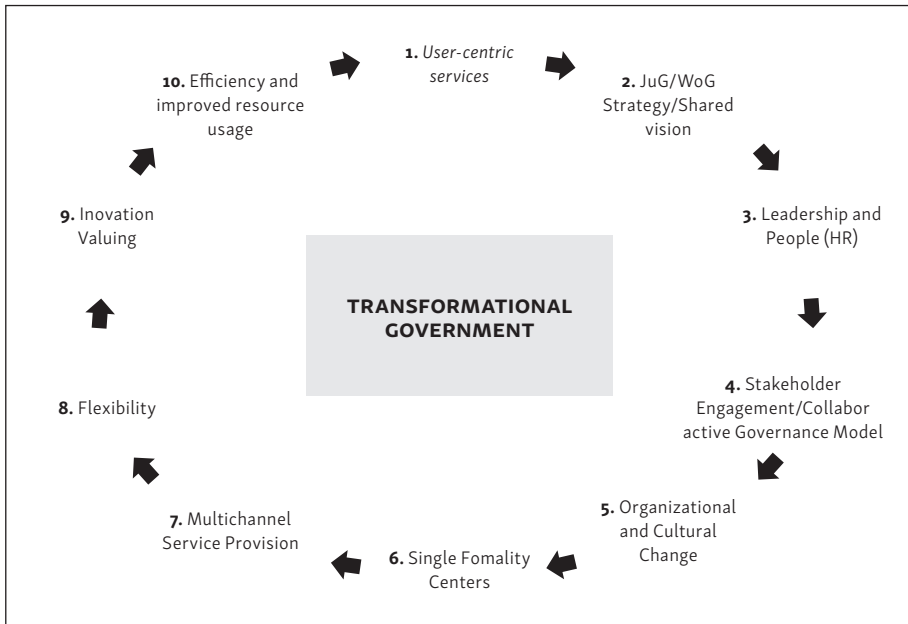


FIGURE 1. Transformation Government Models

Source: developed based on Parisopoulos, Tambouris & Tarabanis (2009) and Borrás (2012).

Finally, the use of ICT for the multi-channel and combined service delivery becomes a standard and customization of services, while the flexibility is enhanced in the front-office to meet to individual needs. On the other hand, the design and delivery process, carried out in transparent and in co-created manner, stimulates innovation which must be actively incorporated. The streamlining of back-office processes for a more efficient resource and service provision, becomes a collateral-ity, instead of an objective.

3.5 Digital Governance and State Transformation

In the t-Gov framework, digital governance cannot be conceived as a product of new administrative/management practices (collaborative governance) offered to users in a finished form. The focus on citizen co-creation, as well as the expansion of relationships/interdependencies among internal and external stakeholders, means that governance configures, itself, sets a public asset, to be assessed against and developed by social processes, leading to constant transformations, either of spaces/processes of interaction between citizens and government, or of the values underlying these interactions. This means that digital governance refers not only

to the government operation, but also to the governance of the State, in its democratic conception.

One of the major political interests regarding e-Gov in the relationship between governance and e-Democracy is its ability in overturning lack of trust in the government increased by the NGP. The most common meaning of “trust” is the belief that the government promotes social justice and equity in the decision-making processes (Bannister & Connolly, 2011). In the context of a service-centered, managerial and user-centered culture, it is essential to ensure that equity and justice are not forfeited. Citizen involvement in decision making process is one of the ways to be considered by the government.

The government must pay attention to the fact that part of its power is in migrating from state actors to non-state actors, and from institutions established for collaborative networks. In addition to this, as individuals become more informed and demanding, digital governance has reduced public authority, negatively affecting the efficiency and efficacy of governments. New technologies, social networks and the interactions promoted, allow almost any individual to endow a power of influence that would not have been possible to achieve before. The case of “Wikileaks”, in which a small non-state entity challenged the US government, portrays the asymmetry of the new paradigm and the erosion of its consequent confidence (Schwab, 2016).

Within this framework, e-Gov can do much more than providing greater transparency in activities/operation of the government. The idea is that the government has to play an active role in the democratization of public power and in the citizen involvement, through the gathering of collective preferences, mediated by digital governance mechanisms. In other words, dealing with extending access to the government, universally, beyond the common electronic services, reaching another qualitative sphere and, therefore, the transformation, not only of the spaces/interactions between citizens and decision-makers, but also of the values that regulate such relationships (Bertot, Estevez & Janowski, 2016).

3.6 Transformational Government: Incentives for Citizen Co-Creation

The discussion so far carried out on the issues raised at the beginning of this article has underlined the t-Gov as an adaptive model to e-enable the organizational and cultural conditions needed so that one can move on from an “electronic government” paradigm to “digital governance” paradigm (Omara, Weerakkodya & Daowdb, 2020). In this contexts, Digital Transformation of the government seems to not to imply a revolution but a gradual and programmed transition through the development of increasingly contextualized governance strategies and mechanisms that put citizens and other stakeholders in the center of the governmental

reorganization. The digital governance strategies to carry out such a reorganization are those that distinguish t-Gov from e-Gov and implying the following transition:

1. From user-centric administration to user-driven administration;
2. From reactive to proactive government concerning public policy establishment and service provision;
3. From information-centric government to data-driven public sector;
4. From the digitalization of existing processes to digital by design;
5. From a government service provider to a government as co-creation platform of public value; and
6. From access to information to open by default.

t-Gov is presented, therefore, as a model of “transformational government” in order to enable these six transformations, which include citizen involvement and co-creation as central elements to promote the innovation/resolution of problems (problem solving). The incentives for co-creation are provided, of course, by the change of orientation towards the user needs. At this level, t-Gov culture implies a more strategic approach in the use of open standards, free software, as well as digital design techniques based on wiki technologies and crowdsourcing methods, in order to increase citizen involvement in the service improvement and in the definition and implementation of public policies.

But the main problem for governments in meeting citizen needs has been prevailing in the knowledge on their preferences (Erkut, 2020). In this context, t-Gov strategies also involve the ITC usage to more accurately assess the motivations and expectations of targeted groups in order to improve their participation and more effectively attain heterogeneous interests. This strategy type is already becoming common, for example in initiatives/projects related to Smart Cities (Abadia, Dias & Seixas, 2019) and urban planning (Seixas, Baptista & Dias, 2020).

Transparency promotion regarding the specific role of citizens in co-creation terms (role transparency), as well as the manner in which the participatory process takes place (process transparency), and the results of such a process (outcome transparency), is also considered a central part of the t-Gov strategy to stimulate involvement and co-creation (Nambisan & Nambisan, 2013). Table 8 summarizes such strategies and mechanisms.

TABLE 8. t-Gov strategies and mechanism to encourage citizen co-creation

STRATEGY 1 APPROACH ADJUSTMENT TO THE INNOVATION CONTEXT ▫ Contests and competitions ▫ Workshops and brainstorming sessions ▫ Data collection ▫ Data access and virtual tools ▫ Dedicated communities
STRATEGY 2 CITIZEN EXPECTATION MANAGEMENT ▫ Nature, extension and involvement term ▫ Knowledge and skills that citizens need to take to the activities ▫ The actions that will result from the involvement/inputs ▫ The benefits that citizens (individually or collectively) will obtain from involvement
STRATEGY 3 LINKING THE INTERNAL TO THE EXTERNAL ▫ Creating dedicated personnel groups to connect external innovators with internal groups ▫ Creating new communication mechanisms to provide vision and direction to activities of innovation and co-creation of public value ▫ Adopting new structures and processes to better integrate user information and adapt to citizen involvement
STRATEGY 4 INCORPORATING CITIZEN INVOLVEMENT IN A BROADER CONTEXT OF MAIN GOALS AND OBJECTIVES OF GOVERNMENT AGENCY ▫ Extending the areas in which the ideas and contributions of the citizens can be considered and applied ▫ Helping citizens to observe their involvement as part of a broader movement (having greater social good goals and results)

Fonte: adapted from Nambisan e Nambisan (2013, pp. 41-45).

4. Conclusion

This article analyzed Transformational Government models and strategies, seeking to clarify what does Digital Transformation of the government mean, what are the differences between this concept and the concept of e-Gov, and what is the “governance of transformation” of the State which is highlighted in such differ-

ences. In doing so, the contribution of this article was to summarize a reference framework for researchers and professionals in this field of study.

The literature review showed that the conceptual extension of e-Gov for digital governance is influenced by technological development, but, especially, by the extension of spaces and forms of interaction between government and citizens. Such extension is reflected in different stages of maturity, ranging from a simple online presence of the government, electronic transactions to the interoperability/integration and transformation of the government. The transition from the transactional level towards transformation implies, however, profound organizational and cultural changes. The concept of t-Gov arises from new governmental practices in order to respond to this situation, seeking to create the institutional conditions to enable a user-centric transformation process and not a government-centric one.

It is interesting to note the role that the United Kingdom had played during Tony Blair's premiership (1997-2007) in generalization of labels like the JuG and t-Gov. Considering the experiences in this country, t-Gov does not seem to be a final stage/level of maturity of e-Gov, but more an approach for the governance of transformation processes of the public sector by using ICT, which mixes e-Gov with JuG/WoG view and collaborative strategies to re-design the structures and processes between public bodies and between these and the citizens.

Thus, the incremental changes needed for the creation of a technological basis that extends the spaces of interaction between government and users are referred to with regard to the first states of maturity of e-Gov, t-Gov presents a set of approaches for an organizational and relational/valuative change that allows to activate/program a future transformation for a new "State". Citizen involvement and co-creation is placed at the heart of these approaches. Instead of accumulating data internally and segmenting citizens, we see an idealized model of providers/decision makers and users sharing information and working together to achieve common goals.

References

- Abadia, M., Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2019). Smart Cities no Brasil e em Portugal: o estado da arte. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 1-15.
- Anderson, P. (2007). All That Glisters Is Not Gold - Web 2.0 And the Librarian. *Journal of Librarianship and Information Science*, 39(4), 195-198.
- Al-khouri, A. M. (2011). An innovative approach for e-government transformation. *International Journal of Managing Value and Supply Chains (IJMVSC)*, 2(1), 22-43.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). Trust and transformational government: A proposed framework for research. *Government Information Quarterly*, 28, 137-147.

- Bannister, F., & Connolly, R. (2012). Defining e-Governance. *e-Service Journal*, 8(2), 3-25.
- Barcevičius, E., et al. (2019). *Exploring Digital Government Transformation in the EU - Analysis of the state of the art and review of literature* (EUR 29987 EN). Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Bertot, J., Estevez E., & Janowski, T. (2016). Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework. *Government Information Quarterly*, 33(2), 211-222.
- Bilhim, J. A. de F., & Neves, B. B. (2007). O Governo Eletrônico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais. In J. D. Coelho (Coord.), *Sociedade da Informação: O Percorso Português – Dez Anos de Sociedade da Informação: Análise e Perspetivas* (pp. 369-388). Lisboa, Edições Sílabo, Lda.
- Borras, J. (2012). The OASIS Transformational Government Framework. *European Journal of ePractice*, 15, 26-51.
- Cabinet Office (2005). *Transformational Government: Enabled by Technology*. Retrieved from <http://www.dematerialisedid.com/PDFs/transgov-strategy.pdf>
- Choudhury, N. (2014). World Wide Web and Its Journey from Web 1.0 to Web 4.0. *International Journal of Computer Science and Information Technologies*, 5(6), 8096-8100.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67, 1059-1066.
- Curtis, S. (2019). Digital transformation—the silver bullet to public service improvement? *Journal Public Money & Management*, 39(5), 322-324.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494.
- Erkut, P. (2020). From Digital Government to Digital Governance: Are We There Yet? *Sustainability*, 12(860), 1-13.
- Grönlund, Å., & Horan, T. A. (2004). Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues. *Communications of the Association for Information Systems*, 15, 713-729.
- Janowsk, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, 32(3), 221-236.
- King, S., & Cotterill, S. (2007). Transformational Government? The role of information technology in delivering citizen-centric local public services. *Local Government Studies*, 33(3), 333-354.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.
- Loukis, E., Charalabidis, Y., & Flak, L. S. (2019). Introduction to Mini-Track 'Towards Government 3.0: Disruptive ICTs, Advanced Policy Informatics/Analytics and Government as a Platform'. Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences, 2019.
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2014). Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly*, 31(4), 545-555.

- Manda, M. I., & Backhouse, J. (2016). *An analysis of the barriers to e-government integration, interoperability and information sharing in developing countries: a systematic review of literature*. Proceedings of ACIST, 5-6 July 2016, Accra, Ghana.
- Martins, D. A., & Ramos, A. S. M. (2008). *Conceitos de Governo Eletrônico e Governança Eletrônica: Confrontação e Complementaridade*. ANPAD – Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, BA, 12 a 14 de novembro.
- Nambisan, S., & Nambisan, P. (2013). *Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services. Lessons Learned and Best Practices*. IBM Centre for The Business of Government, Collaboration Across Boundaries Series.
- OASIS. (2014). TGF Executive Summary Version 1.0. Edited by John Borrás and Chris Parker. OASIS Committee Note 01.
- OECD. (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- Omara, A., Weerakkodya V., & Daowdb, A. (2020). Studying Transformational Government: A review of the existing methodological approaches and future outlook. *Government Information Quarterly*, 37, 1-10.
- Palvia, S. C. J., & Sharma, S. S. (2007). *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*. Computer Society of India.
- Parisopoulos, K., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2009). Transformational Government in Europe: A Survey of National Policies. In: Miltiadis D. Lytras et al. (Eds). *Visioning and Engineering the Knowledge Society - A Web Science Perspective Second World Summit on the Knowledge Society*, WSKS 2009 Chania, Crete, Greece, September 16-18, 2009 Proceedings, Springer.
- Parisopoulos, K., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2014). An investigation of national policies on transformational government (t-Gov) in Europe. *International Journal of Information Technology and Management, Inderscience Enterprises Ltd*, 13(4), 305-323.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies XLIV*, 652-667
- Savoldelli, A., Codagnone, C., & Misuraca, G. (2014). Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly*, 31, 63-71.
- Sá-Soares, D. de (2009). *Interoperabilidade entre Sistemas de Informação na Administração Pública* (Doctoral dissertation, Escola de Engenharia do Universidade do Minho).
- Schwab, K. (2016). *The fourth Industrial revolution*. Genebra, World Economic Forum.
- Seixas, P. C., Baptista, L., & Dias, R. C. (2020). Sociometrias territoriais de participação cidadã: mapas de Kernel como ferramenta de apoio ao planejamento estratégico municipal. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1-24.
- Siau, K., & Y. Long (2005). Synthesizing e-government stage models—a meta-synthesis based on meta-ethnography approach. *Industrial Management & data Systems*, 105(6), 443-458.

- Sivarajah, U., Irani, Z., & Weerakkody, V. (2015). Evaluating the use and impact of Web 2.0 technologies in local government. *Government Information Quarterly*, 32(4), 473-487.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- UN-ASPA. (2002). *Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*.
- Van Veenstra, A. F., Klievink, B., & Janssen, M. (2011). Barriers and impediments to transformational government: insights from literature and practice. *Electronic Government, An International Journal*, 8(2/3), 226-241.
- Vlahovic, N., & Vracic, T. (2014). An Overview of E-Government 3.0 Implementation. *Encyclopedia of Information Science and Technology* (3rd Ed.) (pp. 2700-2708).
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24, 646-665.



“Sem trabalho eu não sou nada, não tenho identidade”: um estudo qualitativo em uma organização pública brasileira

“Without work, I am nothing, I have no identity”:
a qualitative study in a Brazilian public organization

(EN: 169-191)

Francisco Antonio Coelho Junior*

Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Pedro Marques-Quinteiro**

Instituto William James,
ISPA – Instituto Universitário, Portugal

Cristiane Faiad***

Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Tânia Gomes Figueira****

Universidade de Brasília (UnB), Conselho
Nacional de Desenvolvimento Científico e
Tecnológico, Brasil

Antonio Paulo Pinheiro Lima*****

Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasil

Liziane Castilhos de Oliveira Freitas*****

Universidade de Brasília (UnB), Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.145-167

Artigo recebido a 24/04/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 07/09/2020.

* Professor Associado do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília.

E-mail: fercoepsi@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1820-5448>

** Professor Assistente do Departamento de Psicologia Social e Organizacional do Instituto William James (ISPA- Instituto Universitário, Lisboa).

E-mail: pedromquinteiro@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9385-8476>

*** Professora Assistente do Departamento de Psicologia Clínica e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e Organizacional da Universidade de Brasília.

E-mail: crisfaiaid@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8012-8893>

**** Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e Organizacional da Universidade de Brasília, e servidora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

E-mail: taniacnpq@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1844-3999>

***** Mestre em Psicologia Clínica e Cultura pela Universidade de Brasília e Consultor Técnico-Legislativo em Psicologia Clínica pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

E-mail: antonio.pinheiro.lima@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9006-4785>

***** Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e Organizacional da Universidade de Brasília.

E-mail: lizianefreitas@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3141-1318>

RESUMO

A saúde mental no trabalho é um tema de grande relevância e impacto no cotidiano das organizações. Lideranças têm, cada vez mais, que lidar com demandas cada vez mais constantes no ambiente laboral. A implementação de ações de prevenção a transtornos psicológicos e comportamentais, bem como de provimento de suporte emocional, vem sendo cada vez mais requerida. Considerando que o trabalho é essencial para a formação da identidade humana, este artigo tem como objetivo analisar, a partir do relato verbal de quinze lideranças de uma Organização pública brasileira, vivências relacionadas à saúde mental no trabalho. Mais especificamente, apresenta-se, aqui, a importância atribuída ao trabalho à vida profissional destas lideranças. Por meio da psicodinâmica do trabalho, descrevem-se sentidos atribuídos ao trabalho, discutindo seus impactos à psique humana. Quinze entrevistas em profundidade foram realizadas com lideranças formais da Organização em estudo. Estas lideranças são estratégicas à Organização. Realizou-se análise de conteúdo categorial considerando entrevistas transcritas. Como resultados, identificou-se forte vinculação afetiva das lideranças com a Organização em estudo. A gestão da qualidade de vida no trabalho foi apontada como essencial na Organização. O ato de trabalhar implica sentir-se útil e valorizado. A pesquisa fornece aos profissionais da administração pública uma compreensão abrangente de questões relacionadas ao fator humano no trabalho. Este artigo demonstra que a administração pública brasileira precisa estar atenta ao desenvolvimento de boas práticas de gestão de pessoas. Várias questões relevantes são apresentadas e discutidas na busca pela conformidade nas práticas de desenvolvimento de pessoas.

Palavras-chave: significado do trabalho, comportamento organizacional, saúde mental, qualidade de vida no trabalho, bem-estar no trabalho, cultura organizacional

ABSTRACT

Mental health in the workplace is a subject of great relevance and impact in the daily life of organizations. Leaders have to deal with increasingly constant demands in the work environment. The implementation of management actions to prevent psychological and behavioral disorders, as well as providing emotional support, has been increasingly required. Considering that work is essential for the formation of human identity, this article aims to analyze, based on the verbal report of fifteen leaders of a Brazilian public organization, experiences related to mental health issues in the workplace. More specifically, this article presents the importance attached by work to the professional life of these leaders. Through the analytical perspective of the psychodynamics of work, meanings attributed to work are described in this article, discussing its effects on the human psyche. Fifteen in-depth interviews were conducted with formal leaders of the Organization under study. These leaders are strategic to the Organization. Categorical content analysis was performed from the transcribed interviews. As a result, a strong affective link between the leaders and the Organization under study was identified. The management of quality of life at work was identified as essential in the organizational context. The act of working implies feeling useful and valued. The survey provides to the public administration professionals a comprehensive understanding of issues related to the human factor at work. This article proves that the Brazilian public administration needs to pay attention to the development of good practices in people management. Several relevant issues are presented and discussed, seeking for a conformity in people development practices.

Keywords: meaning of work, organizational behavior, mental health, quality of life at work, well-being at work, organizational culture

1. Introdução

O trabalho é parte essencial na formação das identidades pessoal e social. O trabalho faz parte dos indivíduos (Paiva, Bendassoli & Torres, 2015). O sentido e a importância atribuídos pelos indivíduos ao seu trabalho passam pela percepção de importância e utilidade.

O papel desempenhado pelas emoções é essencial. Compreender a dinâmica do trabalho e seus modos de subjetivação pelos indivíduos é um dos principais objetivos da pesquisa desenvolvida no campo do comportamento organizacional (Aryee, Walumbwa, Mondejar, & Chu, 2017).

O trabalho, segundo Borges e Tamayo (2001), provê subsistência e favorece a individuação, criando significados emocionais e existenciais, bem como contribuindo, significativamente, para a estruturação da personalidade. O valor intrínseco atribuído ao trabalho (Klein, Molloy & Brinsfield, 2012), vem ganhando espaço na literatura (Duarte & Dejours, 2019).

Na perspectiva de Dejours (2004), o trabalho põe à prova a subjetividade do trabalhador. O desafio de enfrentar a realidade do trabalho pode representar tanto a exaltação quanto a mortificação de sua subjetividade. Esse desafio é transformador, de modo que trabalhar não é apenas produzir: é construir a si mesmo. O trabalho, portanto, constitui um teste para a subjetividade. Por que e como as pessoas se comportam de maneiras específicas em seus locais de trabalho? Em contextos saudáveis, por exemplo, pode ser um cenário de bem-estar e satisfação. Em ambientes opressivos, injustos e prejudiciais à saúde, no entanto, pode levar a doenças e morte.

A fronteira entre as esferas pessoal e profissional é muito difusa. Onde termina o trabalho, e onde começa a vida pessoal? Ambas as esferas, invariavelmente, confundem-se, se misturam e, ocasionalmente, se atropelam.

Nos últimos anos, o vínculo e o significado atribuídos ao trabalho tornaram-se muito mais fortes e intensos (Rohm & Lopes, 2015). Ribeiro e Léda (2004) investigaram os efeitos de “não conseguir se desconectar do trabalho”. Isso levou a sérios problemas afetivos e comportamentais nos trabalhadores, visto que o trabalho é hoje uma fonte de realização pessoal, não apenas profissional (Kubo, Gouvêa, & Mantovani, 2013).

Uma das consequências é que a qualidade de vida se deteriora drasticamente, quando se está muito apegado ao trabalho. Comportamentos *workaholics* são prejudiciais aos trabalhadores, pois tendem a levar à exaustão física e emocional. A saúde mental torna-se frágil, pois o indivíduo simplesmente não consegue se ver longe de seu trabalho (Ribeiro & Léda, 2004).

É essencial, assim, segundo Rosso, Dekas e Wrzesniewski (2010), identificar a maneira pela qual os indivíduos ressignificam sua presença no trabalho, bem

como seu *modus operandi* psicológico. Isto posto, esta pesquisa tem como objetivo geral descrever crenças e percepções de trabalhadores brasileiros (líderes na função pública) sobre o trabalho, tendo por referência dimensões psicológicas.

Os trabalhadores que participaram deste estudo atuam em uma Organização pública brasileira, que possui abrangência nacional. São servidores públicos de carreira e atuam enquanto líderes. Assim, em termos de contribuições práticas e teóricas, este trabalho visa expandir compreensões existentes sobre o significado atribuído ao trabalho, discutindo como os processos emocionais influenciam vários aspectos decorrentes da atividade laboral. Considera-se, aqui, o afeto como o construto central, que impacta, sobremaneira, sobre como os indivíduos atribuem significado ao seu trabalho.

Como questões norteadoras desta pesquisa, definiu-se: quais os significados atribuídos, pelos indivíduos, ao trabalho? Até que ponto esses sentidos atingem o limite de um tipo de fronteira aceitável e quando eles cruzam essa fronteira, tornando o trabalho uma fonte contínua de dependência e sofrimento? Qual é o limite em que o indivíduo, inconscientemente, tem o sequestro de sua subjetividade e sua psique presos pela excessiva necessidade de sempre produzir mais e melhor? Até que ponto o engajamento e o compromisso com o trabalho se tornam prejudiciais?

Partimos da premissa teórica, segundo Oliveira e Silveira (2012), de que os repertórios comportamentais se baseiam em modelos afetivos e mentais que o indivíduo constrói, considerando as condições que as organizações lhes fornecem. Tanto os modelos afetivos quanto os mentais padronizam o comportamento que guia as maneiras de executar.

Por fim, ainda em termos de contribuição teórica esperada com este trabalho, ressalta-se que este artigo é baseado no conceito de 'função psicológica do trabalho', de Bendassoli e Gondim (2014). Pretende-se, aqui, compreender a operacionalização deste conceito em uma realidade laboral pública, no Brasil. Considera-se a presença humana em um ambiente de trabalho como um fenômeno social (uma vez que o indivíduo dá sentido à sua identidade a partir de seu reconhecimento como pertencente a um grupo social) e humano (o trabalho é o meio de acesso para alcançar desejos e aspirações humanos, incluindo pecuniários). Isso significa afirmar que alguns mecanismos psicológicos complexos estão envolvidos na identificação ou produção de significados no trabalho.

Quanto à sua relevância, busca-se compreender, aqui, à luz do conceito de função psicológica do trabalho, a relação entre trabalho e saúde mental. Considera-se, aqui, que investigar aspectos relacionados à vida psíquica no trabalho pode impactar positivamente na própria atividade laboral. Programas para promoção da qualidade de vida e saúde mental dos trabalhadores podem ser planejados, consi-

derando-se os resultados aqui apresentados. A discussão científica sobre os limites de abrangência do trabalho, especialmente em seu papel na formação da identidade humana, também é uma contribuição importante que se espera deste artigo.

2. Referencial teórico

Diversas variáveis podem ser associadas ao significado atribuído pelo indivíduo ao seu trabalho (Kubo, Gouvêa, & Mantovani, 2013). Segundo Neves, Nascimento, Felix Jr., Silva e Andrade (2018), os modelos hegemônicos de pesquisa sobre comportamento organizacional apontam para a importância de se estudar variáveis associadas às interpretações subjetivas que o indivíduo faz sobre seu trabalho. Esses modelos incluem variáveis que, geralmente, se referem às crenças, expectativas e valores que os trabalhadores têm sobre o trabalho em geral (Meyer & Maltin, 2010).

Modelos mais alternativos aos modelos hegemônicos têm sido baseados em outros conceitos que também consideram a dimensão sociopolítica das organizações (Tolfo & Piccinini, 2007). Estes modelos baseiam-se no estudo de variáveis relacionadas à percepção da justiça organizacional (especialmente no que se refere ao reconhecimento do esforço, conforme discutido por Bennett, Bakker & Field, 2018), estilos de liderança (Liden, Wayne, Liao, & Meuser, 2014) e identificação com o trabalho (Bennett, Gabriel, Calderwood, Dahling, & Trougakos, 2016). As dimensões 'esquecidas', atribuídas ao comportamento organizacional positivo, como força pessoal, resiliência, estratégias de enfrentamento, bem-estar, confiança e espiritualidade, também se tornaram parte do debate científico atual sobre o significado do trabalho (Walumbwa, Muchiri, Misati, Wu, & Meiliani, 2018).

O trabalho pode ter significados diferenciados para a vida das pessoas (Joo & Lee, 2017). Seja por motivação financeira, seja por busca da realização pessoal, o ato de trabalhar é uma das principais e mais importantes atividades humanas (Paiva, Bendassoli & Torres, 2015).

Um dos estudos pioneiros sobre sentido e significado do trabalho foi desenvolvido pelo grupo MOW (The Meaning of Working International Research Team). Em pesquisa (MOW, 1987) desenvolvida no início da década de 1980, junto a mais de 15 mil trabalhadores de 8 países, a equipe de pesquisadores identificou três dimensões centrais: a centralidade do trabalho (grau de importância do trabalho na vida das pessoas), as normas sociais relacionadas ao trabalho (o quão justas as trocas entre trabalhador e organizações são avaliadas pelo princípio da reciprocidade) e os resultados relacionados ao trabalho (sensação de recompensa e de sentir-se útil, por exemplo). Estas dimensões são clássicas, e representam o significado atribuído pelo indivíduo às suas vivências laborais. Muito da literatura recente teve como arcabouço clássico os resultados desta pesquisa conduzida pelo MOW.

A natureza psicossocial do trabalho está ligada a processos afetivos desencadeados por experiências humanas nas condições de trabalho (May, Gilson, & Harter, 2004). É muito importante entender a dinâmica relacional atribuída entre indivíduos e seu trabalho (Saks & Gruman, 2014; Lancman, Barros, Uchida, & Sznclwar, 2019). Discutir possíveis implicações que as próprias organizações de trabalho representam uma fonte de prisão psíquica dos indivíduos se faz necessário. Quais são as ações preventivas e a promoção da qualidade de vida no trabalho promovidas pelos gerentes das organizações? Eles são efetivamente eficazes? Consegue-se que tipo de resultados? Como as lideranças lidam com trabalhadores viciados em trabalho?

Ao analisar a literatura empírica relacionada à presença humana no trabalho, autores, por exemplo, como Freitas e Facas (2013), Oliveira e Faiman (2019) e Silva e Marra (2019), pesquisando diferentes contextos organizacionais no Brasil (professores e polícia militar trabalho), demonstraram que certas condições de trabalho são prejudiciais. A falta de apoio e de suporte são fontes de sofrimento laboral. Assim, adotar práticas gerenciais, que promovam a saúde mental dos professores e de policiais, por exemplo, é essencial. Compreender o que Dejours (2004) entendeu como 'psicodinâmica do trabalho' é imprescindível.

Resultados similares foram encontrados por Rodrigues, Barrichelo e Morin (2016), quando investigaram o *lôcus* de trabalho dos profissionais de enfermagem brasileiros em hospitais. Ainda, identificando percepções de pessoas prestes a se aposentar, Macêdo, Bendassoli e Torres (2017) relataram a intensa dificuldade de desapego ao trabalho e o sentimento de medo decorrente da necessidade de preencherem o tempo entre aqueles que se aposentariam em até 2 anos. O medo desses trabalhadores era de não conseguirem ficar sem trabalhar. Isso porque a paixão pelo trabalho (Donahue, Forest, Vallerand, Lemyre, Crevier-Braud, & Bergeron, 2012) era tão intensa que eles se sentiam desamparados, ou tendo uma autoimagem muito negativa (sentimento de invalidez e de inutilidade), gerando intensa ansiedade (Petrou & Bakker, 2016).

O papel das lideranças, na promoção de um ambiente organizacional emocionalmente saudável e positivo, é essencial (Tasnim, 2016). Outras pesquisas científicas, que problematizam a presença humana no trabalho do ponto de vista da saúde mental dos trabalhadores, podem ser encontradas em Christian, Garza e Slaughter (2011), Tadić, Bakker e Oerlemans (2015) e Campos, Alquatti, Garbin e Pereira (2016).-

No Brasil, casos recentes de suicídio no trabalho têm chamado a atenção das autoridades brasileiras (Cortez, Veiga, Gomide & Souza, 2019; Dantas, Azevedo, Nunes, Amador, Marques & Barbosa, 2017). Políticas públicas, para prevenção ao suicídio, vêm sendo implementadas. As lideranças estão muito preocupadas com

o desenvolvimento de políticas organizacionais de intervenção e de prevenção ao suicídio.

É importante que a organização das tarefas se torne mais racional e humana (Tadić, Oerlemans, & Bakker, 2017). Os objetivos e os resultados esperados devem ser claros, e dentro de limites favoráveis a que os trabalhadores consigam realizá-los. Caso contrário, a necessidade de atingir as metas de trabalho pode ser sentida de maneira dolorosa. O planejamento do trabalho não deve ser feito de forma a gerar sobrecarga (Schulte & Vainio, 2010). Deve-se buscar um ambiente organizacional saudável e de equilíbrio, segundo Winter e Alf (2019), com base na cooperação e no compartilhamento de valores pessoais e profissionais que convirjam à formação da identidade dos trabalhadores.

É essencial buscar conciliar valores pessoais e organizacionais para promover o bem-estar no trabalho (Sonnentag, 2015). Dejours (2004) alerta para a necessidade de regras de produção e coexistência no trabalho contarem com a participação ativa dos trabalhadores. Segundo este autor, os trabalhadores têm valiosas contribuições a oferecer para decisões gerenciais. Esses trabalhadores têm *know-how*, expertise e sabem como agir, baseados em experiências subjetivas na realização de seu trabalho. O trabalhador que se sente ouvido pela sua chefia tende, inclusive, a se sentir pertencendo ao todo e a ter sentimentos mais positivos perante sua atividade laboral.

Pode-se perguntar, à luz da discussão apresentada por Rohm e Lopes (2015): o intenso ritmo de trabalho, que gera tensão e estresse, contribui para aumentar a sensação de descontentamento e não pertencimento por parte dos trabalhadores? O ritmo acelerado tem sido uma fonte de sofrimento? Que condições são essas que geram representações psíquicas de prazer ou sofrimento? Qual o seu impacto na saúde mental do trabalhador?

As respostas para essas perguntas estão alinhadas com as discussões de Kubo, Gouveia e Mantovani (2013). A busca desenfreada por produtividade a qualquer preço, e sem condições adequadas de trabalho, pode levar rapidamente à doença psíquica desses trabalhadores.

A promoção da saúde mental dos trabalhadores está diretamente relacionada à organização do trabalho (Lancman, Barros, Uchida, & Sznclwar, 2019). Aspectos relacionados ao *job design* e desempenho dos trabalhadores (por exemplo, autonomia na tomada de decisões, empoderamento, pressão para alcançar metas e aderência aos valores organizacionais) devem ser levados em consideração pelas lideranças. O desempenho dos líderes é essencial para a promoção de experiências de bem-estar no trabalho, principalmente no gerenciamento humanizado de sua equipe e na prestação de apoio quando necessário (Palassi & Silva, 2015).

Segundo Pereira e Tolfo (2016), são necessárias mais pesquisas para se descrever os significados atribuídos pelos trabalhadores brasileiros ao seu trabalho. O *lôcus* das organizações brasileiras não é tradicionalmente estudado, principalmente aquelas de natureza pública. Mais pesquisas são necessárias.

O ato de trabalhar deve ser estudado em todas as suas facetas (Sonnentag, 2015). Deve-se reconhecer, por exemplo, situações de dissonância cognitiva entre o trabalhador e a organização. Implicações motivacionais precisam ser levadas em consideração, reconhecendo os efeitos nocivos de estresse em potencial e, assim, gerando uma sensação de bem-estar no trabalho.

3. Método

3.1 Desenho da pesquisa

Esta pesquisa tem caráter descritivo e exploratório. Utilizou a abordagem qualitativa. Baseou-se no levantamento de dados primários, obtidos junto aos participantes. Tem recorte transversal. Como o objetivo geral deste trabalho relaciona-se a compreender a maneira como trabalhadores interpretam, subjetivamente, a sua realidade, optou-se pelo emprego da matriz ideográfica de investigação da realidade.

3.2 Características da Organização pesquisada

A pesquisa foi realizada em uma Organização pública brasileira. A Organização pertence à administração indireta brasileira e atua no campo da pesquisa agropecuária. Apresenta desempenho reconhecido em todo o território nacional e internacional.

Em virtude da acessibilidade, a pesquisa foi realizada especificamente em uma unidade organizacional descentralizada, localizada na região sudeste do Brasil. Foi decidido, por questões de sigilo, preservar a razão social da Organização.

3.3 Procedimentos de coleta de dados

Foram realizadas quinze (15) entrevistas semiestruturadas, em profundidade, com trabalhadores que exerciam, à época, cargos de liderança. Estas lideranças foram selecionadas intencionalmente, a partir da adoção dos seguintes critérios de conveniência: tinham que ser líderes de setores/departamentos, recém-contratados (até 1 ano de serviço) ou com mais tempo na organização (mais de 15 anos de serviços prestados à Organização). Estes critérios representavam o que se entendeu aqui como “lideranças-chave” para a Organização.

Duas pessoas, responsáveis pelo setor de recursos humanos, auxiliaram diretamente a equipe de pesquisa na identificação de possíveis participantes que se-

riam convidados a fazer parte desta pesquisa. Dos 40 nomes sugeridos, a equipe de pesquisa selecionou aleatoriamente 30 nomes. Essas 30 pessoas foram convidadas a participar das entrevistas que seriam realizadas. O convite foi feito por *e-mail* ou ligação telefônica e 21 confirmaram interesse. Estes receberam uma carta apresentando o objetivo da pesquisa e, então, 15 participaram efetivamente da pesquisa.

Durante a assinatura do termo de consentimento informado, cada entrevistado também concordou em gravar a entrevista. Essa gravação permitiria à equipe de pesquisa se concentrar mais nos argumentos apresentados pelos entrevistados. A gravação permitiu posterior transcrição literal, garantindo maior riqueza e um nível de detalhamento mais eficaz na análise das falas dos entrevistados. Não houve reações de hesitação ou retaliação pelos entrevistados durante as 15 entrevistas. Tudo correu conforme o planejado.

3.4 Perfil dos participantes

Em relação ao perfil dos participantes, identificou-se prevalência de homens ($n = 11$, 73,3%), com perfil mais experiente (86,7% com pelo menos 41 anos) e com mais tempo de trabalho (80% dos participantes tinha pelo menos 11 anos de trabalho na organização).

3.5 Procedimentos de análise de dados

Utilizou-se roteiro semiestruturado, contendo questões abertas que tratavam das representações psicológicas sobre o trabalho na organização. As perguntas-estímulo foram: *"Como você se sente trabalhando aqui na Organização?"*, *"Que tipo de sentimentos gera em você trabalhar aqui?"*, *"Fale sobre o que o motiva a trabalhar aqui"*, *"Agora, fale o que o irrita ou o desencoraja de vir trabalhar aqui"* e *"Você se vê trabalhando aqui pelos próximos anos?"*. As perguntas tratavam sobre aspectos afetivo-emocionais proporcionados pelo ato de trabalhar.

Procurou-se identificar o tipo de sentimento ou afeto despertado, considerando toda a experiência que tiveram naquele espaço de trabalho. Uma abordagem dialética e interacionista foi usada durante cada uma das 15 entrevistas. As entrevistas duraram, em média, trinta a quarenta minutos. É importante ressaltar que, mesmo com a abordagem dialética e interacionista, alguns poucos entrevistados tiveram muita dificuldade em verbalizar seus argumentos. Esta dificuldade se deu, principalmente, em virtude de não conseguirem verbalizar ideias ou sentimentos, ou não acharem palavras apropriadas para tal. Ressalta-se, contudo, que a equipe de pesquisa conseguiu contornar esta situação, deixando todos os entrevistados confortáveis e à vontade para falarem da maneira como acharem a melhor possível.

Com as 15 entrevistas já transcritas na íntegra, foi realizada análise temática e categorial para interpretação de seus conteúdos. A interpretação dos relatos foi livre, e seguiu recomendações de Bardin (2011), pela interpretação direta do significado das palavras.

Com base na literatura, definiu-se, previamente, categorias de análise quanto ao objetivo deste trabalho (representações psicológicas e sociais do trabalho) e que seriam corroboradas, empiricamente, por meio de uma unidade interna entre os argumentos apresentados pelos entrevistados: 'representações psíquicas, afetivas-emocionais e sociais sobre as condições de trabalho' e 'identidade pessoal e profissional'. Importante destacar que estas categorias correspondem às principais dimensões teóricas identificadas na literatura sobre sentido e significado do trabalho, bem como foram aquelas que mais foram citadas pelo conjunto de entrevistados. São categorias mais de nível macro e que agruparão os argumentos literais que foram verbalizados nesta pesquisa empírica. Ressalta-se que esta unidade interna foi buscada analisando-se a convergência de opiniões em relação aos tópicos abordados. Alguns exemplos de saturação também foram identificados.

4. Resultados e discussão

Em geral, identificou-se convergência na grande maioria das opiniões manifestadas pelos entrevistados. Optou-se por apresentar, aqui, os argumentos mais representativos e baseados em maior prevalência de opiniões convergentes. A questão da singularidade das opiniões, em termos dos significados atribuídos ao trabalho, foi levada em conta pela equipe de pesquisa. Ressalta-se, uma vez mais, que os resultados da pesquisa são baseados nas percepções dos entrevistados, logo, precisam ser contextualizados e relativizados à opinião manifestada pelos 15 líderes.

Conforme explicitado anteriormente, duas principais categorias de análise foram identificadas, considerando-se, a priori, a literatura empírica sobre o tema. Esta classificação manteve-se, também, a posteriori, quando se verificou os argumentos empíricos apresentados pelos próprios entrevistados. Estas categorias ('representações psíquicas, afetivas-emocionais e sociais sobre as condições de trabalho' e 'identidade pessoal e profissional') servirão como eixo central das discussões.

Identificaram-se, no geral, emoções muito positivas relacionadas ao trabalho. O trabalho, ao encontro dos estudos de MOW (1987), é fonte de centralidade e impacta diretamente na autoimagem do trabalhador. Os relatos verbais, via de regra, tratavam de um intenso sentimento de orgulho em trabalhar na organização. Houve relatos de sofrimento quando se falou sobre a questão da chegada da aposentadoria, sobre a imagem negativa do servidor público e sobre a burocracia excessiva no desempenho das atribuições. Estas categorias estão apresentadas e exemplificadas a seguir.

As respostas dadas pelos participantes, no geral, indicam que os mesmos são bastante engajados com o que fazem. Eles têm muito orgulho de onde trabalham, e relatam ser envolvidos emocionalmente.

Os entrevistados relataram sentir-se fazer parte de uma família. Eles alegaram gostar muito de suas tarefas, e estarem comprometidos com a realização do seu trabalho. Esses resultados estão alinhados com o que Donahue, Forest, Vallerand, Lemyre, Crevier-Braud e Bergeron (2012) discutem em relação à importância dos significados, experiências e significados muito positivos compartilhados entre os indivíduos como sendo importantes fatores de engajamento e motivação.

O trabalho foi percebido como fonte de bem-estar e de experiências emocionais positivas (Tadić, Bakker, & Oerlemans, 2015). O fato de se sentirem úteis, prestando um serviço de relevância à sociedade brasileira, foi homogêneo entre os entrevistados, em relação à centralidade atribuída ao trabalho. O trabalho é, na perspectiva dos 15 participantes, percebido como fonte de orgulho e motivação. Nota-se que a reputação da Organização foi um ponto positivo relatado por todos os 15 participantes.

A imagem da organização, como May, Gilson e Harter (2004), parece gerar atitudes positivas em relação ao trabalho. No caso desta organização, a imagem que os entrevistados fazem é de seriedade nos serviços prestados e credibilidade perante à sociedade brasileira. Esta imagem é uma importante fonte de orgulho, bem-estar e motivação com o trabalho.

Os participantes relataram sentir parte de algo maior, de um todo extremamente estratégico para o Brasil. À medida que a Organização desenvolve iniciativas de pesquisa e inovações tecnológicas disponibilizadas à sociedade, há um sentimento positivo de pertencimento:

"Somente quando trabalhamos aqui, sentimos orgulho, sabe, as pessoas respeitam aqui, elas respeitam o nome da (nome da Organização), é um respeito que existe há muitos anos, em pesquisa, no que fazemos. Nos sentimos integrados aqui" (Entrevistado 2).

"Certamente, existe a tradição do nome da empresa na sociedade brasileira e mundial, certo? Nós sentimos vontade de participar das pesquisas, nos sentimos felizes mesmo quando vemos o nome da (nome da Organização) na mídia de uma maneira positiva, sabe, estamos muito orgulhosos" (Entrevistado 5).

"Sinto que faço parte de algo maior, aqui está muito bom, gosto de dizer a todos que trabalho aqui e o que eu faço" (Entrevistado 9).

"É muito bom trabalhar aqui, as pessoas te valorizam, o nome da (nome da Organização) tem respeito, as pessoas te respeitam muito" (Entrevistado 12).

"Eu realmente queria passar em um concurso público e trabalhar aqui. A pesquisa é muito importante para a sociedade brasileira. Quando digo que trabalho aqui, as pessoas parecem ter orgulho de mim, me olham diferente sabe..." (Entrevistado 13).

Esses resultados vão ao encontro dos achados de Walumbwa, Muchiri, Misati, Wu e Meiliani (2018) e May, Gilson e Harter (2004), quando argumentaram que haverá um significado maior atribuído ao trabalho quando o indivíduo perceber que suas expectativas pessoais e profissionais estão sendo atendidas. O compromisso se torna maior, assim como o engajamento, e acaba promovendo um ambiente de trabalho favorável à promoção da saúde mental dos trabalhadores (Kubo, Gouvêia & Mantovani, 2013). É preciso atenção à saúde mental e emocional do trabalhador, bem como ênfase à promoção da qualidade de vida em seu trabalho.

Parece que os entrevistados sentem uma espécie de *status* em virtude de trabalharem onde trabalham. A credibilidade percebida encontra suporte em sua história e na conquista explícita de sua missão e objetivos organizacionais:

"Pertencço à família (nome da empresa), pertencço a essa família, sinto-me importante trabalhar aqui, as pessoas parecem encher os olhos quando digo que trabalho (nome da organização)" (Entrevistado 1).

"Sinto-me parte de uma família. Uma família unida. Aqui parece que as pessoas gostam de trabalhar com o que fazem. O nome de (nome da Organização) é muito forte, as pessoas realmente o respeitam, isso lhes dá enorme orgulho" (Entrevistado 4).

"Um dos aspetos mais marcantes aqui é a responsabilidade dos funcionários em cumprir as metas e objetivos de (nome da organização), isso gera um compromisso muito intenso com a organização" (Entrevistado 11).

"Não queremos parar de trabalhar aqui, sabe. Quando há um resultado importante, quando algumas pesquisas são bem-sucedidas, nos sentimos felizes, parece que realmente participamos de tudo" (Entrevistado 14).

Considerando o conjunto de opiniões manifestado entre os 15 entrevistados, foi identificado um vínculo muito forte com a Organização. O sentimento de apego ao que ele faz foi apontado por Rosso, Dekas e Wrzesniewski (2010) e Saks e Gruman (2014) como essenciais para a formação de vínculos afetivos com o trabalho.

Todavia, por outro lado, essa representação simbólica do trabalho, se exagerada, pode representar, segundo Pereira e Tolfo (2016), um sinal de alerta para os líderes organizacionais. A fronteira aonde o prazer termina e o sofrimento começa precisa ser constantemente levada em consideração pelas lideranças. Uma

vez mais, ressalta-se a importância de se atuar na promoção da saúde mental e qualidade de vida dos trabalhadores. É importante sempre ter em perspectiva os efeitos do *job design* e do contexto laboral sobre a saúde do trabalhador, adotando-se estratégias gerenciais, que sejam efetivas, para promovê-la diariamente.

Os líderes devem intervir imediatamente quando os limites desta fronteira não estão claros. Uma vez que eles identifiquem que os indivíduos estão se dedicando demais ao seu trabalho, isso pode afetar sua saúde mental. O indivíduo pode não conseguir desligar-se do trabalho. Danos, às vezes irreversíveis, à psique humana, podem ser causados.

A necessidade de harmonizar o trabalho com outras esferas da vida é apontada na literatura (Cheung, Lun & Cheung, 2018). Técnicas de *mindfulness*, com foco em metas e objetivos pessoais, já foram aplicadas em organizações brasileiras, com o objetivo de incentivar o indivíduo a tentar desvincular-se do trabalho em sua vida pessoal:

"Há pessoas aqui que vêm trabalhar no fim de semana, não podem ficar em casa. E não poucas pessoas, você vê. De fato, aqui (nome da organização) é a segunda casa, às vezes é uma segunda mãe" (Entrevistado 3).

"Aqui é sentir-se parte da família (nome da Organização), vestir a camisa, todo mundo aqui está muito orgulhoso, todo mundo toca o piano, você tem poucas pessoas que se sentam ao piano, todo mundo tenta" (Entrevistado 12).

"Vamos para casa e ainda pensamos no que temos que fazer, sabe, temos dificuldade em desligar, parece que queremos que chegue logo no dia seguinte" (Entrevistado 14).

"Você não pode se desconectar daqui, sabe, eu não posso e eu acho que nem consigo. Estou em casa e estou pensando em ir trabalhar, é uma conexão, como dizem, de unhas e carne. Adoro vir aqui, viria todos os dias para mim, nem precisava me pagar" (Entrevistado 15).

As principais emoções negativas expressas pelos participantes da pesquisa estavam mais relacionadas à imagem da administração pública como um todo (especialmente no que diz respeito à falta de valorização do servidor público e à falta de práticas profissionais de reconhecimento e *feedback*) do que em aspectos relacionados com o próprio ambiente de trabalho. Um balanço de pesquisa realizada no Canadá mostra uma estreita relação entre mal-estar psicológico e uma falta de reconhecimento que pode ser devido à desvalorização dos resultados do trabalho. A estimativa é que a falta de reconhecimento multiplique o risco de experiências negativas de estresse (Brun & Dugas, 2008).

Via de regra, a sociedade tem, segundo relatos dos entrevistados, uma imagem distorcida do funcionário público como pessoa paralisada, sem identificação com o que faz, sem compromisso e sem motivação.

Os entrevistados apontaram a imagem negativa do servidor público como fonte de sofrimento no trabalho. Esse estereótipo, da figura do servidor público, foi um dos principais pontos negativos, segundo os participantes da pesquisa.

Para Dejours (2004) e Joo e Lee (2017), o reconhecimento é um elemento-chave na prevenção da violência e na promoção do bem-estar no trabalho. Esse reconhecimento social ajuda a manter a cooperação, quebra o isolamento, gera sentimento de pertencimento e proporciona prazer ao trabalhar.

(Sobre o ambiente de trabalho como um todo): “falta de motivação como um todo, ser funcionário público é até desaprovado; você precisa realizar muitas atividades que não são agradáveis, além de não ter o reconhecimento que deveria ter” (Entrevistado 1).

“Uau, há dias em que nos sentimos mal, você sabe, nós caímos, as pessoas te julgam o tempo todo, nos sentimos como mãos atadas, mas é o servidor público como um todo, você sabe o que não é para nós” (Entrevistado 7).

“O que queremos aqui é ser valorizado, você sabe, é ver que o que fazemos é importante, importa aqui, queremos que as coisas tenham continuidade, não fiquem apenas em ações mais isoladas, então acaba que não funciona, não funciona, e a culpa é nossa, sabe, é ruim aí” (Entrevistado 8).

“Tem gente aqui que vem, que faz o dele, e é isso, o cara vai pra casa, o cara só faz o básico, ele não quer participar de mais nada, você vê que ele poderia dar mais, entregar mais, certo” (Entrevistado 14).

Outro aspecto do cotidiano, também percebido como fonte de insatisfação e de sofrimento, de acordo com os relatos dos participantes, refere-se à burocracia excessiva. Disfunções na burocracia são declaradamente irritantes.

Isso diz respeito a falhas na organização do trabalho. Não está planejado como deveria e algumas variáveis de contingência (como o baixo quantitativo de servidores públicos em alguns departamentos da Organização, por exemplo) não são levadas em consideração durante a divisão do trabalho. O sentimento compartilhado é o de sobrecarga. Há pouca autonomia percebida para executar tarefas, e a criatividade, de acordo com alguns relatos, não é estimulada. A padronização de tarefas e a rotina excessiva impedem o uso pleno do potencial dos indivíduos:

“De fato, há uma burocratização excessiva no processo de comunicação, lentidão mesmo no processo de tomada de decisão, que às

vezes dificulta o processo de propor e implementar as práticas e políticas que expressam o desempenho no trabalho" (Entrevistado 4).

"Falta de uma visão mais integrada dos processos que às vezes também dificulta o trabalho" (Entrevistado 5).

"O desempenho aqui é severamente dificultado pelo excesso de formalidade em muitos procedimentos, às vezes é uma burocracia que nem faz muito sentido, além das más condições do equipamento e das instalações físicas do edifício" (Entrevistado 11).

"Os sistemas aqui causam muitos problemas, há momentos em que tudo trava, há momentos em que uma coisa não fala com outra, o tapete está sujo, aqui há excesso ou falta de ar-condicionado, eu acho é preciso aumentar também o estacionamento, há muitas coisas que precisam ser melhor organizadas" (Entrevistado 14).

"Temos aqui muitos problemas com a área de TI (tecnologia da informação), a sensação é de que nada funciona quando você chega lá, sabe, parece que tudo fica lá, então ficamos impacientes, queremos resolvê-lo em breve e podemos eles parecer estar em alta demanda, mas eu também preciso fazer o meu trabalho, certo" (Entrevistado 15).

Segundo Medeiros e Ferreira (2011) e Silva e Marra (2019), estudos realizados em Organizações do governo brasileiro, nos níveis federal e estadual, alertam para o custo cognitivo como uma dimensão de alta demanda pelo 'Custo Humano do Trabalho'. Esses estudos atestam que as demandas relacionadas à intensa concentração mental, resolução de problemas e gerenciamento, para lidar com circunstâncias imprevistas que ocorrem em situações de trabalho, levam a um nível muito alto de demanda dos trabalhadores (Carneiro & Ferreira, 2007; Ferreira & Mendes, 2003).

Por meio dos relatos verbais dos 15 entrevistados, também foi constatado que o próprio papel das lideranças foi destacado. Os líderes são essenciais para a execução de tarefas e fornecem suporte para a execução de rotinas de trabalho. Os líderes precisam ser treinados. De fato, a falta de preparação de alguns líderes parece ser uma das principais fontes de mal-estar no trabalho.

Pelo fato de os cargos de liderança na Organização serem resultado de indicação política (ocupação comissionada), os considerados mais qualificados nem sempre eram aqueles selecionados para exercê-los. Como os 15 entrevistados exerciam função de liderança, quando da época de realização das entrevistas, houve alguns deles que questionavam as condutas dos próprios colegas em determinadas ocasiões. Houve relatos de lideranças muito despreparadas. Isso gerou sentimentos negativos em relação ao trabalho.

Alguns dos participantes desta pesquisa estavam muito insatisfeitos com a falta de preparação gerencial entre alguns de seus próprios colegas que também eram líderes:

"Falta de desenvolvimento da capacidade motivacional da liderança. Insensibilidade do próprio Conselho aos problemas dos servidores. Falta um horizonte mais claro em sua própria carreira" (Entrevistado 2).

"Ele claramente não tem paciência para conversar, de fato, acho que ele não sabe lidar com as pessoas, parece que sim" (Entrevistado 9).

"Para você ver, a coisa mais importante aqui é o líder, aí vem uma pessoa que parece não saber o que está fazendo lá, isso daí é complicado" (Entrevistado 10).

"Você percebe claramente que o líder (nome do Líder) não tem competência para estar lá, ele fica com raiva, você sabe, fazemos todo o trabalho" (Entrevistado 11).

(Falando das dificuldades vivenciadas no trabalho) "certamente, o chefe precisa estar preparado, promover o trabalho, o melhor relacionamento entre colegas e o chefe, a divisão de tarefas deve ser mais justa, a jornada de trabalho, principalmente a maneira como ela é realizada" (Entrevistado 12).

Alguns entrevistados afirmaram que parecem existir preferências pessoais por parte de alguns líderes. Essas preferências geram diferenças percebidas no tratamento dado aos liderados, especialmente quando da época da avaliação de desempenho. Parece haver sentimento de injustiça em alguns casos. Observa-se que esses achados empíricos estão de acordo com Liden, Wayne, Liao e Meuser (2014), Saks e Gruman (2014) e Tasnim (2016), quando enfatizam que o preparo gerencial e os estilos gerenciais são determinantes para promoverem o menor ou o maior engajamento com o trabalho entre os liderados.

"A subjetividade aqui deve ser abolida, você sabe, acho que é o resultado que sempre deve ser visto. A qualidade do trabalho e das decisões é o que deve prevalecer. Todos os chefes aqui precisam levar isso em conta, em vez de privilegiar um ou outro. Outro ponto é que a avaliação de desempenho não deve ter um efeito punitivo, as pessoas acabam não levando a sério e fazem de qualquer maneira" (Entrevistado 7).

"Falta de reconhecimento profissional entre o chefe e os próprios colegas, às vezes parece que aqui você está sozinho, você sabe, não sabe se está indo bem, se está fazendo mal, bem como o excesso de intimidade entre colegas causa desânimo no trabalho" (Entrevistado 8).

"O que realmente chama a atenção aqui são questões motivacionais, como a falta de reconhecimento do trabalho que alguns fazem aqui, não recebem nenhum tipo de feedback e, quando existe, é o resultado da avaliação de desempenho, ali todo mundo vai bem, ninguém é mal avaliado, isso é complicado" (Entrevistado 12).

Os programas de desenvolvimento gerencial devem ser implementados na Organização em estudo. A formação de competências de suporte e apoio devem ser priorizadas, principalmente competências de natureza psicossocial (Winter & Alf, 2019). Deve-se mostrar aos líderes que um elogio é muito importante no *feedback*, não somente a exposição de pontos negativos.

Além disso, as lideranças devem estar preparadas em termos do conhecimento do fluxo de trabalho e de técnicas gerenciais de planejamento/organização do trabalho. É importante enfatizar que o apoio explícito dos líderes, percebido pelos indivíduos, é uma importante fonte de prazer, satisfação e motivação com o trabalho (Tolfo & Piccinini, 2007; Klein, Molloy e Brinsfield, 2012).

Em resumo, identificou-se que há intensa rotina nas formas de execução do trabalho, com foco na divisão departamentalizada e grau elevado de especialização de tarefas. Existe uma hierarquia de comando claramente definida, com responsabilidades de tomada de decisão explicitamente determinadas. Incentivar a criatividade, bem como promover um clima organizacional mais positivo, devem ser elementos centrais no desempenho gerencial (Sonnentag, 2015). Os líderes precisam ter conhecimento sobre como melhor agir em questões relacionadas à equipe de liderados, especialmente no que tange à resolução de conflitos.

A valorização dos servidores precisa acontecer diariamente. *Feedbacks* relacionados ao trabalho precisam ser dados. Estratégias de desenvolvimento da equipe de trabalho também precisam ser definidas. O despreparo gerencial em lidar com os outros e o pouco reconhecimento dado aos liderados, por parte de algumas lideranças, conforme os relatos, parecem ser aspectos que precisam ser mais bem aprimorados.

Os participantes desta pesquisa parecem conceber seu trabalho como parte integrante de sua identidade. Além de ser uma fonte de apoio pessoal, o trabalho é percebido como um complemento essencial ao seu processo contínuo de subjetivação e consolidação de sua identidade.

Os relatos levam a crer que parecem existir experiências muito positivas em relação ao significado atribuído ao trabalho. Sentimentos de profunda identificação com a Empresa foram muito comuns nos relatos verbais, de modo que alguns entrevistados a concebem, metaforicamente, como uma segunda mãe ou uma segunda família. Obviamente, conforme discutido anteriormente, qualquer tipo de excesso pode causar doenças mentais relacionadas ao trabalho, e isso deve ser

continuamente monitorado pelas lideranças organizacionais. Relatos sobre indivíduos *workaholics* sugerem que ações de prevenção e remediação à saúde mental precisam ser implementadas.

5. Conclusão

Este trabalho teve como objetivo descrever as percepções e crenças de trabalhadores de uma organização pública brasileira sobre representações pessoais e profissionais atribuídas ao seu trabalho. Por meio da análise interpretativa do conteúdo, foram identificadas as opiniões e expectativas dos indivíduos sobre o valor atribuído e o significado de seu trabalho.

Após a realização de 15 entrevistas em profundidade, por meio de roteiro semi-estruturado, foram descritos significados atribuídos pelas lideranças ao trabalho. Discutiu-se sobre experiências profissionais que incentivavam o engajamento e o compromisso com o trabalho, bem como representações ideológicas do papel do trabalho em suas vidas.

Conclui-se, assim, que o significado atribuído ao trabalho é essencial para a formação das identidades pessoais e sociais dos indivíduos. O que dá sentido ao trabalho é o propósito para o qual é realizado. Percebendo-se parte integrante da realidade do trabalho, e identificando-se com os valores organizacionais atuais, os indivíduos tenderão a ter experiências mais positivas relacionadas ao seu trabalho.

Os resultados apontam que os indivíduos querem ser reconhecidos e valorizados. Os próprios líderes precisam estar mais aptos a fornecer apoio psicossocial aos indivíduos, especialmente na forma de elogios e reconhecimento. O *feedback*, além de corretivo, precisa ser incentivar o desenvolvimento profissional dos trabalhadores.

Algumas das recomendações, que aqui são sugeridas, à luz dos resultados presentemente relatados, implicam encargos efetivos para as organizações, tanto do ponto de vista de recursos quanto de tempo. É preciso comprometimento e engajamento para se implementarem ações efetivas no campo de gestão das pessoas. Deve-se reconhecer o potencial que cada indivíduo é capaz de manifestar no exercício das suas atribuições respeitando-se os limites de sua saúde mental e psicológica.

A razão pela qual se trabalha está ligada à representação psíquica de que somos seres sociais e que agimos de acordo com a forma como nos percebemos no mundo. Reflexões sobre o que está sendo feito, e se isso está trazendo experiências positivas, que geram bem-estar, promovem algum efeito ou impacto no mundo.

A promoção da saúde mental dos trabalhadores envolve necessariamente a compreensão de sua posição diante das condições que lhes são dadas. Ações voltadas à promoção do bem-estar e da qualidade de vida no trabalho precisam

ser constantemente planejadas e executadas. Ações de preparação das lideranças, bem como monitoramento do desempenho gerencial e suporte organizacional, são essenciais.

Os líderes precisam estar disponíveis e serem capazes de ouvir os trabalhadores. Exige-se, portanto, o comprometimento das próprias lideranças com o desenvolvimento da sua equipe de liderados. A partir dessa escuta ativa, cuidar dos interesses da equipe e das condições de trabalho como um todo. Deve agir para prevenir situações de violência e doenças físicas e mentais relacionadas ao trabalho.

Ainda, espera-se que as lideranças atuem como mediadores por excelência, não apenas nos conflitos que surgem em sua equipe, mas, também, no sentido de contribuir para a harmonização entre os objetivos organizacionais e as necessidades dos trabalhadores. A liderança deve ter competência técnica e comportamental balizando a sua atuação. O líder deverá ter capacidade técnica e, também, conhecer técnicas de estímulo ao trabalho e motivação da própria equipe de trabalho, provendo suporte sempre que for demandado.

A identificação com o trabalho precisa ser monitorada. Situações em que o indivíduo sente que não consegue mais parar de trabalhar (viciado em trabalho) precisam de intervenção. A doença psíquica relacionada ao ato de trabalhar está diretamente relacionada ao sequestro da subjetividade humana.

Também, é importante considerar que este estudo identificou que os líderes organizacionais precisam atuar mais diretamente no diagnóstico das causas do sofrimento psíquico no trabalho. Cada liderança precisa ser ativa no mapeamento destas causas, e atuação rápida em torno da sua resolução. As ações de gestão, destinadas a fornecer apoio e reconhecimento, precisam ser explicitamente percebidas pelos trabalhadores.

Valores positivos associados ao trabalho precisam ser destacados. Os distúrbios psicológicos associados ao ato de trabalhar precisam ser diagnosticados e as práticas de intervenção gerencial precisam ser implementadas imediatamente, desenvolvendo o que chamaremos aqui de 'ética do cuidado' das lideranças para com os seus liderados.

Como limitações desta pesquisa, destaca-se que a coleta de dados realizada com 15 pessoas pode não ter sido representativa de todo o contexto organizacional, embora tenham sido adotados critérios para seleção e escolha de quem seria entrevistado, buscando a representatividade das opiniões (líderes ou com menos de um ano de trabalho ou com, pelo menos, 15 anos de serviço prestado). Servidores lotados em departamentos que possuem outras subculturas organizacionais também poderiam ter enriquecido ainda mais a variedade de informações coletadas.

Ainda como limitações, identificou-se que alguns dos argumentos apresentados por alguns participantes não puderam ser mais detalhados, porque os participantes simplesmente não conseguiram desenvolver melhor sua narrativa. Alguns participantes deram respostas muito curtas, ou até evasivas, sobre alguns dos tópicos solicitados, e isso dificultou a categorização e a análise posterior. Recomendou-se a realização de novas entrevistas, ou mesmo grupos focais, para aprofundar estas respostas.

Outra possível limitação refere-se à maneira pela qual os indivíduos se posicionavam, ou vieses decorrentes do autorrelato. Pode ser que muitas opiniões tenham sido expressas sob a influência da leniência ou severidade, por exemplo, indicando presença de desejabilidade social. Este fato precisa ser considerado em pesquisas posteriores, ou adotando-se nova estratégia na colheita de dados (análise de dados secundários, por exemplo, como pesquisas de clima organizacional adotadas na própria Organização), ou adotando-se uma estratégia de coleta de dados baseada em observação de grupos, não apenas solicitando opiniões individuais sobre determinados temas.

Para estudos futuros, recomenda-se aprofundar o diagnóstico qualitativo sobre variáveis relacionadas ao envolvimento e comprometimento com o trabalho. Outras variáveis relacionadas às dimensões teóricas das subculturas organizacionais, como cidadania organizacional, justiça percebida e poder de equipe, podem fornecer os dados empíricos necessários para a consolidação dos resultados apresentados neste estudo.

Uma gestão mais humanizada no ambiente de trabalho envolve a compreensão das aspirações e desejos dos indivíduos. Há trabalho a ser feito, mas há indivíduos que querem colaborar mais do que se fossem simplesmente meros espectadores de sua própria realidade. O desafio está lançado.

Referências

- Aryee, S., Walumbwa, F. O., Mondejar, R., & Chu, C. W. L. (2017). Core self-evaluations and employee voice behavior: Test of a dual-motivational pathway. *Journal of Management*, 43, 946–966.
- Backes, A. L. (2012). Trabalho e subjetividade: sofrimento psíquico em contexto de mudanças organizacionais. *Gestão e Sociedade*, 6(14), 117-138.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Editora 70.
- Bendassolli, P. & Gondim, S. M. G. (2014). Significados, sentidos e função psicológica do trabalho: Discutindo essa tríade conceitual e seus desafios metodológicos. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 32(1), 131-147. doi: dx.doi.org/10.12804/apl32.1.2014.09.
- Bennett, A A, Bakker, A. B., & Field, J G (2018). Recovery from work-related effort: a meta-analysis. *Journal of Organizational Behavior*, 39, 262-275.

- Bennett, A. A., Gabriel, A. S., Calderwood, C., Dahling, J. J., & Trougakos, J. P. (2016). Better together? Examining profiles of employee recovery experiences. *Journal of Applied Psychology*, 101, 1635–1654.
- Borges, L. O. & Tamayo, A. (2001). A estrutura cognitiva do significado do trabalho. *Revista Psicologia Organizacional e Trabalho*, 1(2), 11–43.
- Brun, J. P. & Dugas, N. (2008). An analysis of employee recognition: perspectives on human resources practices. *The International Journal of Human Resource Management*, 19(4), 716–730.
- Campos, L. J., Alquatti, R., Garbin, R. S., & Pereira, I. (2016). Trabalho e suicídio: gesto de resistência final. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 16(1), 86–103.
- Carneiro, T. L. & Ferreira, M. C. (2007). Redução de jornada melhora a qualidade de vida no trabalho? A experiência de uma organização pública brasileira. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho*, 7(1), 131–157. Retrieved from <<http://pepsic.homolog.bvsalud.org/pdf/rpot/v7n1/v7n1a07.pdf>>.
- Cheung, F., Lun, V., & Cheung, M. W. L. (2018). Emotional labor and occupational well-being: latent profile transition analysis approach. *Frontiers in psychology*, 9.
- Christian, M. S., Garza, A. S., & Slaughter, J. E. (2011). Work engagement: A quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. *Personnel Psychology*, 64, 89–136. <<https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2010.01203.x>>.
- Cortez, P. A., Veiga, H. M. S., Gomide, A. P. A., & Souza, M. V. R. (2019). Suicídio no trabalho: um estudo de revisão da literatura brasileira em psicologia. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, 19(1), 523–531. Retrieved from <<https://dx.doi.org/10.17652/rpot/2019.1.14480>>
- Dantas, A. P., Azevedo, U. N. D., Nunes, A. D., Amador, A. E., Marques, M. V., & Barbosa, I. R. (2017). Analysis of suicide mortality in Brazil: Spatial distribution and socioeconomic context. *Revista Brasileira de Psiquiatria*, 40(1), 12–18. doi: 10.1590/1516-4446-2017-2241
- Dejours, C. (2004). Subjetividade, trabalho e ação. *Revista Produção*, 14(3), 27–34. Retrieved from: <https://doi.org/10.1163/156851606779308161>.
- Donahue, E. G., Forest, J., Vallerand, R. J., Lemyre, P., Crevier-Braud, L., & Bergeron, E. (2012). Passion for work and emotional exhaustion: The mediating role of rumination and recovery. *Applied Psychology: Health and Well-Being*, 4, 341–368. Retrieved from <<https://doi.org/10.1111/j.1758-0854.2012.01078.x>>
- Duarte, A. & Dejours, C. (2019). Le harcèlement au travail et ses conséquences psychopathologiques: une clinique qui se transforme. *L'Évolution Psychiatrique*, 84(2), 337–345.
- Ferreira, M. C. & Mendes, A. M. (2003). *Trabalho e riscos de adoecimento: o caso dos auditores-fiscais da Previdência Social brasileira*. Brasília: Ler, Pensar e Agir.
- Freitas, L. G. & Facas, E. P. (2013). Vivências de prazer-sofrimento no contexto de trabalho dos professores. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 13(1), 7–26.
- Joo, B. K. & Lee, I. (2017). Workplace happiness: work engagement, career satisfaction, and subjective well-being. *Evidence-Based HRM*, 5(2), 206–221.

- Klein, H. J., Molloy, J. C., & Brinsfield, C. T. (2012). Reconceptualizing workforce commitment to redress a stretched construct: Revisiting assumptions and removing confounds. *Academy of Management Review*, 37, 130–151.
- Kubo, S. H., Gouvêa, M. A., & Mantovani, D. M. N. (2013). Dimensões do significado do trabalho e suas relações. *Pretexto*, 14(3), 28-49.
- Lancman, S., Barros, J. O., Uchida S., & Sznclwar L. I. (2019). La PDT comme contribution aux politiques publiques au Brésil: des réflexions sur la démarche et son insertion dans le contexte universitaire à São Paulo. *Travailler*, 1, 17-30.
- Liden, R. C., Wayne, S. J., Liao, C., & Meuser, J. D. (2014). Servant leadership and serving culture: influence on individual and unit performance. *Academy of Management Journal*, 57, 1434–1452.
- May, D. R., Gilson, R. L., & Harter, L. M. (2004). The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77, 11–37. Retrieved from <<https://doi.org/10.1348/096317904322915892>>.
- Macêdo, L. S. S., Bendassoli, P., & Torres, T. L. (2017). Representações Sociais da aposentadoria e intenção de continuar trabalhando. *Psicologia & Sociedade*, 29. (e145010). doi:10.1590/1807-0310/2017v29i145010.
- May, D. R., Gilson, R. L., & Harter, L. M. (2004). The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77(1), 11-37. Retrieved from <<http://dx.doi.org/10.1348/096317904322915892>>.
- Medeiros, L. F. R. & Ferreira, M. C. (2011). Qualidade de vida no trabalho: uma revisão da produção científica de 1995-2009. *Gestão Contemporânea*, 8(9), 9-34.
- Meyer, J. P. & Maltin, E. R. (2010). Employee commitment and well-being: A critical review, theoretical framework and research agenda. *Journal of Vocational Behavior*, 77, 323–337.
- Meaning of Work International Research Team - MOW (1987). *The meaning of working*. London: Academic Press.
- Oliveira, T. S. & Faia, C. J. S. (2019). Ser policial militar: reflexos na vida pessoal e nos relacionamentos. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, 19(2), 607-615.
- Oliveira, M. C. L. & Silveira, S. B. (2012). O(s) sentido(s) do trabalho na contemporaneidade. *Veredas*, 16(1), 149-165.
- Paiva, J. C. M., Bendassoli, P., & Torres, C. C. (2015). Sentidos e significados do trabalho: dos impedimentos às possibilidades do trabalho de pessoas com deficiências. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 15(1), 218-239, 2015.
- Palassi, M. P. & Silva, A. R. L. (2014). A dinâmica do significado do trabalho na iminência de uma privatização. *Revista de Ciências da Administração*, 16(38), 47-62.
- Pereira, E. F. & Tolfo, S. R. (2016). Estudos sobre sentidos e significados do trabalho na psicologia: uma revisão das suas bases teórico-epistemológicas *Psicologia Argumento*, 34(86), 302–317. Retrived from <https://doi.org/10.7213/psicol.argum.34.087.AO02>.
- Petrou, P. & Bakker, A. B. (2016). Crafting one's leisure time in response to high job strain. *Human Relations*, 69, 507–529.

- Ribeiro, C. V. S. & Léda, D. B. (2004). O significado do trabalho em tempos de reestruturação produtiva. *Estudos e pesquisas em psicologia*, 4(2).
- Rodrigues, A. L., Barrichello, A., & Morin, E. (2016). Os sentidos do trabalho para profissionais de enfermagem: um estudo multimétodos. *Revista de Administração de Empresas*, 56(2), 192-208.
- Rohm, R. H. D., & Lopes, N. F. (2015). O novo sentido do trabalho para o sujeito pós-moderno: uma abordagem crítica. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(2), 332-345.
- Rosso, B D, Dekas, K. H., & Wrzesniewski, A. (2010) On the meaning of work: A theoretical integration and review. *Research in Organizational Behavior*, 30(C), 91-127. Retrieved from <<https://doi.org/10.1016/j.riob.2010.09.001>>.
- Saks, A. M. & Gruman, J. A. (2014). What do we really know about employee engagement? *Human Resource Development Quarterly*, 25, 155-182. Retrieved from <<https://doi.org/10.1002/hrdq.2118>>.
- Schulte, P. & Vainio, H. (2010). Well-being at work: Overview and perspective. *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 36(5), 422-429.
- Silva, D.H. & Marra, A.V. (2019). Vivências de prazer e sofrimento no trabalho: o caso de policiais militares de uma cidade do interior. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, 6(3), 616- 646.
- Sonnentag, S. (2015). Dynamics of well-being. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2(1), 261-293.
- Tadić Vujčić, M., Bakker, A. B., & Oerlemans, W. G. M. (2015). Challenge versus hindrance job demands and well-being: A diary study on the moderating role of job resources. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 88, 702-725, 2015. Retrieved from <<https://doi.org/10.1111/joop.12094>>.
- Tadić Vujčić, M., Oerlemans, W. G. M., & Bakker, A. B. (2017). How challenging was your work today? The role of autonomous work motivation. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 26, 81-93. Retrieved from: <<https://doi.org/10.1080/1359432X.2016.1208653>>.
- Tasnim, Z. (2016). Happiness at Workplace: Building a Conceptual Framework. *International Journal of Applied Business and Economic Research*, 6(2), 5181-5189.
- Tolfo, S. R. & Piccinini, V. (2007). Sentidos e significados do trabalho: explorando conceitos, variáveis e estudos empíricos brasileiros. *Psicologia & Sociedade*, 19, 39-46. Retrieved from: <<https://doi.org/10.1590/S0102-71822007000400007>>.
- Walumbwa, F. O., Muchiri, M. K., Misati, E., Wu, C., & Meiilani, M. (2018). Inspired to perform: a multilevel investigation of antecedents and consequences of thriving at work. *Journal of Organizational Behavior*, 39(3), 249-261.
- Winter, L. E. & Alf, A. M. (2019). A profissão do policial militar: vivências de prazer e sofrimento no trabalho. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, 19(3), 671-678.



“Without work, I am nothing, I have no identity”: a qualitative study in a Brazilian public organization

“Sem trabalho eu não sou nada, não tenho identidade”: um estudo
qualitativo em uma organização pública brasileira (PT: 145-167)

Francisco Antonio Coelho Junior*

University of Brasilia (UnB), Brazil

Pedro Marques-Quinteiro**

William James Institute,
ISPA – University Institute, Portugal

Cristiane Faiad***

University of Brasilia (UnB), Brazil

Tânia Gomes Figueira****

University of Brasilia (UnB), National Council
for Scientific and Technological Development, Brazil

Antonio Paulo Pinheiro Lima*****

Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brazil

Liziane Castilhos de Oliveira Freitas*****

University of Brasilia (UnB), Brazil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIIN1/pp.169-191

Article received on 24/04/2020 and approved for publication by the Editorial Council on 07/09/2020.

* Associate Professor in the Department of Administration and of the Post-Graduate Program in Administration at the University of Brasilia.

E-mail: fercoepsi@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1820-5448>

** Assistant Professor in the Department of Social and Organizational Psychology at the William James Institute (ISPA- University Institute, Lisbon).

E-mail: pedromquinteiro@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9385-8476>

*** Assistant Professor in the Department of Administration and of the Post-Graduate Program in Social, Work and Organizational Psychology at the University of Brasilia.

E-mail: crisfaiad@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8012-8893>

**** PhD by the Post-Graduation Program in Social, Work and Organizational Psychology by the University of Brasilia and servant of the Brazilian National Council for Scientific and Technological Development – CNPq.

E-mail: taniacnpq@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1844-3999>

***** Master's degree in clinical psychology and Culture by the University of Brasilia and Technical-Legislative Consultant in Clinical Psychology by the Legislative Chamber of the Federal District.

E-mail: antonio.pinheiro.lima@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9006-4785>

***** Master in the Post-Graduate Program in Social, Work and Organizational Psychology at the University of Brasilia.

E-mail: lizianefreitas@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3141-1318>

ABSTRACT

Mental health in the workplace is a subject of great relevance and impact in the daily life of organizations. Leaders have to deal with increasingly constant demands in the work environment. The implementation of management actions to prevent psychological and behavioral disorders, as well as providing emotional support, has been increasingly required. Considering that work is essential for the formation of human identity, this article aims to analyze, based on the verbal report of fifteen leaders of a Brazilian public organization, experiences related to mental health issues in the workplace. More specifically, this article presents the importance attached by work to the professional life of these leaders. Through the analytical perspective of the psychodynamics of work, meanings attributed to work are described in this article, discussing its effects on the human psyche. Fifteen in-depth interviews were conducted with formal leaders of the Organization under study. These leaders are strategic to the Organization. Categorical content analysis was performed from the transcribed interviews. As a result, a strong affective link between the leaders and the Organization under study was identified. The management of quality of life at work was identified as essential in the organizational context. The act of working implies feeling useful and valued. The survey provides to the public administration professionals a comprehensive understanding of issues related to the human factor at work. This article proves that the Brazilian public administration needs to pay attention to the development of good practices in people management. Several relevant issues are presented and discussed, seeking for a conformity in people development practices.

Keywords: meaning of work, organizational behavior, mental health, quality of life at work, well-being at work, organizational culture

RESUMO

A saúde mental no trabalho é um tema de grande relevância e impacto no cotidiano das organizações. Lideranças têm, cada vez mais, que lidar com demandas cada vez mais constantes no ambiente laboral. A implementação de ações de prevenção a transtornos psicológicos e comportamentais, bem como de provimento de suporte emocional, vem sendo cada vez mais requerida. Considerando que o trabalho é essencial para a formação da identidade humana, este artigo tem como objetivo analisar, a partir do relato verbal de quinze lideranças de uma Organização pública brasileira, vivências relacionadas à saúde mental no trabalho. Mais especificamente, apresenta-se, aqui, a importância atribuída ao trabalho à vida profissional destas lideranças. Por meio da psicodinâmica do trabalho, descrevem-se sentidos atribuídos ao trabalho, discutindo seus impactos à psique humana. Quinze entrevistas em profundidade foram realizadas com lideranças formais da Organização em estudo. Estas lideranças são estratégicas à Organização. Realizou-se análise de conteúdo categorial considerando entrevistas transcritas. Como resultados, identificou-se forte vinculação afetiva das lideranças com a Organização em estudo. A gestão da qualidade de vida no trabalho foi apontada como essencial na Organização. O ato de trabalhar implica sentir-se útil e valorizado. A pesquisa fornece aos profissionais da administração pública uma compreensão abrangente de questões relacionadas ao fator humano no trabalho. Este artigo demonstra que a administração pública brasileira precisa estar atenta ao desenvolvimento de boas práticas de gestão de pessoas. Várias questões relevantes são apresentadas e discutidas na busca pela conformidade nas práticas de desenvolvimento de pessoas.

Palavras-chave: significado do trabalho, comportamento organizacional, saúde mental, qualidade de vida no trabalho, bem-estar no trabalho, cultura organizacional

1. Introduction

Work is an essential part in the formation of personal and social identities. Work is a part of an individual (Paiva, Bendassoli & Torres, 2015). The sense and importance awarded by individuals to the work is based on the perception of importance and utility.

The role played by emotions is essential. Understanding the work dynamics and its modes of subjectivation by individuals is one of the main aims of the research developed in the field of organizational behavior (Aryee, Walumbwa, Mondejar & Chu, 2017).

The work, according to Borges and Tamayo (2001), provides subsistence and favors individuation, creating emotional and existential meaning, as well as significantly contributing to the personality structuring. The intrinsic value awarded to work (Klein, Molloy & Brinsfield, 2012) is getting more space in the literature (Duarte & Dejours, 2019).

In the Dejours' (2004) perspective, work puts the worker's subjectivity to the test. The challenge of confronting working reality can represent both exaltation and mortification of its subjectivity. This is a transformative challenge, so that working is not only about producing, but it is about building oneself. Work, therefore, constitutes a test for subjectivity. Why and how do people behave in specific ways in their workplaces? In a healthy context, for example, it can be a set of well-being and satisfaction. In oppressive, unfair and harming environments, though, it can imply illness and death.

The boundary between the personal and professional spheres is diffused. Where does work end, and where does personal life start? Both spheres, are invariably confused, mixed and occasionally cross over.

In recent years, the link and meaning assigned to work have become much stronger and more intense (Rohm & Lopes, 2015). Ribeiro and Léda (2004) investigated the effects of "not managing to disconnect from work". This led to serious affective problems and behaviors in workers, since work is now a source of personal, and not just professional realization (Kubo, Gouvêa & Mantovani, 2013).

One of the consequences is that quality of life deteriorates drastically, when one is very attached to work. Workaholic behaviors are harmful for workers, then they tend to lead it to physical and emotional exhaustion. Mental health becomes fragile, then the individual simply does not manage to see beyond their work (Ribeiro & Léda, 2004).

Thus, it is essential, according to Rosso, Dekas and Wrzesniewski (2010), to identify the way in which individuals reassign meaning to their presence at work, as well as their psychological *modus operandi*. This research intends to describe

beliefs and perceptions of Brazilian workers (leaders in public function) on work, having psychological dimensions as its reference.

The workers that participate in this study act in a public Brazilian Organization, that possesses national comprehensiveness. They are public servants, acting as leaders. Thus, in terms of practical and theoretical contributions, this work seeks to expand existing comprehensions about the meaning of work, discussing how emotional processes influence different aspects resulting from working activity. Here, the affection is considered as the central construct, that impacts, excessively, on how individuals provide the meaning to their work.

The guiding questions of this research are as follows: what are the meanings provided, by individuals, to work? How far do these feelings achieve the limit of an acceptable boundary type and when do they cross the boundary, making work as continual source of dependency and suffering? What is the limit in which the individual, unconsciously, is trapping their subjectivity and their psyche by the excessive need of producing more and better? How harmful are engagement and compromise with work?

This article starts with theoretical premise, according to Oliveira and Silveira (2012), where the behavioral repertoires are based on affectional and mental models constructed by the individual, considering the conditions provided by organizations. Both the affectional and mental models standardize behavior that directions execution manners.

Finally, still in terms of the theoretical contribution expected from this study, it is noteworthy to mention that this article is based on the concept of "psychological function of work" proposed by Bendassoli and Godim (2014). It is intended, here, to understand this concept's operationalization in a public working reality in Brazil. Human presence in a working environment is considered as a social phenomenon (once the individual provides a meaning to their identity from their recognition of belonging to a social group) and human (work as a means of access to achieve human desires, including monetary ones). This means that some complex psychological mechanisms are involved in the identification or production of meaning at work.

As for its relevance, we seek to understand the relationship between work and mental health, in the light of the concept of function of work in psychological terms. We consider that investigating aspects related to psychic life at work can positively impact on working activity itself. Programs to promote quality of life and mental health of workers can be planned, considering the results presented in this article. The scientific discussion on limits of scope of work, especially in its role in the formation of human identity, is also an important contribution that is expected from this article.

2. Theoretical framework

Different variables can be associated to the meaning provided by an individual to their work (Kubo, Gouvêa & Mantovani, 2013). According to Neves, Nascimento, Felix Jr., Silva and Andrade (2018), the hegemonic research models about organizational behavior point out the importance of studying variables associated to subjective interpretations made by an individual on their work. These models include variables that generally refer to beliefs, expectations and values that workers have regarding work in general terms (Meyer & Maltin, 2010).

More alternative models to the hegemonic models have been based on other concepts that also consider the social and political dimension of organizations (Tolfo & Piccinini, 2007). These models are based on the study of variables related to the perception of organizational justice (especially as referred to as recognition of effort, according to that discussed by Bennett, Bakker & Field, 2018), styles of leadership (Liden, Wayne, Liao & Meuser, 2014) and identification with the work (Bennett, Gabriel, Calderwood, Dahling & Trougakos, 2016). The “forgotten” dimensions awarded to positive organizational behavior, as personal strength, resilience, confrontational strategies, well-being, confidence and spirituality, have been also included in the current scientific debate on the meaning of work (Walumbwa, Muchiri, Misati & Meliani, 2018).

Work can have different meanings for people’s lives (Joo & Lee, 2017). Working is one of the main and most important human activities, whether due to financial motivation or the search of personal realization (Paiva, Bendassoli & Torres, 2015).

One of the pioneering studies on the sense and meaning of work was developed by the MOW team (The Meaning of Working International Research team). In the research (MOW, 1987) developed in the early 1980s, comprising more than 15 thousand workers from 8 countries, the team of researchers identified three central dimensions: the centrality of work (work importance level peoples’ lives), work-related social norms (how fair the exchange between worker and organizations are assessed by the principle of reciprocity) and work-related results (feeling of reward and usefulness, for example). These dimensions are classic and represent the meaning provided by an individual to their work experiences. Many recent studies were based on the results of this research conducted by MOW as its classical framework.

The psychosocial nature of work is linked to affective processes triggered by human experiences in working conditions (May, Gilson & Harter, 2004). It is very important to understand the relational dynamics between individuals and their work (Saks & Gruman, 2014; Lancman, Barros, Uchida, & Sznclwar, 2019). It is important to discuss possible implications that the working organizations represent a source of psychic prison of individuals. What are the preventive actions and the

promotion of quality of life at work promoted by the managers of organizations? Are they effectively efficient? What kind of results do they achieve? How do leaders deal with workaholic employees?

When analyzing the empirical literature related to human presence at work, authors like Freitas and Facas (2013), Oliveira and Faiman (2019) and Silva and Marra (2019), while researching different organizational contexts in Brazil (teachers and military police officers at work), demonstrated that certain working conditions are prejudicial. The lack of support is the main source of labor distress. Thus, it is essential to adopt managerial practices that promote mental health of, for example, teachers and police officers. It is crucial to understand what Dejours (2004) perceived by "the psychodynamics of work".

Similar results were achieved by Rodrigues, Barrichelo and Morin (2016), while researching the working locus of Brazilian nursing practitioner in hospitals. Still, while identifying perceptions of people headings towards retirements, Macêdo, Bendassoli and Torres (2017) reported the intense difficulty of detachment from work and the feeling of fear resulting from the need to fill the time among those who would retire in 2 years. The fear of these workers was that they would not be able to work. This is happened because of their passion for work (Donahue, Forest, Vallerand, Lemyre, Crevier-Braud & Bergeron, 2012) was so intense that they felt helpless or had a very negative image of themselves (disablement or uselessness feeling), the factors that generated intense anxiety (Petrout & Bakker, 2016).

The role of leadership is essential in the promotion of an emotionally healthy and positive organizational environment (Tasnim, 2016). Other scientific researches, which problematize human presence at work from the point of view of workers' mental health, can be found in Christian, Garza and Slaughter (2011), Tadić, Bakker and Oerlemans (2015) and Campos, Alquatti, Garbin and Pereira (2016).-

In Brazil, recent cases of suicide at work have called the attention of the Brazilian authorities (Cortez, Veiga, Gomide & Souza, 2019; Dantas, Azevedo, Nunes, Amador, Marques & Barbosa, 2017). And public policies for the prevention of suicide are being implemented. The leaders are very concerned with the development of organizational policies regarding suicide intervention and prevention.

It is important that the organization of tasks becomes more rational and human (Tadić, Oerlemans, & Bakker, 2017). The expected goals and results must be clear, and within the favorable limits that would be possible for workers to achieve. Otherwise, the need of achievement the working goals can be felt painful manner. Work-plans should be constructed in a burdenless manner (Schulte & Vainio, 2010). According to Winter and Alf (2019), a healthy and balanced organizational

environment must be sought, and based on co-operation and in sharing personal and professional values that converge the formation of the workers' identity.

It is essential to seek the reconciliation of personal and organizational values to promote working well-being (Sonnentag, 2015). Dejours (2004) warns of the need for production and co-existence regulations at work, counting on the active workers' participation. According to this author, workers can offer honorable contributions for managerial decisions. These workers have the know-how, expertise and know how to act, based on subjective experiences in their working performance. Workers who feel heard by their bosses, tends to feel belonged and to feel positive regarding their working activity.

One can ask, in the light of the discussion carried out by Rohm and Lopes (2015): whether the intense rhythm of work, that generates tension and distress, contributes to increase of dissatisfaction and non-belonging felt by workers? Has the accelerated rhythm been a source of distress? What are the conditions that generate psychic representations of pleasure and distress? What is their impact in workers' mental health?

The answers to these questions are aligned with the discussions carried out by Kubo, Gouveia and Mantovani (2013). The relentless search for productivity at any price, and without adequate working conditions, can quickly lead to the psychic illness of these workers.

The promotion of workers' mental health is directly related to work organization (Lancman, Barros, Uchida & Sznclwar, 2019). Aspects related to job design and workers' performance (for example, autonomy in decision making, empowerment, pressure to achieve goals and adherence to organizational values) must be taken into leader's consideration. The performance of leaders is essential for promotion of well-being experiences of well-being in the workplace, mainly in the humanized management of their personnel and in the provision of support when necessary (Palassi & Silva, 2015).

According to Pereira and Tolfo (2016), other researches are needed in order to describe the meanings of work provided by Brazilian workers. The locus of Brazilian organizations, mainly of public ones, is not studied in traditional manner. Other researches are needed.

The act of working must be studied in all its facets (Sonnentag, 2015). Situations of cognitive dissonance for instance between the worker and the organization must be recognized. Motivational implications need to be taken into consideration, recognizing the harmful effects of potential stressors and, thus, generating a feeling of well-being at work.

3. Methodology

3.1 Research Design

This is a descriptive and exploratory research. A qualitative approach was used to carry out this research. This research is also based on the survey of primary data, obtained from the participants. Therefore, this is a cross-line research. As the general aim, this article is concerned on understanding of the manner in which workers subjectively interpret their reality and the authors opted for the use of an idiographic approach for researching reality.

3.2 Characteristics of the Organization surveyed

The research was performed in a Brazilian public Organization. The Organization belongs to the indirect Brazilian administration and operates in the field of agricultural research. It also has a recognized performance throughout national and international territories.

Due to accessibility, the research was carried out mainly in a decentralized organizational unit, located in the south-east region of Brazil. For confidentiality reasons, it was decided to Organization's company name to remain undisclosed.

3.3 Data collection procedure

Fifteen (15) semi-structured interviews were performed, in depth, with workers, acting as leaders at the time of the study. These leaders were selected intentionally, based on the adoption of the following criteria of co-existence: these people had to be sector/department leaders, who were recently hired (up to 1 year of service) or performing their professional activity for more than 15 years within the organization). These criteria represented what was understood here as "key-leadership" for the Organization.

Two people from Human Resources department, directly assisted the research team in the identification of possible participants that would be invited to be a part of this research. Of the 40 suggested names, the research team has randomly selected 30 names. These 30 people were invited to participate in the interviews that would be performed. The invitation was made by e-mail or telephone and 21 people confirmed their interest. These received a letter stating the purpose of the research, and, then 15 people have effectively participated in the research.

Upon signing the informed consent term, each interviewee also agreed to record the interview. This recording would allow the research team to focus on the arguments presented by the interviewees. The recording allowed subsequent literal transcription, ensuring greater abundance and a more efficient level of details gathered during the analysis of the interviewees' statements. No reactions of hes-

itation or retaliation by the interviewees during the 15 interviews were registered. The interviews were carried out as planned.

3.4 Participant Profile

Regarding the participant profile, the prevalence of men was identified (n=11, 73,3%), with a more experienced profile (86,7% with at least 41 years of age) and with more working experience (80% of participants had at least 11-year working experience within the organization).

3.5 Data analysis procedure

A semi-structured script was used, including questions that dealt with psychological representation about work within the organization. The stimulus questions were as follows: *"How do you feel working within this Organization?"*, *"What kind of feelings do you have while working here?"*, *"Tell us about what motivates you to work here"*, *"Now, tell us about what makes you angry or what does discourage you from coming to work"* and *"Can you see yourself working here for the next few years?"*. The questions dealt with affective and emotional aspects provided by the working process.

It was sought to identify the type of feelings or affection awoken, considering all the experiences they have live in the working place. A dialectical and interactive approach was used during each interview. The interviews lasted, on average, thirty to forty minutes. It is important to stress out that, even with the dialectical and interactionist approach, few interviewees had a great difficulty in verbalizing their arguments. This difficulty was mainly due to the fact of not being able to verbalize ideas or feelings, or the lack of appropriate words to do so. It is noteworthy to mention however, that the research team managed to remedy this situation, by leaving all the interviewees comfortable and willing to speak in the way that they thought the best.

Having 15 interviews transcribed in whole, a thematic and categorial analysis was performed for the interpretation purposes of contents. The interpretation of the reports was freely made, and followed recommendations of Bardin (2011) in direct interpretation of the meanings of the words told.

Based on the literature, categories of analysis were previously defined with regard to the main goal of this study (psychological and social representations of the work) and which would be empirically matched through an internal unit between the arguments presented by the interviewees as follows: *"psychic, affectional/emotional and social representations on working conditions"* and *"personal and professional identity"*. It is important to stress out that these categories correspond

to the main theoretical dimensions identified in the literature on the sense and meaning of work, as well as were those that were most cited by the set of interviewees. These are macro-level categories that will gather the literal arguments that were verbalized in this empirical research. It is noteworthy to mention that this internal unit was sought by analyzing the convergence of opinions regarding the topics approached. Some saturation examples have also been identified.

4. Results and Discussion

In general terms, convergence was identified in the great majority of opinions expressed by the interviewees. It was decided to present in this article the most representative arguments based on the greater prevalence of convergent opinions. The question of singularity of opinions, in terms of the meanings attributed to work, was taken into account by the research team. We stress out, again, that the research results are based on interviewees' perception, and therefore, the opinion manifested by the 15 leaders needs to be contextualized and relativized.

As explained above, two main categories of analysis were identified and the empirical literature on the subject was considered a priori. This classification was preserved posteriori, once the empirical arguments were presented and verified by the interviewees. These categories ("psychic, affectional/emotional and social representations about working conditions" and "personal and professional identity") will serve as a central axis for the discussion.

In general, very positive emotions related to work were identified. The work, accordingly to the MOW study (1987), is the source of centrality and impacts directly in the worker's self-image. The verbal reports, as a general rule, dealt with an intense feeling of pride in working within the organization. There were reports of distress when talking about the retirement issue, about the negative image of the public servant and about excessive bureaucracy in duty performance. These categories are presented and exemplified as follows.

The responses provided by participants generally indicate that they are quite engaged with what they do. They are proud of the place they work, and claim to be emotionally involved.

The interviewees reported feeling like they were part of a family. They claimed to enjoy their tasks and to be committed to their jobs. These results are aligned with what Donahue, Forest, Vallerand, Lemyre, Cravier-Braud and Bergeron (2012) discuss regarding the importance of very positive meanings and experiences shared amongst the individuals as important facts of engagement and motivation.

Work was understood as a source of well-being and of positive emotional experiences (Tadić, Bakker, & Oerlemans, 2015). The fact of feeling themselves useful, providing a relevant service to Brazilian society, was homogenous amongst the

interviewees base on the centrality attributed to work. From the perspective of 15 participants, work is understood as a source of pride and motivation. It is noted that the Organization's reputation was a positive point reported by all 15 participants.

The image of the organization, according to May, Gilson and Harter (2004), seems to generate positive attitude for work. And for this organization, what was portrayed by the interviewees was an image of seriousness in the services provided and credibility to Brazilian society. This image is an important source of pride, well-being and motivation for work.

The participants reported feeling as a part of something greater, of something extremely strategic for Brazil. As the Organization develops research initiatives and technological innovations for the society, there is a positive feeling of belonging:

"Only when we work here, we feel pride, you know, as people respect each other, they respect the Organization, as it is a respect that has existed for many years, in research, in what we do. We feel integrate." (Interviewee 2).

"Certainly, there is company's tradition in Brazilian and global society, right? We feel the will to participate in this research, we feel happy when we see the name of the organization in the media, you know, we are very proud" (Interviewee 5).

"I feel I am being a part of something big, it feels good to be here, I like to say to everyone that I work here and what I do" (Interviewee 9).

"It is very good to work here, people value you, the name of the Organization is respected, people respect as well you very much" (Interviewee 12).

"I really would like to pass to on to a public competition and work here. The research is very important for Brazilian society. When I say that I work here, people seem to be proud of me, they look at me differently, you know..." (Interviewee 13).

These results meet the findings of Walumbwa, Muchiri, Misati, Wu and Meiliani (2018) and May, Gilson and Harter (2004), arguing about a greater meaning of work once an individual understands that their personal and professional expectations are met. The commitment becomes greater, as well as the engagement, and ends up promoting a favorable working environment to the promotion of the workers' mental health (Kubo, Gouvêia & Mantovani, 2013). One shall pay attention to workers' mental and emotional health, stressing out the promotion of quality of life in their workplace.

It seems that the interviewees seem to have a certain status by working where they work. The perceived credibility is supported in its history and in the explicit conquest of its organizational missions and goals:

"I belong to the (name of company) family, I belong to this family, I feel important working here, people seem to open their eyes when I say that I work in (name of organization)" (Interviewee 1).

"I feel like I am a part of a family. A very united family. Here, it seems that people like what they do. The name of (name of Organization) is very strong, people really respect the company, they are really proud of it" (Interviewee 4).

"One of the most striking aspects here, is the responsibility of employees in fulfilling the aims and goals of (name of organization), which generates a very intense commitment with the organization" (Interviewee 11).

"We do not want to stop working here, you know. When there is an important result, when some research is successfully carried out, we feel happy, it seems that we really participate in everything" (Interviewee 14).

Considering the set of opinions expressed by 15 interviewees, a very strong link with the organization has been identified. The feeling of attachment to what these people do was pointed out by Rosso, Dekas and Wrzeniewski (2010) and Saks and Gruman (2014) as essential for the formation of affective links with people's jobs.

However, on the other hand, this symbolic representation of work, once exaggerated, can represent, according to Pereira and Tolfo (2016), a warning signal for the organizational leaders. The boundary between pleasure and distress needs to be constantly taken into account. Once more, it is noteworthy to mention the importance of taking action promoting workers' mental health and quality of life. It is important to always keep in mind the effects of job design and of the working context on employee's health, adopting effective managerial strategies promoting them on a daily basis.

The leaders must intervene immediately when the limits of this boundary are not clearly defined. Once they identify that the individuals are dedicating themselves too much to their work, this can affect their mental health. The individual cannot manage to detach themselves from work. Sometimes irreversible damages can be caused to the human psyche.

The need to harmonize work with other spheres of life is stressed out in the literature (Cheung, Lun & Cheung, 2018). Mindfulness techniques focus on personal aims and goals have already been applied throughout Brazilian organizations, incentivizing individuals to detach from work during their personal time:

"There are people here that come to work on weekends, they cannot stay at home. And there are quite a lot who do, you see. In fact, the (name of organization) is their second home, sometimes it is considered as a second mother" (Interviewee 3).

"It is about feeling as a part of the family (name of Organization) here, to dress in the uniform, everyone here is very proud, everyone plays the piano, you have few people that actually play the piano, but everyone tries" (Interviewee 12).

"We go home and still think about what we have to do, you know, we have some difficulty in detaching, it seems that we want for tomorrow to come" (Interviewee 14).

"You cannot disconnect, you know, I cannot and I think I would ever do. I am at home and I am thinking about going to work, it is a connection, as they say, gripping it with force. I love coming here, I would come every day if it were up to me, and they would not even have to pay me" (Interviewee 15).

The main negative emotions expressed by the participants were more related to the image of public administration as a whole (specially, regarding the lack of valuation of the public servant and to the lack of professional practices on recognition and feedback) and not as aspects related to the working environment itself. A survey of research carried out in Canada shows a close relationship between psychological distress and a lack of recognition due to de-valuation of the results of work. It is estimated that the lack of recognition can multiply the risk of negative experiences of stress (Brun & Dugas, 2008).

As a general rule, society has, according to the reports of the interviewee, a distorted image of the public servant as a paralyzed person, who feel not identified with what they do, having no commitment and motivation.

The interviewees point out the negative image of the public servant as a source of distress in the workplace. This stereotype of the figure of the public servant, was identified as one of the main negative points, according to the participants.

For Dejours (2004) and Joo and Lee (2017), the recognition is a key element to prevent violence and promote well-being at work. This social recognition helps preserve co-operation, breakage and isolation, generating the feeling of belonging and providing pleasure when working.

(On working environment as a whole): "The lack of motivation as a whole, as public servant is even disapproved. You have to perform many unpleasant activities, in addition to not being recognized as should" (Interviewee 1).

"Wow, there are days when we feel bad, you know, we fall, the people judge you all the time, we feel like we have our hands tied up, but

we are public servants as a whole, you know that it is not for us" (Interviewee 7).

"What we want here is to be valued, you know, to see that what we do is important, it is important here, we want things to have continuity, instead of being isolated actions, so the thing end up not working, it is our fault, you know, and it is bad" (Interviewee 8).

"There are people here who come, who do thing, and that's it, the one goes home, the one only does the basic, the one doesn't want to participate in anything else, you see that one could give more, do more, and right" (Interviewee 14).

Another daily life aspect, also understood as a source of dissatisfaction and distress, according to participants, is excessive bureaucracy. Dysfunctions existing in bureaucracy are claimed to be nerve-racking.

It has to do with flaws existing in working arrangements. It is not planned as it should be and some contingency variables (as the quantitative loss of public servants in some departments of the Organization, for example) are not taken into consideration during the task distribution. The participants shared the feeling of burden. There is little perceived autonomy to perform tasks, and, according to some reports, the creativity is not stimulated at all. The standardization of excessive tasks and routines prevent full use of individual's potential:

"In fact, there is excessive bureaucracy in the communication process, slowness in decision making process, and sometimes it hinders the process of proposing and implementing practices and policies that express performance at work" (Interviewee 4).

"The lack of a more integrated view on processes, is what, sometimes, turns the work difficult" (Interviewee 5).

"Performance here is made severely difficult by the excess of formalities in many procedures, sometimes it has to do with the bureaucracy that does not make much sense, besides the poor conditions of equipment and of a building itself" (Interviewee 11).

"The systems here cause many problems, there are moments in which everything just crashes, and there are moments in which two things have nothing to do with each other, the conveyor belt is dirty, and there is excess or lack of air-conditioning, I think the parking needs to be enlarged, there are many things that need to be better organized" (Interviewee 14).

"We have many IT-related problems, here, the sensation is that nothing works when you need, you know, it seems that everything is there and does nothing at all, so we get impatient, we want to re-

solve it quickly and they seem to be in high demand, but I also need to be able to do my job, right?" (Interviewee 15).

According to Madeiros and Ferreira (2011) and Silva and Marra (2019), studies carried out in Brazilian federal and state government organization warn against the cognitive cost as a dimension of high demand by the "Human Cost of Labor". These studies certify that the demands related to intense mental concentration, problem solving and management to deal with unforeseen circumstances that occur in working situations, lead to a very high level of demand from the workers (Carneiro & Ferreira, 2007; Ferreira & Mendes, 2003).

Through the verbal reports of 15 interviewees, the role a leader was highlighted. The leaders are essential for the task execution and support provision during the performance of working routines. The leaders need to be trained. In fact, the lack of preparation of some leaders seems to be one of the main sources of distress at work.

As leadership position in the Organization is being resulted from political influence (commissioned occupation), those considered most qualified applicants were not always selected to act as a leader. Since the 15 interviewees acted as leaders at the time of the interviews, some of them questioned the demeanor of their colleagues on some occasions. There were reports of very unprepared leadership. And this generated negative feelings on work.

Some of the participants of this research were very unsatisfied with the lack of managerial preparation among their colleagues acting as leaders:

"A lack of development of leadership's motivational capacity. Insensitivity of the Council regarding the problems reported servants. A lack of a clearer horizon is their own career" (Interviewee 2).

"He clearly does not have patience to talk, in fact, I think and it seems that he does not know how to deal with people at all" (Interviewee 9).

"So you can see, the most important thing here is the leader, and there is a person that seems not to know what he is doing, and this is complicated" (Interviewee 10).

"You clearly understand that the leader (Leader's name) has no competence for the job, he gets mad, you know, we do all the work" (Interviewee 11).

(Speaking about the difficulties experienced at work) "Surely, the leader needs to be prepared, he needs to promote the work, the better relationship among colleagues and the superiors, the task division must be fair, as well as working time, and especially the way that it is done" (Interviewee 12).

Some interviewees claim that leader's personal preferences are implemented. These preferences generate perceived differences while dealing with the subordinates, especially during performance evaluation periods. There seems to be a sense of injustice in some cases. It can also be noted that these empirical findings are in accordance with Liden, Wayne, Liao and Meuser (2014), Saks and Gruman (2014) and Tasnim (2016), empathizing that managerial preparation and styles are decisive in promoting the minor or major engagement with work amongst the subordinates.

"Subjectivity here must be abolished, you know, I think that it is the result that must always be seen. The quality of work and decisions is what needs to prevail. All leaders here need to take this into account, instead of privileging each other. One more thing, the performance evaluation must not provide punitive effects, people end up not taking seriously and continue to do whatever they want" (Interviewee 7).

"Lack of professional recognition between a leader and colleagues, sometimes it seems that you are by yourself, you know, you don't know if you are doing well, if you are doing bad, as well as the excess of intimacy between colleagues causes discouragement" (Interviewee 8).

"What really draws attention here are motivational issues, such as the lack of recognition regarding the work that some people do here and do not receive any kind of feedback, unless during the performance assessments, and there everyone is doing well, nobody gets a bad assessment, which is complicated" (Interviewee 12).

The management development programs must be implemented in the Organization under study. The training of support skills must be prioritized, psychosocial skills especially (Winter & Alf, 2019). It must be shown to the leaders that complements are also very important during the feedback provision, not just the expression of negative points.

In addition to this, the leadership must be prepared in terms of knowledge of the workflow and management techniques for planning/organizing work. It is important to stress out that the explicit support from leaders, as understood by individuals, is an important source of pleasure, satisfaction and motivation (Tolfo & Piccinini, 2007; Klein, Molly and Brinsfield, 2012).

In short, we identified that there is intense routine in the manner in which the work execution is performed, focusing on departmentalized division and elevated level of task specialization. There is a clearly defined hierarchy of command and explicitly determined decision making responsibilities. Encouraging creativity, as well as promoting a more positive organizational environment, must be consid-

ered as core elements in managing performance (Sonnentag, 2015). Leaders need know how to act better in personnel-related issues, especially when it comes to conflicts resolution.

The valuation of servants needs to be provided on a daily basis. Work-related feedbacks must be provided. Development strategies of the working team also must be defined. Managing unpreparedness in dealing with other people and a lack of recognition provided to their subordinates, according to the reports, seem to be elements that need to a major improvement.

The participants of this research seem to conceive their work as an integral part of their identity. Besides being a source of personal support, work is understood as an essential complement to their continuous process of subjectification and consolidation of their identity.

The reports suggest that there are very positive experiences regarding the meaning provided to the work concept. There was a common registry of feelings of deep identification with the company among reports, so that some of the interviewees see the company as a second mother or a second family in metaphorical terms. Obviously, as previously discussed, any type of excess can cause work-related mental illness, and this must be continuously monitored by the organizational leaders. Some reports on workaholic individuals suggest that preventive and remedial actions to mental health need to be implemented.

5. Conclusion

This article is aimed to describe the understandings and beliefs of workers of a public Brazilian organization on personal and professional representation attributed to their work. Through interpretative analysis of the content, we identified the opinions and expectations of individuals on values and meanings attributed their work.

After conducting 15, using a semi-structured script, meanings attributed by the leaders to their work were described. Professional experiences that encourage engagement and commitment with work were discussed, as well as ideological representation of the work in their lives.

Consequently, it is concluded that the meaning attributed to work is essential for the formation of personal and social identities of an individual. What gives to the work a particular sense is the purpose for which it is accomplished? Understanding an integral part of their working reality, and identifying themselves with the current organizational values, individuals will tend to get more positive work-related experiences.

The results show that individuals want to be recognized and valued. The leaders need to be more capable of supplying psychosocial support to individuals, es-

pecially in complimentary and recognizable manner. In addition to the corrective feedback, it is necessary to encourage workers' professional development.

Some of these recommendations suggested in this article in the light of the currently reported results, imply effective burdens for organizations, both from resourceful and durative points of view. It takes commitment and engagement to implement effective actions in the field of people management. The potential that each individual is capable of manifesting in the exercise of their attributes must be recognized, respecting the limits of their mental and psychological health.

The reason why one works is connected to the psychic representation that we are social beings and that we act accordingly to our self-understandings in the world. Reflections about what is being done, and whether this is bringing any positive experience, that generate well-being, promote some effect or impact in the world.

The promotion of workers' mental health necessarily involves the understanding of their position before the conditions they are provided with. Actions aimed at the promotion of well-being and quality of life at work need to be constantly planned and executed. Actions to prepare leaders, as well as monitoring of managing performance and organizational support, are essential.

The leaders need to be available and be capable of listening to the workers. Leader's commitment with the development of their personnel is therefore required. From this active hearing, taking care of personnel's interests and working conditions as a whole. One must act to prevent situations of violence and work-related physical and mental illness.

Yet, it is expected that the leaders act as mediators par excellence, not only in conflicts within their personnel, but also, by contributing to the harmonization among organizational goals and workers' needs. The leadership must have technical and behavioral competence defining their performance. The leader will have to have technical ability and stimulation techniques to provide motivation and support to their working personnel, as long as it should be required.

Identification with work needs to be monitored. Situations in which the intervention is needed due to an individual's feeling of not managing to stop working any more (addicted to work). Psychic illness related to the act of working is directly related to the sequestration of human subjectivity.

Also, it is important to consider that this study identified the organizational leaders that need to act more directly during their diagnosis of the causes of psychological distress at work. Each leadership needs to be active in the mapping of these causes, and act quickly in its resolution. Managing actions, designed to provide support and recognition, need to be explicitly understood by workers.

Positive values associated to work must be underlined. Psychological disturbances associated to the act of working need to be diagnosed and the practices of managing intervention need to be implemented at once, developing so-called leadership "ethics of care" among its subordinates.

As limitation of this research, we stress out that the data collection performed with 15 people cannot represent the organizational context in whole, although criteria for the selection and choice of people to be interviewed have been adopted, seeking representativeness of opinions (leaders with less than a year of working experience or with at least 15 years of service provided). Servants stationed in departments that possess other organizational subcultures could also have further enriched the variety of information collected.

Yet as a limitation, we identified that some of the arguments presented by some participants could not have been more detailed, due to their inability to develop their narrative in a better manner. Some participants provided short, or even evasive answers on some of issues, and this made the subsequent categorization and analysis difficult. New interviews, or even focal groups, to study these responses in depth are recommended.

Another possible limitation refers to the manner in which individuals positioned themselves, or biases resulting from the self-reporting. It is possible many opinions have been expressed on the influence of leniency or severity, for example, indicating the presence of social desirability. This fact needs to be considered in subsequent research, or a new data collection strategy (secondary data analysis, for example, as research of organizational climate adopted in the Organization itself), or by adopting data collection strategy based on group observation, and not just by asking individual opinion about certain subjects.

For future studies, we recommend to deepen the qualitative diagnostic on variables related to one's involvement and commitment with their work. Other variables related to the theoretical dimensions of organizational substructures, such as organizational citizenship, perceived justice and team-work power, can supply the empirical data necessary for the consolidation of the results presented in this study.

More humanized management in the working environment involves understanding ambitions and desires of individuals. There is work to be done, but there are individuals that want to collaborate more than just to be a mere spectator of their own reality. The challenge is already thrown down.

References

- Aryee, S., Walumbwa, F. O., Mondejar, R., & Chu, C. W. L. (2017). Core self-evaluations and employee voice behavior: Test of a dual-motivational pathway. *Journal of Management*, 43, 946–966.

- Backes, A. L. (2012). Trabalho e subjetividade: sofrimento psíquico em contexto de mudanças organizacionais. *Gestão e Sociedade*, 6(14), 117-138.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Editora 70.
- Bendassolli, P. & Gondim, S. M. G. (2014). Significados, sentidos e função psicológica do trabalho: Discutindo essa tríade conceitual e seus desafios metodológicos. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 32(1), 131-147. doi: dx.doi.org/10.12804/apl32.1.2014.09.
- Bennett, A A, Bakker, A. B., & Field, J G (2018). Recovery from work-related effort: a meta-analysis. *Journal of Organizational Behavior*, 39, 262-275.
- Bennett, A. A., Gabriel, A. S., Calderwood, C, Dahling, J J., & Trougakos, J P (2016). Better together? Examining profiles of employee recovery experiences. *Journal of Applied Psychology*, 101, 1635-1654.
- Borges, L. O. & Tamayo, A (2001). A estrutura cognitiva do significado do trabalho. *Revista Psicologia Organizacional e Trabalho*, 1(2), 11-43.
- Brun, J.P. & Dugas, N. (2008). An analysis of employee recognition: perspectives on human resources practices. *The International Journal of Human Resource Management*, 19(4), 716-730.
- Campos, L J, Alquatti, R, Garbin, R S., & Pereira, I (2016). Trabalho e suicídio: gesto de resistência final. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 16(1), 86-103.
- Carneiro, T. L. & Ferreira, M C (2007). Redução de jornada melhora a qualidade de vida no trabalho? A experiência de uma organização pública brasileira. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho*, 7(1), 131-157. Retrieved from <<http://pepsic.homolog.bvsalud.org/pdf/rpot/v7n1/v7n1ao7.pdf>>.
- Cheung, F., Lun, V., & Cheung, M. W. L. (2018). Emotional labor and occupational well-being: latent profile transition analysis approach. *Frontiers in psychology*, 9.
- Christian, M. S., Garza, A. S., & Slaughter J E (2011). Work engagement: A quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. *Personnel Psychology*, 64, 89-136. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2010.01203.x>.
- Cortez, P. A., Veiga, H. M. S., Gomide, A. P. A., & Souza, M. V. R. (2019). Suicídio no trabalho: um estudo de revisão da literatura brasileira em psicologia. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, 19(1), 523-531. Retrieved from <<https://dx.doi.org/10.17652/rpot/2019.1.14480>>.
- Dantas, A. P., Azevedo, U. N. D., Nunes, A. D., Amador, A. E., Marques, M. V., & Barbosa, I. R. (2017). Analysis of suicide mortality in Brazil: Spatial distribution and socio-economic context. *Revista Brasileira de Psiquiatria*, 40(1), 12-18. doi: 10.1590/1516-4446-2017-2241
- Dejours, C (2004). Subjetividade, trabalho e ação. *Revista Produção*, 14(3), 27-34. Retrieved from: <https://doi.org/10.1163/156851606779308161>.
- Donahue E G, Forest J, Vallerand R J, Lemyre P, Crevier-Braud L., & Bergeron E (2012). Passion for work and emotional exhaustion: The mediating role of rumination and recovery. *Applied Psychology: Health and Well-Being*, 4, 341-368. Retrieved from <<https://doi.org/10.1111/j.1758-0854.2012.01078.x>>.

- Duarte, A. & Dejours, C. (2019). Le harcèlement au travail et ses conséquences psychopathologiques: une clinique qui se transforme. *L'Évolution Psychiatrique*, 84(2), 337-345.
- Ferreira, M. C. & Mendes, A. M. (2003). *Trabalho e riscos de adoecimento: o caso dos auditores-fiscais da Previdência Social brasileira*. Brasília: Ler, Pensar e Agir.
- Freitas, L. G. & Facas, E P (2013). Vivências de prazer-sofrimento no contexto de trabalho dos professores. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 13(1), 7-26.
- Joo, B. K. & Lee, I. (2017). Workplace happiness: work engagement, career satisfaction, and subjective well-being. *Evidence-Based HRM*, 5(2), 206–221.
- Klein, H. J., Molloy, J. C., & Brinsfield, C. T. (2012). Reconceptualizing workforce commitment to redress a stretched construct: Revisiting assumptions and removing confounds. *Academy of Management Review*, 37, 130–151.
- Kubo, S. H., Gouvêa, M. A., & Mantovani, D. M. N. (2013). Dimensões do significado do trabalho e suas relações. *Pretexto*, 14(3), 28-49.
- Lancman, S., Barros, J. O., Uchida S., & Sznclwar L. I. (2019). La PDT comme contribution aux politiques publiques au Brésil: des réflexions sur la démarche et son insertion dans le contexte universitaire à São Paulo. *Travailler*, 1, 17-30.
- Liden, R. C., Wayne, S. J., Liao, C., & Meuser, J. D. (2014). Servant leadership and serving culture: influence on individual and unit performance. *Academy of Management Journal*, 57, 1434–1452.
- May, D. R., Gilson, R. L., & Harter, L M (2004). The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77, 11–37. Retrieved from <https://doi.org/10.1348/096317904322915892Z>.
- Macêdo, L. S. S., Bendassoli, P., & Torres, T. L. (2017). Representações Sociais da aposentadoria e intenção de continuar trabalhando. *Psicologia & Sociedade*, 29. (e145010). doi:10.1590/1807-0310/2017v29i45010.
- May, D. R., Gilson, R. L., & Harter, L. M. (2004). The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77(1), 11-37. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1348/096317904322915892>.
- Medeiros, L. F. R. & Ferreira, M. C. (2011). Qualidade de vida no trabalho: uma revisão da produção científica de 1995-2009. *Gestão Contemporânea*, 8(9), 9-34.
- Meyer, J. P. & Maltin, E. R. (2010). Employee commitment and well-being: A critical review, theoretical framework and research agenda. *Journal of Vocational Behavior*, 77, 323–337.
- Meaning of Work International Research Team - MOW (1987). *The meaning of working*. London: Academic Press.
- Oliveira, T. S. & Faïman, C. J. S. (2019). Ser policial militar: reflexos na vida pessoal e nos relacionamentos. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, 19(2), 607-615.
- Oliveira, M C L & Silveira, S. B. (2012). O(s) sentido(s) do trabalho na contemporaneidade. *Veredas*, 16(1), 149-165.

- Paiva, J. C. M., Bendassoli, P., & Torres, C. C. (2015). Sentidos e significados do trabalho: dos impedimentos às possibilidades do trabalho de pessoas com deficiências. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 15(1), 218-239, 2015.
- Palassi, M. P. & Silva, A. R. L. (2014). A dinâmica do significado do trabalho na iminência de uma privatização. *Revista de Ciências da Administração*, 16(38), 47-62.
- Pereira, E. F. & Tolfo, S. R. (2016). Estudos sobre sentidos e significados do trabalho na psicologia: uma revisão das suas bases teórico-epistemológicas *Psicologia Argumento*, 34(86), 302-317. Retrived from <<https://doi.org/10.7213/psicol.argum.34.087.AO02>>.
- Petrou, P. & Bakker, A. B. (2016). Crafting one's leisure time in response to high job strain. *Human Relations*, 69, 507-529.
- Ribeiro, C. V. S. & Léda, D. B. (2004). O significado do trabalho em tempos de reestruturação produtiva. *Estudos e pesquisas em psicologia*, 4(2).
- Rodrigues, A. L., Barrichello, A., & Morin, E. (2016). Os sentidos do trabalho para profissionais de enfermagem: um estudo multimétodos. *Revista de Administração de Empresas*, 56(2), 192-208.
- Rohm, R. H. D., & Lopes, N. F. (2015). O novo sentido do trabalho para o sujeito pós-moderno: uma abordagem crítica. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(2), 332-345.
- Rosso, B D, Dekas, K. H., & Wrzesniewski, A. (2010) On the meaning of work: A theoretical integration and review. *Research in Organizational Behavior*, 30(C), 91-127. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.riob.2010.09.001>.
- Saks, A. M. & Gruman, J. A. (2014). What do we really know about employee engagement? *Human Resource Development Quarterly*, 25, 155-182. Retrieved from <<https://doi.org/10.1002/hrdq.2118>>.
- Schulte, P. & Vainio, H. (2010). Well-being at work: Overview and perspective. *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 36(5), 422-429.
- Silva, D.H. & Marra, A.V. (2019). Vivências de prazer e sofrimento no trabalho: o caso de policiais militares de uma cidade do interior. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, 6(3), 616- 646.
- Sonnentag, S. (2015). Dynamics of well-being. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2(1), 261-293.
- Tadić Vujčić, M., Bakker, A. B., & Oerlemans, W. G. M. (2015). Challenge versus hindrance job demands and well-being: A diary study on the moderating role of job resources. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 88, 702-725, 2015. Retrieved from <<https://doi.org/10.1111/joop.12094>>.
- Tadić Vujčić, M., Oerlemans, W. G. M., & Bakker, A. B. (2017). How challenging was your work today? The role of autonomous work motivation. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 26, 81-93. Retrieved from: <<https://doi.org/10.1080/1359432X.2016.1208653>>.
- Tasnim, Z. (2016). Happiness at Workplace: Building a Conceptual Framework. *International Journal of Applied Business and Economic Research*, 6(2), 5181-5189.
- Tolfo, S. R. & Piccinini, V. (2007). Sentidos e significados do trabalho: explorando conceitos, variáveis e estudos empíricos brasileiros. *Psicologia & Sociedade*, 19, 39-46. Retrieved from: <<https://doi.org/10.1590/S0102-71822007000400007>>.

- Walumbwa, F. O., Muchiri, M. K., Misati, E., Wu, C., & Meilani, M. (2018). Inspired to perform: a multilevel investigation of antecedents and consequences of thriving at work. *Journal of Organizational Behavior*, 39(3), 249-261.
- Winter, L. E. & Alf, A. M. (2019). A profissão do policial militar: vivências de prazer e sofrimento no trabalho. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, 19(3), 671-678.



Informação e Segurança no Ciberespaço: A influência da globalização na intensificação de riscos e ameaças na última década

Information and security in cyberspace: The influence of globalization on the intensification of risks and threats in the last decade (EN: 213-231)

Bruno Garcia *

NOVA IMS Information Management School (NOVA IMS),
Universidade Nova de Lisboa, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.193-212

RESUMO

Este artigo fornece uma breve história da segurança de informação, com ênfase nas ameaças à segurança cibernética e como estas são influenciadas pela globalização. É realizada uma análise comparativa de três fontes diferentes para captar alguns padrões sobre esta relação: 1) relatórios da ENISA sobre ameaças cibernéticas, 2) relatório global de riscos, sobre ameaças globais e 3) relatório DHL – Global Connectedness para indicadores de globalização. Para evitar dispersão, a análise é circunscrita aproximadamente à última década. Este relatório aponta para uma intensificação das ameaças cibernéticas nos últimos anos, enquanto os indicadores de globalização sugerem um abrandamento nas interligações globais. São recomendadas para investigação adicional algumas hipóteses para explicar estes padrões.

Palavras-chave: Cibersegurança, globalização, segurança de informação, ameaças globais

ABSTRACT

This article provides a brief history of information security, with emphasis on cybersecurity threats and how these are influenced by globalization. A comparative analysis of three different sources is conducted to capture some patterns about this relationship: 1) ENISA reports on cyberthreats, 2) The Global Risks Report, on global threats and the 3) DHL-Global Connectedness report for globalization indicators. To avoid dispersion, the analysis

Artigo recebido a 18/04/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 24/09/2020.

* E-mail: garcia.bruno.c@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1502-7567>

is circumscribed roughly to the last decade. This report points to an intensification of cyber threats in the last few years, while the globalization indicators suggest a slowdown in global interconnections. A number of hypotheses to explain these patterns are recommended for further research.

Keywords: Cybersecurity, Globalization, Information Security, Global Threats

1. Introdução

A informação constitui um meio de eliminar incerteza (Gleick, 2011). Pelo menos desde que o Homem se organiza coletivamente que a informação se reveste de importância fulcral na sua sobrevivência. Desde a pré-história, saber onde caçar, saber onde recolher alimentos, saber o que cultivar e em que momento, conferia uma vantagem competitiva avassaladora a algumas tribos e fazia a diferença entre sobreviver e perecer. Manter a informação segura, no sentido de a proteger contra divulgação ou modificação indevida constitui, portanto, uma preocupação latente da humanidade desde tempos imemoriais. Todas as grandes civilizações ao longo da história constituíram redes de segurança de informação, passando pelo antigo Império Romano, com os *Frumentarii* (Gibbon, 1985), e o Império Chinês com os *Jinyiwei* (Miller, 2009), até às cortes europeias do Renascimento.

Este legado histórico e perene pode levar à tentação de afirmar que a segurança da informação não constitui uma realidade original, sempre existiu. Contudo, a globalização em geral e o ritmo acelerado do desenvolvimento tecnológico em particular, conferem à segurança da informação uma natureza diferente daquela a que tradicionalmente nos habituamos. As diferenças de escala importam, alterando muitas vezes a natureza intrínseca dos fenómenos, e o mundo interdependente, interconectado e globalizado em que vivemos alterou profundamente o domínio da segurança (Nunes, 2016).

Foi a revolução industrial que começou a integrar diferentes regiões mundiais numa economia global. A globalização não constitui um desenvolvimento moderno, mas os avanços tecnológicos em transportes e comunicações, e particularmente em sistemas de informação, aprofundaram significativamente as ligações entre países, a complexidade das relações internacionais e a sua abrangência (Trade & Globalization, 2006). Também aqui as diferenças de escala contam e a globalização é hoje um fenómeno de natureza diferente da aceção tradicional.

Note-se que as reflexões sobre a globalização surgem quase sempre a par com o desenvolvimento tecnológico. Torna-se, portanto, fundamental perceber de que modo as ameaças existentes nesta arena tecnológica influenciam ou são influenciadas pela globalização. Uma perspetiva fundamentada sobre a forma como os padrões de inter-relação entre a cibe segurança e os indicadores de globalização se

modificam ao longo do tempo é essencial para a tomada de decisões em políticas públicas neste domínio. A título de exemplo, os decisores políticos influenciam os fluxos de investimento estrangeiro através de políticas fiscais. Podem também incentivar, de forma mais ou menos ostensiva, a formação de profissionais tecnicamente preparados para lidar com as ameaças cibernéticas. A nível macro, os decisores políticos determinam os padrões de cooperação internacional para o combate ao cibercrime. O propósito deste artigo é precisamente delinear alguns padrões sobre a forma como a globalização e as ameaças em cibersegurança se inter-relacionam.

Sublinhe-se que não é pretensão deste trabalho estabelecer uma relação de causa efeito entre o aumento das ameaças de cibersegurança e a globalização, ou compreender em que medida a globalização potenciou o crescimento da rede eletrónica, ou a rede potenciou a globalização. É provável que a relação de causalidade seja bidirecional. A existência de fatores intermediários a mediar esta relação revestem-na de uma complexidade que não se pretende aqui explorar.

Para atingir o propósito definido, a próxima secção será dedicada a esboçar uma história recente da segurança de informação até à atualidade e a secção seguinte é dedicada a um caso de estudo específico, o impacto do malware NotPetya na Maersk e nas cadeias de fornecimento globais. Estas duas secções permitirão demarcar a globalização atual e o domínio da segurança de informação em particular como fenómenos essencialmente novos, vincando o carácter global das redes de informação e das ameaças que lhe subjazem.

Na secção subsequente será efetuada uma análise comparativa entre relatórios de cibersegurança emitidos pela European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), os relatórios designados por The Global Risks Report do World Economic Forum e por fim, como barómetro da globalização, o DHL, Global Connectedness report. Para não sobrecarregar o artigo, a análise será circunscrita aos últimos dez anos. Por fim, procurar-se-á estabelecer alguns padrões gerais na relação entre a globalização e as ameaças de cibersegurança.

2. Segurança de informação: um esboço histórico

O quadro histórico mais recente que levou à aceção moderna de segurança de informação é seguidamente esboçado em traços muito gerais.

Na Segunda Guerra Mundial, o sucesso dos primeiros computadores usados para decodificar comunicações alemãs tornou evidente o potencial destas máquinas para o armazenamento de informação e resolução de problemas complexos. Logo após a guerra, alguns governos investiram no desenvolvimento de tecnologia computacional, surgem os primeiros mainframes: grandes computadores dedicados a processos críticos ou a armazenar grandes conjuntos de dados. Nessa fase,

a segurança destes ativos era de natureza física: a preocupação era manter protegidos os locais onde estavam alojados estes grandes computadores. Era também vantajoso transportar informação entre mainframes, porém fazê-lo era oneroso e ineficiente. Em simultâneo, o clima de guerra fria vinculava a necessidade de redundância entre sistemas críticos. Estas dificuldades apenas seriam ultrapassadas se de algum modo estes mainframes comunicassem entre si de forma automática. Na segunda metade da década de cinquenta do século XX, o departamento de defesa norte-americano criou a Advanced Research Project Agency (ARPA) especificamente para resolver este problema. No fim dos anos sessenta, tinha-se tornado óbvio que este grupo, em concertação com outros grupos provenientes de meios académicos, científicos e corporativos tinham chegado a uma solução, tinha nascido a ARPANET: dois computadores em diferentes universidades californianas tinham estabelecido comunicação entre si. Ao longo dos anos seguintes estas ligações aumentaram, tendo-se adicionado nós à rede. Neste momento surgiram relatórios sobre as vulnerabilidades desta rede; começou a evidenciar-se que a segurança desses ativos transcendia a defesa física, surgem os primeiros protocolos de segurança e mecanismos incipientes de segurança lógica (Yost, 2007). No início dos anos 70 surgiu também um programa experimental, desenhado para ser transportado entre sistemas operativos, entretanto melhorado para criar uma cópia de si próprio. Este programa, designado por CREEPER pelo seu criador, foi reconhecido como o primeiro vírus informático. Note-se que este programa não teve um efeito malicioso, despoletando apenas uma mensagem ao utilizador, mas o potencial de disrupção deste tipo de programa era evidente (DeNardis, L., 2007).

No final dos anos setenta, empresas como a Microsoft (na conceção de software), IBM, (sobretudo na produção de hardware) e a Apple, (no desenvolvimento de software e hardware), criaram as condições que permitiram levar um computador à casa de cada pessoa a preço razoável, surge o computador pessoal. Dá-se a descentralização da informação eletrónica: os grandes mainframes continuam a ser os ativos críticos, mas parte da informação está também diretamente disponível em cada dispositivo local, dando lugar à arquitetura que ficou conhecida como cliente-servidor.

O princípio elementar destas redes de comunicação informáticas era de que as mensagens pudessem ser fragmentadas, enviadas em rede numa série de transmissões e depois reagregadas no destino de forma rápida e eficiente. Para que isso fosse possível era aplicado um protocolo, ou conjunto de regras que permitem que os computadores funcionem em conjunto. Redes diferentes tinham protocolos diferentes, o que impossibilitava a comunicação entre estas. Este desafio foi também ultrapassado pelo ARPA (entretanto renomeado para DARPA, Defense Advanced Research Project Agency) cujos cientistas desenvolveram o protocolo TCP/IP que

tornou possível a comunicação entre praticamente qualquer rede informática, independentemente do hardware, do software ou da linguagem usada. Com a implementação deste protocolo em 1983 consolida-se a internet, ou rede das redes interconectadas. Durante algum tempo o projeto de criação de TCP/IP envolveu a implementação de mecanismos de encriptação, ou a prática de codificar mensagens de forma a que apenas o destinatário pretendido consiga decodificar, através de uma chave matemática. Mas este processo era oneroso, exigindo mais capacidade computacional e hardware específico. Nesta altura também não era claro como distribuir as chaves de encriptação de forma segura, um problema que ainda hoje complica os sistemas de encriptação. Perante estas barreiras intransponíveis, o foco dos cientistas envolvidos continuou a ser o desafio técnico de movimentar informação rápida e fiavelmente. A perspetiva em relação à segurança era de que os riscos centrais da internet tinham a ver com ameaças militares, ou invasores externos à rede, mas poucos previram que os próprios utilizadores da rede a poderiam usar para atacar outros utilizadores, ainda que tivessem havido alguns alertas. Surgem pouco depois os primeiros ataques informáticos na aceção contemporânea do termo, tipicamente designados como *hacking*, ataques desencadeados remotamente, recorrendo à rede informática para, de forma intrusiva, obter informação ou de outro modo corromper um sistema hoje (DeNardis, L., 2007). Um dos casos mais célebres nos anos oitenta foi o ataque First National Bank of Chicago que terá levado ao roubo de setenta milhões de dólares.

Na sua conceção, a internet revela-se essencialmente rápida, eficaz, livre de atritos, mas também permeável e vulnerável. Estes elementos são essenciais para apreender o quadro em que se desenvolve a segurança de informação e os seus desafios.

No final dos anos 80, dá-se outra grande mudança: a internet abre-se ao público generalizado com a criação da World Wide Web. Dá-se uma quebra nos termos da interação entre partes que pode passar despercebida: com essa mudança altera-se a relação de confiança, dá-se um tipo de comunicação em que os intervenientes não conhecem necessariamente a entidade que está do outro lado. Passam a estar disponíveis na internet dados pessoais. As redes de crime organizado estão atentas e começam a procurar formas de explorar esta informação. Entretanto, durante a década de noventa surge o comércio online, que rapidamente assume proporções impressionantes, gerando empresas e modelos de negócio inteiramente orientados às transações eletrónicas. A rede explode, desmultiplicando-se continuamente até aos dias de hoje (DeNardis, L., 2007).

Com o aumento do perímetro de segurança em rede, as ameaças informáticas tradicionais dão um salto em sofisticação e, ao mesmo tempo, emerge toda uma gama de novos conceitos. Somos confrontados com um novo jargão: o malware,

software malicioso para corromper um sistema, o adware, software instalado para desencadear publicidade online direcionada mas não necessariamente solicitada, o spyware, software específico para vigiar o nosso comportamento online, o ransomware, o software que pode bloquear acesso à informação (por intermédio de algum mecanismo de encriptação que constitui também uma disciplina em evolução crescente) e que poderá ser desbloqueada em troca de um resgate, tipicamente pago em criptomoeda; o Phishing, técnica de engenharia social que, na prática, constitui um mecanismo dissimulado que leva as vítimas a ter um comportamento online que normalmente não teriam, seja a cedência de dados pessoais ou a cedência de credenciais de acesso a sistemas com informação sensível (Kim, D., & Solomon, M. G., 2016). Estes são apenas alguns exemplos dos termos atualmente em voga.

A disseminação desta tecnologia de comunicação em rede tem na sua base a propagação da infraestrutura física que a suporta. Tendemos a pensar na internet com um organismo suspenso no éter, mas é surpreendente verificar que este organismo tem na verdade um corpo: centenas de milhares de quilómetros de cabos, a percorrer estradas e linhas ferroviárias, torres de comunicações, satélites e grandes edifícios, designados por *network exchanges*, que são na prática grandes pontos de contacto da rede (Blum, 2012). O carácter transnacional destas estruturas físicas é também um dos fatores que caracteriza a internet como componente do mundo globalizado.

Para dar resposta ao aumento combinado do perímetro de segurança, da complexidade dos sistemas e da sua abrangência, surgem regulamentos estruturados para proteção de dados, sendo neste âmbito o exemplo mais notório e atual o regulamento geral de proteção de dados. A disciplina de Segurança de Informação torna-se um domínio estruturado em diversas camadas: camada de proteção das pessoas, camada de proteção de hardware, de software, de dados, de processos e da rede. As distinções são por vezes vagas, mas é comum separar a cibersegurança da segurança de informação de forma mais lata, pelas camadas de segurança sobre a sua esfera de ação, a cibersegurança abrange essencialmente a segurança das camadas de software, dados e redes e, parcialmente, de hardware (Kim, D., & Solomon, M. G., 2016).

Como que para dar corpo às ameaças e aos conceitos de segurança de informação aqui enunciados e vincar a sua relação com o mundo globalizado analisemos brevemente o incidente de ransomware (o já mencionado resgate fraudulento a sistemas informáticos) que atingiu a Maersk em 2017.

3. A globalização das ameaças no ciberespaço: o caso Maersk

A Maersk é uma empresa colossal, com oito unidades de negócio, que incluem a gestão de cerca de oitenta portos, logística, construção de navios e exploração

petrolífera. Com 574 escritórios a operar em cerca de 130 países, a Maersk é um símbolo, por excelência, da corporação global. Em junho de 2017, um grupo de funcionários desta empresa nos escritórios de Copenhaga detetou um comportamento inusitado nos seus computadores, nos ecrãs apareciam mensagens que anunciavam: “Sistema de ficheiros em C: em reparação”, com um aviso para não desligar o computador. Noutros lia-se: “Ooops, os seus ficheiros importantes foram encriptados” (Greenberg, 2019).

O contexto deste ataque é iminentemente geopolítico. Mais precisamente, a sua origem remete para o conflito entre a Rússia e a Ucrânia nos cinco anos anteriores ao ataque. Este conflito, iniciado por uma agressão da Rússia à Ucrânia, especificamente a tomada da península da Crimeia, terá desencadeado a maior crise de segurança na Europa desde a guerra fria. Vários estados intervieram para sancionar a Rússia, mas pouco foi conseguido no sentido de restaurar a integridade territorial da Ucrânia (Stanovaya, 2019). Em geopolítica, tal como em história, não existem causas únicas. Este conflito é complexo e escrutinar a sua natureza não caberá neste artigo. Será enfatizada apenas uma causa próxima: a Ucrânia era um elemento central de poder da ex-União Soviética, tendo sido a segunda mais populosa e poderosa das quinze repúblicas soviéticas, sendo também um território encarado como o “celeiro” da união pelo seu peso na produção agrícola; detinha também muita indústria na área da defesa e militar, incluindo a frota do mar negro e algum arsenal nuclear. Após a queda da União Soviética, a Ucrânia procurou uma aproximação com o ocidente, designadamente a União Europeia e a NATO; o que contraria as crescentes pretensões de hegemonia na região por parte da liderança russa. Ao tomar a Crimeia a Rússia consolida o controlo do mar negro. Com uma presença militar neste espaço, a Rússia poderá projetar influência para a região mediterrânica, para o Médio Oriente e para o norte de África. Ao mesmo tempo, estreitam-se alianças energéticas e militares com a Turquia, a outra grande potência do mar negro (Stanovaya, 2019; Ramírez & Telman, 2016).

Em paralelo, um grupo de hackers ligados ao Kremlin, conhecido como Sandworm, tinha encetado um conjunto de ataques bem-sucedidos a outros países, incluindo os EUA. Este grupo tinha-se tornado uma das facetas mais proeminentes do potencial de ciberataque da Rússia. Com o prolongamento do conflito entre a Ucrânia e a Rússia, a Ucrânia tinha-se tornado na prática um laboratório de teste para as capacidades russas na ciber arena (Greenberg, 2019).

Na primavera de 2017, este grupo tinha conseguido penetrar num sistema alojado nos servidores da Linkos Group. Esta pequena empresa ucraniana alojava os servidores de atualizações, com correções de erros, remediações de segurança e novas funcionalidades, de um software de contabilidade designado por M.E.Doc. Este era o software mais comumente usado para a submissão de informação fis-

cal, estando presente na maioria das empresas na Ucrânia. Não se pretende aqui anatomizar este ataque com detalhes técnicos, vincando-se apenas que na prática os atacantes tinham conseguido uma porta de entrada a todos os computadores que tinham instalado o M.E.Doc. Aproveitando esta porta de entrada, em junho desencadearam a campanha de ransomware através de um pedaço de código malicioso designado por NotPetya. O ataque foi avassalador, tendo atingido diversas entidades e empresas na Ucrânia, designadamente alguns dos maiores bancos, dois aeroportos, hospitais, companhias energéticas e sistemas diversos de pagamento. É pertinente assinalar que inúmeras entidades pagaram o resgate, sem efeito. Nesta altura a equipa de informática do escritório da Maersk na cidade ucraniana de Odessa tinha instalado o M.E Doc num único computador, foi o suficiente para comprometer inexoravelmente grande parte da interligada infraestrutura informática da companhia.

O impacto foi devastador. O software dos navios da Maersk não foi afetado, mas o software dos terminais portuários, desenhado para atualizações automáticas de dados sobre mercadorias transportadas e esperadas nos portos, deixou de funcionar, inviabilizando a complexa gestão do carregamento e descarregamento dos contentores. Em dezassete dos quase oitenta portos geridos pela Maersk geraram-se filas de camiões à espera de instruções. Vejamos apenas alguns exemplos da abrangência deste impacto: a Merck, grande empresa farmacêutica, ficou temporariamente incapacitada de produzir novos fármacos, a TNT Express não conseguia expedir ou receber encomendas, a construtora Saint-Gobain ficou sem matérias-primas. Todas estas empresas incorreram em perdas financeiras que ascendem a milhões de euros. Inúmeras empresas que dependem da entrega imediata e atempada de produtos foram afetadas.

A recuperação deste desastre foi pesada e morosa, envolvendo a nível técnico a recuperação de cópias de segurança (backups) de toda a informação eletrónica contida nos servidores da Maersk antes do ataque. Um aspeto técnico em particular ilustra a dimensão do problema: existe uma camada essencial na infraestrutura informática organizacional correspondente a um tipo de servidor denominado por *domain controller*. Estes servidores fornecem um mapa detalhado da rede informática de uma organização e incorporam as regras elementares que determinam a que sistemas os utilizadores podem aceder. A Maersk tinha cerca de 150 *domain controllers* programados para sincronizar informação, precisamente numa lógica de redundância. Mas esta configuração não previa um cenário em que todos estes servidores fossem corrompidos ao mesmo tempo. Sem estes servidores, dificilmente seria possível recuperar outros componentes da rede. Os técnicos informáticos conseguiram detetar um *domain controller* não corrompido, devido a uma fortuita quebra de energia, nas instalações da Maersk no Ghana e executar a labo-

riosa tarefa de copiar a informação neste servidor para outros centros de dados. A companhia demorou duas semanas a estabilizar a sua rede o suficiente para voltar a ligar postos de trabalho, em computadores “limpos”, e meses a estabilizar as suas operações. O desastre expôs falhas nas políticas de segurança da empresa, salientando-se o recurso a software datado, a não remediação de vulnerabilidades em diversos sistemas, a não atualização de sistemas operativos e a falha em recorrer a mecanismos de acesso de múltipla autenticação em sistemas críticos. Os custos incorridos pela Maersk, onde se inclui o pagamento de compensações a clientes, são difíceis de medir.

A intenção do ataque não é inteiramente clara. Greenberg (2019) especula que esta operação permitiu varrer da rede vestígios de espionagem ou planos de sabotagem futura e em simultâneo deixar um aviso: qualquer empresa a manter operações em território ucraniano pode incorrer em custos avultados. É possível também que o seu impacto global não fosse antecipado pelos próprios atacantes, alastrou-se até a algumas empresas russas, destacando-se a empresa energética estatal, a Rosneft.

Independentemente da sua intenção, este caso desvenda uma realidade incontornável: é hoje possível uma nação ou grupo mobilizar uma arma numa arena onde não existem fronteiras, onde a distância verdadeiramente não importa. Um ataque a uma pequena empresa na Ucrânia atingiu a Maersk e por esta via grande parte do mundo comercial. Subjacente a este ataque sobressai uma lógica de causalidade muito específica do domínio do ciberespaço.

Na secção seguinte, serão comparados alguns relatórios de cibersegurança, relatórios de ameaças globais e indicadores de globalização com vista a estabelecer alguns padrões entre a globalização e as ameaças de cibersegurança na secção final.

4. Análise dos relatórios de cibersegurança, relatórios de ameaças globais e indicadores de globalização

Nesta secção serão comparadas três fontes de informação, no sentido de identificar alguns padrões na relação entre as ameaças de cibersegurança e a globalização.

A primeira fonte de informação são os ENISA Threat Landscape reports respeitantes às ameaças de Cibersegurança no Espaço Europeu (ENISA, 2019)^[1]. Esta fonte é selecionada essencialmente por constituir uma das bases para elaborar políticas públicas na área de cibersegurança entre os Estados-Membros da União Europeia. As informações coligidas para estes relatórios provêm de três fontes: a) o

1. A referência incluída em bibliografia corresponde ao relatório mais recente, para não sobrecarregar esta secção. Na prática, o mesmo endereço permitiu consultar todas as edições do relatório.

MISP, uma plataforma aberta para a partilha de informação sobre malware financiada pela União Europeia, b) o CERT-EU, Computer Emergency Response Team para as instituições da União Europeia e c) o portal da empresa Cyjax, empresa especializada em serviços de inteligência em ameaças digitais.

Nas sete edições publicadas deste relatório é mostrada uma lista ordenada das 15 principais ameaças de cibersegurança para o período em análise. O gráfico 1, mostra as posições relativas das ameaças de cibersegurança desde 2012 até 2018, tendo por referência o ranking do último ano.

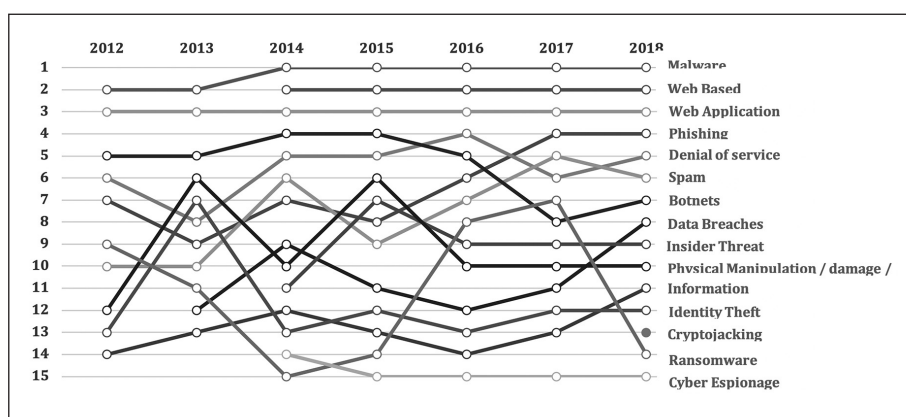


GRÁFICO 1. Top 15 das ameaças de cibersegurança desde 2012 até 2018, tendo por referência o ranking de 2018, a partir dos *ENISA Threat Landscape Reports* de cada ano

Em seguida descreve-se sumariamente cada ameaça, pela ordem apresentada no ranking de 2018. Pelo seu carácter generalizado no jargão da área de segurança de informação, optou-se por manter a designação anglófona original. (1) Malware é a designação dada a software malicioso, note-se que esta designação é explicitamente incluída apenas em 2014. Nas edições anteriores esta categoria era mais específica, com a designação de Virus (que se propagam parasitando outros ficheiros) e Worms (semelhantes aos vírus, mas potencialmente mais destrutivos por não precisarem de parasitar outros ficheiros). (2) Web based attacks, são ataques que usam sistemas e serviços da rede eletrónica como o meio ou arena principal para comprometer o alvo. (3) Web application attacks são as tentativas diretas ou indiretas de explorar uma vulnerabilidade em serviços ou aplicações na web. 4) Phishing, já mencionado na secção anterior, é um mecanismo de engenharia social por via eletrónica. (5) Denial of service (DoS) ou negação do serviço é uma

ameaça de grande impacto em que os atacantes procuram essencialmente negar o acesso ou interromper determinado sistema ou aplicação. 6) Spam, corresponde ao uso abusivo do email ou tecnologias de mensagens para inundar utilizadores com informação não solicitada. 7) Botnets, corresponde a uma rede de robots ou dispositivos interligados na web que podem ser usados em conjunto para negação de serviço (Distributed Denial of Service – DDoS), spam ou roubo de informação. 8) Data breaches ou comprometimento de dados corresponde a uma tentativa maliciosa de ataque bem sucedida, que levou ao comprometimento ou perda de informação. 9) Insider threat, ou ameaça interna, o que pode significar interna em relação a uma entidade, organização e empresa e que corresponde à ameaça representada pela possibilidade de indivíduos abusarem, de forma intencional ou não intencional, do acesso a ativos digitais. 10) Physical manipulation/damage/theft/loss, não sendo propriamente uma ameaça de cibersegurança, possibilita ainda assim o comprometimento de ativos digitais e podem levar a perdas de informação. 11) Information Leakage ou fuga de informação, pode abranger dados pessoais recolhidos por empresas a operar na Web, ou dados corporativos armazenados em infraestruturas de IT expostos de forma não desejada. 12) Identity theft ou apropriação de identidade corresponde a fraude decorrente do roubo de informação pessoal e proporcionada pela digitalização massiva de dados pessoais. 13) Cryptojacking, também conhecido como cryptomining refere-se a programas que usam abusivamente a capacidade de processamento de um determinado alvo, para processos de verificação e validação de transações de criptomoeda, processos muito exigentes computacionalmente. 14) Ransomware, ou resgate ilícito de sistemas digitais foi detalhado na secção anterior, o atacante assume controlo sobre ficheiros ou dispositivos e bloqueia o acesso ao seu responsável legítimo. Para ceder controlo é tipicamente pedido um resgate em criptomoeda. E por fim 15) a Cyberespionage, seja corporativa ou alavancada por nações-estado, categoria que tem ganho proeminência e que corresponde a uma classe genérica de técnicas aplicadas para exercer influência geopolítica, ou roubar informação comercial e estatal ou ainda roubar propriedade intelectual, particularmente em domínios estratégicos.

Note-se que algumas das categorias listadas estão interligadas ou são muito dependentes entre si. A própria ENISA fez ajustes às categorias ao longo do tempo. A título de exemplo, a categoria de ransomware surgiu apenas em 2014, sendo que previamente existia uma categoria com designação de rogueware ou scareware. Para garantir continuidade comparativa, no gráfico optámos por considerar estas categorias equivalentes, daí que a linha de ransomware se estenda até 2012. A categoria de malware também surge em 2014, sendo que antes abrangia as designações mais específicas de Virus e Worm, também aqui optámos por considerar

estas categorias equivalentes, o que explica a linha logo a partir de 2012. Por outro lado, a categoria de Web based attacks, terá substituído pelo menos uma categoria de especificidade um pouco diferente, drive-by exploits (correspondente a ocorrência de infecção de um sistema resultante da visita a sítio de internet malicioso). Neste caso, optou-se por uma quebra de série, assumindo que a ameaça surge apenas em 2014 entre as 15 principais ameaças.

Feitas estas reservas, é possível retirar alguns padrões gerais. As categorias nas três primeiras posições são fundamentalmente as mesmas na última década: malware, Web based attacks e Web application attacks, o que é revelador do carácter abrangente destas categorias, constituem como que uma macro categoria em relação a outras. A categoria de ransomware revela o comportamento mais variável nestes rankings, o que estará relacionado com o carácter disruptivo desta ameaça nos anos em que ocorrem ataques bem-sucedidos (Wannacry e Not-Petya em 2017). As categorias relacionadas com Data Breaches e Identity Theft revelam algum alinhamento entre si, em posições diferentes do ranking, o que vinca a interdependência entre estas categorias, a perda de informação pessoal permitirá a apropriação de identidade. Importa destacar também a entrada em cena de novas categorias em 2014, como a insider threat, como categoria específica, e também a ciberespionagem, coincidindo com o momento em que os primeiros grandes ataques promovidos por nações ganharam visibilidade mediática, nem uma nem outra categoria revelam indícios de virem a ser retirados da lista de ameaças mais proeminentes. Também visível no gráfico e apontado nas conclusões do último relatório, o email e o Phishing consolidaram-se como mecanismo principal ou vetor inicial de infecção (na quarta posição no último ano). Por fim, a necessidade de converter agilmente ativos em dinheiro introduziu no último ano analisado uma nova ameaça, o Cryptojacking, que na prática permite o aproveitamento de recursos computacionais para gerar criptomoeda, muitas vezes usada para encobrir pagamentos em atividades ilícitas, como o ransomware.

Uma das fontes para sondar ameaças mais abrangentes são os Global Risk reports, promovidos pelo World Economic Forum (World Economic Forum, 2019^[2]), que incluem categorias de risco mais diretamente relacionadas com dinâmicas de globalização. Estes relatórios são elaborados anualmente com base em inquéritos a centenas de especialistas em diferentes domínios e as ameaças são ordenadas em função de impacto e probabilidade de ocorrência, sendo que o risco é normalmente medido como o produto entre impacto e probabilidade. Tendo por referência as últimas dez edições deste relatório propõe-se em seguida analisar

2. Neste âmbito nem todos os relatórios estão disponíveis no mesmo sítio de internet, pelo que se incluem duas referências distintas na bibliografia. Na prática, foram consultados todos os relatórios desde 2011.

o posicionamento que as ameaças tecnológicas relacionadas com a segurança de informação assumem entre as ameaças globais. Note-se que, desde 2012, estes relatórios contemplam três categorias associadas à segurança informática: a) cibersegurança, b) fraude e roubo de dados e c) colapso de infraestrutura crítica de informação, existe outra categoria no domínio da tecnologia, designada por riscos decorrentes de avanços tecnológicos, demasiado genérica para ser incluída no grupo dos riscos de segurança de informação na aceção deste artigo. O Global Risks Report contempla outras 26 categorias de risco, em domínios como a Economia, a Geopolítica e o Ambiente.

O gráfico 2 apresenta precisamente o posicionamento das categorias diretamente relacionadas com riscos de segurança de informação na lista ordenada dos dez riscos principais, nas dimensões de impacto e probabilidade ao longo da última década.

O primeiro dado a apontar a partir da observação do gráfico é a de que em 2011 não se registaram ameaças de segurança de informação entre as dez ameaças globais principais. Nesta edição o relatório não contemplava as categorias de cibersegurança nem a categoria de fraude de dados, mas já incluía a categoria de colapso de infraestruturas de informação críticas e uma categoria entretanto descontinuada, segurança de Informação e dados online. É curioso notar que nesta edição de 2011 os riscos específicos de cibersegurança eram assinalados numa secção à parte, como riscos a monitorizar, essencialmente por falta de consenso entre os peritos no que respeita a níveis de confiança ou grande disparidade na aferição de impacto e probabilidade para estas categorias de risco. Apenas a partir de 2012, surgem as categorias específicas de cibersegurança e fraude de dados.

Analisando especificamente o eixo da probabilidade de ocorrência ao longo da última década, o risco de cibersegurança é destacado em termos de probabilidade de ocorrência a partir de 2012, apenas em 2015 e 2016 não surge na lista dos 10 mais evidentes. Por outro lado, o risco de fraude ou roubo de dados surge na lista dos dez riscos principais em termos de probabilidade de ocorrência desde 2015 e mantém-se na lista de riscos principais até à edição mais recente. Note-se que a partir de 2017, há dois riscos associados à segurança de informação nas dez primeiras posições em termos de probabilidade.

Em termos de impacto, os riscos de segurança da informação surgem apenas pontualmente, em categorias diferentes, em 2014 e 2015, mas a partir de 2018 o risco de cibersegurança emerge entre os 10 principais e no ano seguinte surge também o risco de colapso de infraestrutura crítica de informação.

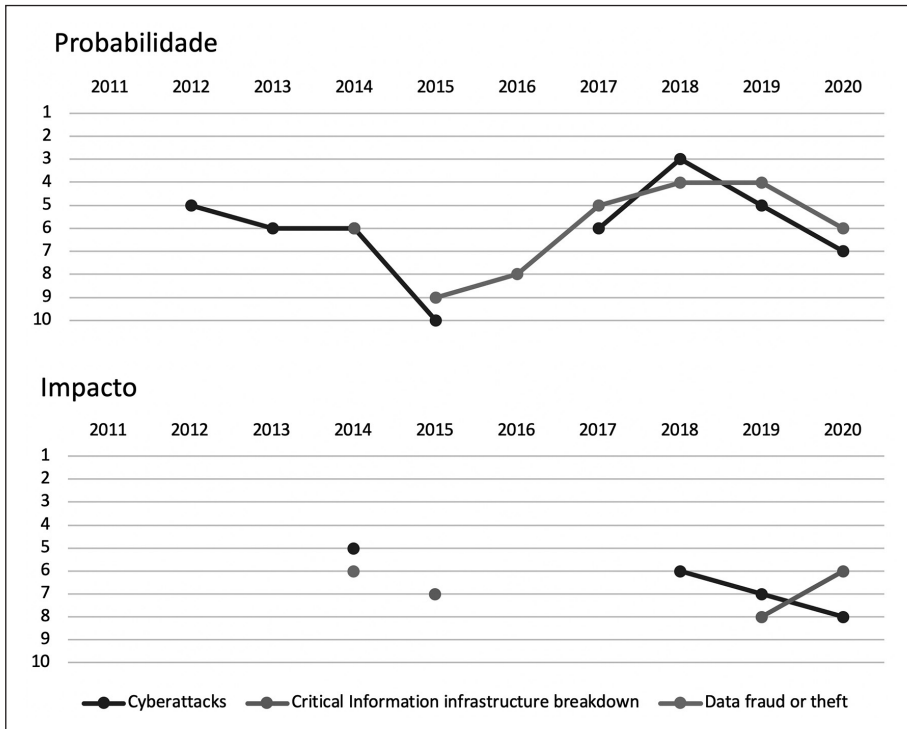


GRÁFICO 2. Posicionamento das categorias diretamente relacionadas com riscos de segurança de informação no ranking dos dez riscos principais, nas dimensões de impacto e probabilidade (2011–2020)

Fonte: World Economic Forum.

Por fim, saliente-se um relatório que procura medir o grau das interligações globais, o DHL Global Connectedness Report (a seguir designado apenas por DHL-GCR) da autoria de Pankaj Ghemawat, Steven Altman e Phillip Bastian (DHL, 2019). Na prática, estes autores produzem um índice de globalização a partir de quatro grandes dimensões: fluxos de capital, fluxos comerciais, fluxos de informação e fluxos migratórios. Segue-se uma amostra de alguns dos indicadores usados nestas dimensões obtidos de entidades oficiais: fluxos de investimento direto estrangeiro entre países, número de turistas entre países, tráfego de internet entre países, número de estudantes universitários estrangeiros e número de residentes estrangeiros. Há neste relatório a preocupação de ponderar cada indicador com critérios explícitos e recorrer a métricas relativas, em vez de absolutas. A abordagem metodológica do relatório está detalhada na secção VI do mesmo. Independentemente do rigor metodológico subjacente à elaboração do relatório, é

importante vincar que medir uma realidade tão complexa como a globalização reveste-se de desafios difíceis de ultrapassar. Os autores reconhecem, por exemplo, a dificuldade em medir os fluxos de informação. Num sentido mais lato, a redução do conceito de globalização a um conjunto de indicadores gerais, levará a perder informação relevante para captar elementos fundamentais deste fenómeno. Não obstante, tendo presente que estes indicadores captam apenas parcialmente as dinâmicas de globalização é possível identificar alguns padrões de interesse para o propósito deste artigo.

Como forma de medir as dinâmicas comerciais, o relatório DHL-GCR apresenta um gráfico com a distância média percorrida por mercadorias a nível global, desde 2001. Após uma queda a seguir a 2001 até 2003, este indicador registou um aumento progressivo, mas é também notório que a partir de 2012 terá atingido um planalto, sem, contudo, apresentar indícios de queda subsequente.

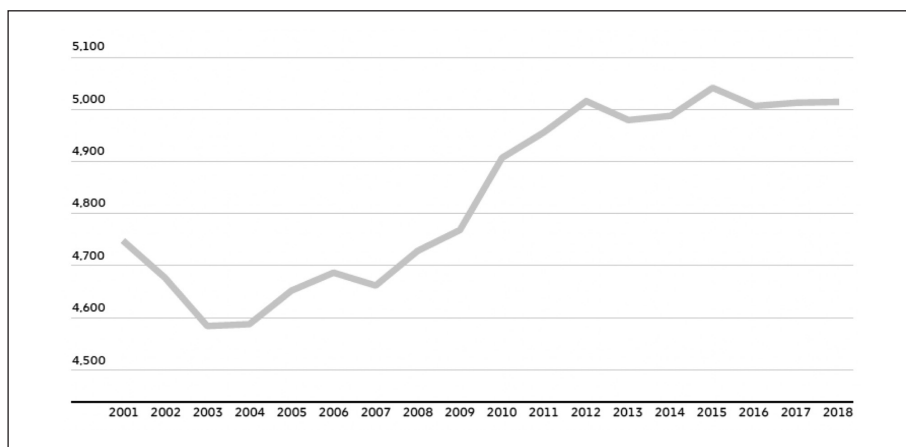


GRÁFICO 3. Distância média percorrida por mercadorias (em km), 2001–2018

Fontes: IMF Direction of Trade Statistics (DOTS); UN Comtrade e CEPII GeoDist database.

Outro indicador interessante, mostrado no gráfico 4, tem a ver com fluxos de informação, designadamente a proporção de tráfego de internet internacional e a proporção de chamadas (a incluir VoIP) internacionais. No caso da internet, regista-se um padrão de crescimento, quebrado entre 2010 e 2012, que se acentua depois até 2015, sendo que a partir desta fase o indicador estabiliza perto dos 20%. No que respeita as chamadas telefónicas, este indicador regista um aumento continuado até 2014, momento em que desacelera e começa a estabilizar perto dos 7% em 2018.

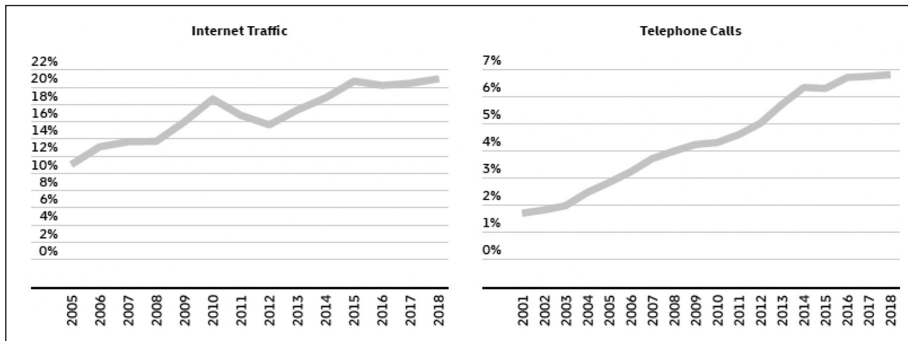


GRÁFICO 4. Tendências de Informação: Percentagem de tráfego de internet internacional (2005-2018) e Percentagem de tráfego em chamadas telefônicas (2001-2018)

O DHL-GCR inclui os resultados de um inquérito a 6035 gestores de empresas em três economias avançadas (Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos) e três economias emergentes (Brasil, China e Índia) que permite vislumbrar uma terceira tendência que é interessante enfatizar. Esta tendência é representada no gráfico 5, que compara os valores efetivos de alguns dos indicadores de globalização, com as percepções dos respondentes em relação a estes mesmos indicadores. Observando o gráfico, torna-se imediatamente óbvio que estes gestores sobrestimam significativamente todas as medidas de interligação global. Este resultado indicia que as pessoas não estimam devidamente os limites da globalização e tendem a considerar que o mundo é mais interligado do que efetivamente é. Veja-se por exemplo o indicador analisado mais acima, sobre o tráfego de chamadas telefônicas, em

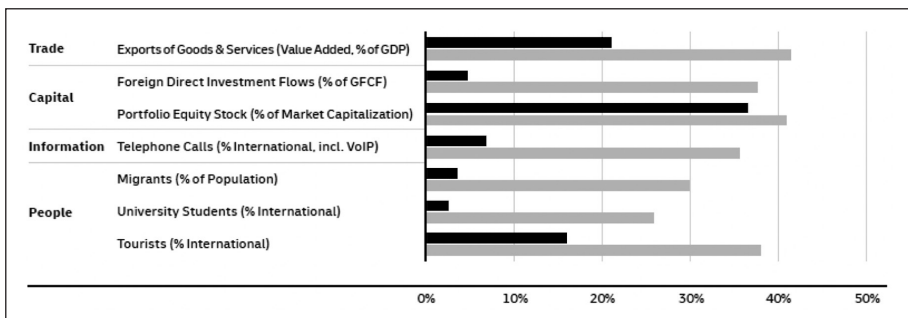


GRÁFICO 5. Medidas de globalização VS Percepções de gestores (linha preta: resultado efetivo estimado; linha cinza: valor percebido por gestores de 6 países)

média, os gestores inquiridos assumem que 35% do tráfego é internacional, mas o valor efetivo estimado para esta métrica ronda os 7%.

A partir da análise destes resultados, na secção seguinte serão propostos alguns padrões de influência entre a globalização e as ameaças em cibersegurança.

4. Análise dos padrões de influência entre a globalização e as ameaças em cibersegurança

Analisando os relatórios patentes na secção prévia, podemos destacar três grandes padrões, um em cada relatório: (1) No contexto específico das ameaças de segurança, há a registar a emancipação da categoria de ciberespionagem nas dez principais ameaças, muito associada a grandes ataques promovidos por Nações-Estado e também o cryptojacking, que indicia uma necessidade crescente de monetizar ativos ilicitamente; (2) As ameaças de segurança de informação ganharam proeminência nos últimos anos no quadro de análise das ameaças globais, sendo que duas categorias de ameaça de segurança de informação surgem entre as 10 principais nos últimos anos, tanto em termos de impacto como de probabilidade e (3) Uma parte dos indicadores de interligação global, ainda que não evidenciem sinais de decréscimo, apresentam uma tendência de abrandamento nos últimos anos e são percecionados como mais intensos (pelo menos entre quadros administrativos) do que realmente são.

Nunca, como atualmente as questões de cibersegurança dominaram tanto os meios de comunicação social. Casos como o escândalo da consultora Cambridge Analytica, em que milhões de registos pessoais no Facebook foram usados sem consentimento para influenciar intenções de voto, exacerbam receios de manipulação e perda de privacidade (Cadwalladr & Graham-Harrison, 2018). Altos dirigentes governamentais mencionam frequentemente o ciberespaço como arena de oportunidades e ameaças. As grandes potências mundiais desenvolveram sofisticados dispositivos de recolha e análise de informação à escala global, escudando-se na necessidade de garantir a sua segurança e defesa nacional (Nunes, 2016).

As ameaças do ciberespaço não são fáceis de definir e surgem muitas vezes como parte do menu das ameaças híbridas, ou seja, ameaças por adversários que recorrem simultaneamente a meios convencionais e não convencionais para prosseguir os seus objetivos de forma adaptativa. A lista de tecnologias exploradas no ciberespaço continua a aumentar: além dos servidores, computadores pessoais e computadores portáteis, temos também de considerar os smartphones, os dispositivos de medição inteligentes (ex. contadores de consumo elétrico), paces-makers sem fios, sistemas eletrónicos de controlo industrial, etc. A gestão desta complexidade tem gerado apelos de governação da internet o que remete para o envolvimento do setor privado e da sociedade civil, nos seus respetivos papéis, na

aplicação de princípios, normas e regras partilhadas, bem como procedimentos de tomada de decisão e programas que moldam a evolução e utilização da internet. Contudo, é notório que não há um estado, organização, ou instituição com capacidade para autonomamente governar a internet. A governação da internet é incorporada nas inúmeras infraestruturas, dispositivos, fluxos de dados e arquiteturas técnicas que, de forma discreta, por vezes invisível, subjazem e constroem a crescentemente articulada rede das redes (Bachman, 2012). Também por este prisma, a globalização fornece o quadro de fundo para a evolução da internet. É também desta perspetiva que as influências entre as ameaças no ciberespaço e os indicadores de globalização merecem atenção.

Por outro lado, os receios inerentes à globalização são também conhecidos, para os seus críticos a globalização não terá base filosófica e constitui apenas uma forma moderna de colonialismo económico e cultural que recorre a leis de propriedade intelectual para se impor em áreas fundamentais como a produção alimentar ou a saúde (Stiglitz, 2002). Porém, as previsões de que a globalização iria ruir sobre o peso dos nacionalismos económicos tem-se verificado tão equivocada como as proclamações do mundo plano, baseado na noção de uma esfera competitiva crescentemente equilibrada entre países, que dominavam o discurso político há uma década (Ghemawat & Altman, 2019).

Biliões de pessoas usam tecnologias de informação e comunicação para conduzir os seus negócios, para interagir entre si e com governos. Uma elevada proporção destas pessoas iniciou-se neste domínio digital apenas recentemente. Se os decisores políticos assumirem uma relação inexorável entre as ameaças em cibersegurança e a intensidade da globalização, as soluções políticas serão diferentes daquelas que assumem a possibilidade de construir um ciberespaço mais seguro e de maior confiança. Estas soluções podem passar por desenvolver, a nível internacional, regras de comportamento no ciberespaço que possam reduzir ameaças, aumentar a confiança e apoiar a melhoria da segurança no ecossistema ciber. Uma interpretação precisa das ameaças cibernéticas e da sua relação com outras ameaças globais, permitirá desenhar planos de recuperação de desastre mais resilientes.

5. Notas conclusivas

Emerge um elemento contraintuitivo da análise efetuada neste artigo: a intensificação das ameaças em cibersegurança surge na altura em que as dinâmicas de interligação global parecem estar a abrandar, tendência que eventualmente se tornará mais vincada no rescaldo do atual contexto de pandemia de Covid-19. Ainda que os receios de globalização e das ameaças de cibersegurança pareçam andar a par no debate público, a sua realidade prática parece desfasada.

Dar-se-á o caso das ameaças de cibersegurança atenuarem as dinâmicas de interligação global? Ou será que a globalização está a estagnar exceto no domínio específico da inovação tecnológica? É provável, mas os dados neste relatório não fornecem dados suficientes para responder a estas hipóteses. Contudo, é evidente que os ciberataques constituem atualmente um fator de disrupção em si mesmo e já não são desencadeados apenas como mecanismo de suporte a ataques convencionais. A relação entre os padrões de globalização e as ameaças em cibersegurança e o consequente impacto em políticas públicas merecem investigação adicional.

Referências

- Bachmann, S. D. (2012). Hybrid threats, cyber warfare and NATO's comprehensive approach for countering 21st century threats—mapping the new frontier of global risk and security management. *Amicus Curiae*, 88.
- Blum, A. (2012). *Tubes: A Journey to the Center of the Internet*. New York: Ecco.
- Cadwalladr, C., & Graham-Harrison, E. (2018). The Cambridge Analytica files. *The Guardian*, 21, 6-7.
- DeNardis, L. (2007) A History of internet security In de Leeuw, K. M. M., & Bergstra, J. (Eds.). *The history of information security: a comprehensive handbook*. (pp. 595-621). Elsevier Science.
- DHL (2019). *DHL Global Connectedness Index*. Retrieved from <<https://www.dhl.com/content/dam/dhl/global/core/documents/pdf/go-en-gci-2019-update-complete-study.pdf>>.
- ENISA (2019). *ENISA Threat Landscape Report*. Retrieved from <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>>.
- Ghemawat, P., & Altman, S. A. (2019). The State of Globalization in 2019, and What It Means for Strategists. *Harvard Business Review*.
- Gibbon, E. (1985). *The decline and fall of the Roman Empire: an abridged version*. Penguin Books.
- Gleick, J. (2011). *The information: A history, a theory, a flood*. New York, NY, US: Pantheon Books.
- Greenberg, A. (2019). *Sandworm: A New Era of Cyberwar and the Hunt for the Kremlin's Most Dangerous Hackers*. New York, NY, US: Doubleday.
- Joseph. E. Stiglitz. (2002). *Globalization and its discontents*. Penguin Books.
- Kim, D., & Solomon, M. G. (2016). *Fundamentals of information systems security*. Burlington, MA, US: Jones & Bartlett Learning.
- Miller, H. (2009). The Wanli Emperor, 1596–1606. In *State versus Gentry in Late Ming Dynasty China, 1572–1644* (pp. 75-94). New York: Palgrave Macmillan.
- Nunes, P.F.(2016). Ciberameaças e quadro legal dos conflitos no ciberespaço In Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Eds). *Ameaças e Riscos transnacionais no novo Mundo Global*. (pp. 199-216). Porto: Fronteira do Caos.

- Ramírez, S. Telman, P. (2016). The conflict in Ukraine: The first serious confrontation between Russia and the West in the post-cold war age. *Foro internacional*, 56(2), pp. 470-502. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So185-013X2016000200470&lng=es&tlng=en>.
- Stanovaya, T. (2019, December 6). *What the West gets Wrong about Russias intentions in Ukraine*. Retrieved from <<https://foreignpolicy.com/2019/12/06/what-the-west-gets-wrong-about-russias-intentions-in-ukraine/>>
- Trade & Globalization (2006) *Chambers Dictionary of World History*. Chambers.
- World Economic Forum (2015). *The global Risks Report 2016*. Retrieved from <http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GRR16.pdf>.
- World Economic Forum (2019). *The global Risks Report*. Retrieved from <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>>.
- Yost, R. (2007) A History of computer security standards In de Leeuw, K. M. M., & Bergstra, J. (Eds.). *The history of information security: a comprehensive handbook*. (pp. 595-621) Elsevier Science.



Information and security in cyberspace: The influence of globalization on the intensification of risks and threats in the last decade

Informação e Segurança no Ciberespaço: A influência da globalização
na intensificação de riscos e ameaças na última década (PT: 193-212)

Bruno Garcia *

NOVA IMS Information Management School (NOVA IMS),
Universidade Nova de Lisboa, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.213-231

ABSTRACT

This article provides a brief history of information security, with emphasis on cybersecurity threats and how these are influenced by globalization. A comparative analysis of three different sources is conducted to capture some patterns about this relationship: 1) ENISA reports on cyberthreats, 2) The Global Risks Report, on global threats and the 3) DHL-Global Connectedness report for globalization indicators. To avoid dispersion, the analysis is circumscribed roughly to the last decade. This report points to an intensification of cyber threats in the last few years, while the globalization indicators suggest a slowdown in global interconnections. A number of hypotheses to explain these patterns are recommended for further research.

Keywords: Cybersecurity, Globalization, Information Security, Global Threats

RESUMO

Este artigo fornece uma breve história da segurança de informação, com ênfase nas ameaças à segurança cibernética e como estas são influenciadas pela globalização. É realizada uma análise comparativa de três fontes diferentes para captar alguns padrões sobre esta relação: 1) relatórios da ENISA sobre ameaças cibernéticas, 2) relatório global de riscos, sobre ameaças globais e 3) relatório DHL – Global Connectedness para indicadores de globalização.

Article received on 18/04/2020 and approved for publication by the Editorial Council on 24/09/2020.

* E-mail: garcia.bruno.c@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1502-7567>

Para evitar dispersão, a análise é circunscrita aproximadamente à última década. Este relatório aponta para uma intensificação das ameaças cibernéticas nos últimos anos, enquanto os indicadores de globalização sugerem um abrandamento nas interligações globais. São recomendadas para investigação adicional algumas hipóteses para explicar estes padrões.

Palavras-chave: Cibersegurança, globalização, segurança de informação, ameaças globais

1. Introduction

Information is a means of eliminating uncertainty (Gleick, 2011). At least since Man began organizing collectively, information is of central importance in his survival. Since prehistory, knowing where to hunt, knowing where to collect food, knowing what to cultivate and at what time, provided an overwhelming competitive advantage to some tribes and made the difference between surviving and perishing. Keeping information secure, in the sense of protecting it from undue disclosure or modification, has therefore been a latent concern of humanity since time immemorial. All the great civilizations throughout history have set up information security networks - from the ancient Roman Empire, with the *Frumentarii* (Gibbon, 1985), and the Chinese Empire with the *Jinyiwei* (Miller, 2009) to the European Renaissance courts.

This historical and perennial legacy can lead to the temptation of claiming that information security is not an original reality — it has always existed. However, globalization in general and the fast pace of technological development in particular, confer information security with a different nature from the one we have traditionally become accustomed to. Scale differences matter, often altering the intrinsic nature of phenomena, and the interdependent, interconnected and globalized world in which we live have profoundly changed the domain of security (Nunes, 2016).

It was the industrial revolution that started to integrate different world regions into a global economy. Globalization is not a modern development, but the technological advances in transportation and communications, and particularly in information systems, have significantly deepened the connections between countries, the complexity of international relations and their scope (Trade & Globalization, 2006). Here, too, differences in scale count and globalization is today a phenomenon of a different nature from its traditional meaning.

It should be noted that reflections on globalization almost always go hand in hand with technological development. It is therefore fundamental to understand in what way the existing threats in this technological arena influence or are influenced by globalization. A well-informed perspective on the way in which the patterns of interrelationship between cybersecurity and globalization indicators

are modified over time is essential for decision-making regarding public policies in this domain. For example, policy makers influence foreign investment flows through fiscal policies. They can also encourage, in a more or less ostensive way, the training of professionals technically prepared to deal with cyber threats. At the macro level, policy makers set the standards for international cooperation to combat cybercrime. The purpose of this article is precisely to outline some patterns on the way in which globalization and cyber security threats are interrelated.

It should be stressed that this work does not intend to establish a cause-and-effect relationship between the increase in cybersecurity threats and globalization, or to understand to what extent globalization has boosted the growth of the electronic network, or to what extent the network has potentiated globalization. The causal relationship is likely to be bidirectional. The existence of intermediary factors mediating this relationship surround it in a complexity that is not intended to be explored here.

To achieve the defined purpose, the next section will be devoted to sketching a recent history of information security up to the present day and the section following that one is dedicated to a specific case study — the impact of NotPetya malware on Maersk and on global supply chains. These two sections will enable the demarcation of current globalization and the domain of information security in particular as essentially new phenomena, emphasizing the global character of information networks and of the threats that underlie them.

In the subsequent section, a comparative analysis will be carried out between cybersecurity reports issued by the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), the reports designated by The Global Risks Report of the World Economic Forum and finally, as a barometer of globalization, the DHL – Global Connectedness report. In order to not overload the article, the analysis will be limited to the last ten years. Finally, an attempt will be made to establish some general patterns in the relationship between globalization and cybersecurity threats.

2. Information security: a historical outline

The most recent historical background that led to the modern meaning of information security is outlined in very general terms below.

In World War II, the success of the first computers used to decode German communications made evident the potential of these machines for the storage of information and resolution of complex problems. Soon after the war, some governments invested in the development of computer technology — the first mainframes appeared: large computers dedicated to critical processes or to storing large sets of data. At that stage, the security of these assets was of a physical nature: the concern was to keep protected those places where these large computers were

housed. It was also advantageous to transport information between mainframes, however doing so was costly and inefficient. At the same time, the cold war climate stressed the need for redundancy between critical systems. These difficulties would only be overcome if somehow these mainframes communicated with each other automatically. In the second half of the 1950s, the American Department of Defense created the Advanced Research Project Agency (ARPA) specifically to address this problem. By the late sixties it had become obvious that this group, concertedly with other groups originating from academic, scientific and corporate circles had reached a solution — ARPANET was born: two computers in different Californian universities had established communication with each other. Over the next few years, these connections increased, with nodes being added to the network. At this point, reports emerged about the vulnerabilities of this network; it started to become evident that the security of these assets transcended physical defense — the first security protocols and incipient mechanisms of logical security appeared (Yost, 2007). In the early 1970s, an experimental program also appeared, designed to be transported between operating systems, that was then improved to create a copy of itself. This program, named CREEPER by its creator, was recognized as the first computer virus. Note that this program had no malicious effect, triggering only one message to the user — but the disruptive potential of this type of program was obvious (DeNardis, L., 2007).

In the late seventies, companies such as Microsoft (in software conception), IBM, (mainly in the production of hardware) and Apple (in the development of software and hardware), created the conditions that made it possible to bring a computer to every person's home at a reasonable price — the personal computer is born. The decentralization of electronic information takes place: large mainframes continue to be the critical assets, but part of the information is also directly available on each local device, giving rise to the architecture that became known as client-server.

The basic principle of these computer communication networks was that messages can be fragmented, sent via a network in a series of transmissions and then reassembled at the destination quickly and efficiently. To make this possible, a protocol, or set of rules, was applied that allow computers to work together. Different networks had different protocols, which made communication between them impossible. This challenge was also overcome by ARPA (now renamed DARPA, Defense Advanced Research Project Agency) whose scientists developed the TCP/IP protocol that made communication possible between virtually any computer network, regardless of the hardware, software or language used. With the implementation of this protocol in 1983, the Internet, or network of interconnected networks, was consolidated. For some time, the project of creating TCP/IP in-

volved the implementation of encryption mechanisms, or the practice of encoding messages so that only the intended recipient can decode them, using a mathematical key. But this process was costly, requiring more computational power and specific hardware. At this time, it was also unclear how to distribute encryption keys securely, a problem that still complicates encryption systems today. Faced with these insurmountable barriers, the focus of the scientists involved continued to be the technical challenge of moving information quickly and reliably. The outlook with regard to security was that the central risks of the Internet had to do with military threats, or intruders external to the network, but few foresaw that the network's own users could use it to attack other users, even though there were some warnings. Soon afterwards, the first cyberattacks in the contemporary sense of the term appeared, typically referred to as hacking — attacks triggered remotely that use the computer network to intrusively obtain information or otherwise corrupt a system today (DeNardis, L., 2007). One of the most famous cases in the 80s was the First National Bank of Chicago attack that allegedly led to the theft of seventy million dollars.

In its conception, the Internet proves to be essentially fast, effective, frictionless, but also permeable and vulnerable. These elements are essential to take in the framework in which information security and its challenges are developed.

In the late 80s, another major change occurs: the Internet opens up to the general public with the creation of the World Wide Web. There is a cleaving in the terms of interaction between parties that may go unnoticed: with this change the relationship of trust is altered — a type of communication takes place where the parties do not necessarily know the entity that is on the other side. Personal data becomes available on the Internet. Organized crime networks are attentive and are start looking for ways to exploit this information. Meanwhile, during the nineties, online commerce emerges, which quickly assumes impressive proportions, generating companies and business models entirely oriented towards electronic transactions. The network explodes, continuously expanding until the present day (DeNardis, L., 2007).

As the perimeter of network security widens, traditional computer threats take a leap in sophistication and at the same time a whole range of new concepts emerge. We are faced with a new jargon: malware — malicious software to corrupt a system, adware — software installed to trigger targeted but not necessarily solicited online advertising, spyware — specific software to monitor our online behavior, ransomware — software that can block access to information (through some encryption mechanism that is also an increasingly evolving discipline) and that can be unblocked in exchange for a ransom, typically paid in cryptocurrency; Phishing, a social engineering technique, which in practice is a disguised mecha-

nism to get victims to behave online in a way they normally would not — either by providing personal data, or providing access credentials to systems with sensitive information (Kim, D., & Solomon, M. G., 2016). These are just a few examples of the terms currently in vogue.

The dissemination of this networked communication technology is based on the propagation of the physical infrastructure that supports it. We tend to think of the internet as an organism suspended in the ether, but it is surprising to note that this organism actually has a body: hundreds of thousands of kilometers of cables, running along roads and railway lines, communications towers, satellites and large buildings, called network exchanges, which are in practice major points of contact within the network (Blum, 2012). The transnational character of these physical structures is also one of the factors that characterize the internet as a component of the globalized world.

In response to the combined increase in the security perimeter, the complexity of the systems and their reach, structured regulations for data protection emerge — the most prominent and current example of this being the General Data Protection Regulation. The discipline of Information Security becomes a domain structured by multiple layers: people protection layer, hardware protection layer, software protection layer, data protection layer, process protection layer and network protection layer. The distinctions are sometimes vague, but it is common to separate cybersecurity from information security more broadly, by the layers of security over their sphere of action — cybersecurity essentially covers the security of software, data and network layers, and partially of hardware (Kim, D., & Solomon, M. G., 2016).

In order to give shape to the threats and concepts of information security listed here and highlight their relationship with the globalized world, let us briefly analyze the ransomware incident (the aforementioned fraudulent ransomware of computer systems) that hit Maersk in 2017.

3. The globalization of threats in cyberspace: the Maersk case

Maersk is a colossal company with eight business units, which include the management of approximately eighty ports, logistics, shipbuilding and oil exploration. With 574 offices operating in about 130 countries, Maersk is a symbol, par excellence, of the global corporation. In June of 2017, a group of employees of this company in the Copenhagen offices detected an unusual behavior on their computers - messages appeared on their screens that announced: “C file system: under repair”, with a warning not to turn off the computer. In others it read: “Ooops, your important files have been encrypted” (Greenberg, 2019).

The context of this attack is imminently geopolitical. More precisely, its origin goes back to the conflict between Russia and Ukraine in the five years prior to the attack. This conflict, initiated by Russia's aggression against Ukraine, specifically the takeover of the Crimean Peninsula, is said to have triggered the biggest security crisis in Europe since the Cold War. Several states intervened to sanction Russia, but little was achieved in the way of restoring territorial integrity in Ukraine (Stanovaya, 2019). In geopolitics, as in history, there are no single causes. This conflict is complex and scrutinizing its nature will not fit in this article. Only a close cause will be emphasized: Ukraine was a central element of power in the former Soviet Union, having been the second most populous and powerful of the fifteen Soviet republics, and was also a territory seen as the "granary" of the Union because of its weight in agricultural production; it also held much industry in the areas of defense and military, including the Black Sea fleet and some nuclear arsenal. After the fall of the Soviet Union, Ukraine sought to become closer with the West, namely the European Union and NATO; which is contrary to the growing pretensions of hegemony in the region by the Russian leadership. By taking Crimea, Russia consolidates its control of the Black Sea. With a military presence in this area, Russia will be able to project influence to the Mediterranean region, the Middle East and North Africa. At the same time, energy and military alliances are strengthened with Turkey, the other major power of the Black Sea (Stanovaya, 2019; Ramírez & Telman, 2016).

In parallel, a group of hackers linked to the Kremlin, known as Sandworm, had launched a number of successful attacks on other countries, including the USA. This group had become one of the most prominent facets of Russia's cyber-attack potential. With the prolonging of the conflict between Ukraine and Russia, Ukraine had become in practice a test laboratory for Russian capabilities in the cyber arena (Greenberg, 2019).

In the spring of 2017 this group had managed to penetrate a system hosted on Linkos Group servers. This small Ukrainian company hosted the update servers — with bug fixes, security remedies and new features — for an accounting software called M.E.Doc. This was the most commonly used software for submitting tax information, and was present in most companies in Ukraine. We do not intend here to anatomize this attack with technical details, we wish only to stress that in practice the attackers had managed to find a gateway to all the computers that had installed M.E.Doc. Taking advantage of this gateway, in June they unleashed the ransomware campaign through a piece of malicious code called NotPetya. The attack was overwhelming, hitting several entities and companies in Ukraine, namely some of the largest banks, two airports, hospitals, energy companies and various payment systems. It is pertinent to point out that numerous entities paid

the ransom — to no effect. By this time, the IT team at Maersk's office in the Ukrainian city of Odessa had installed M.E. Doc on a single computer — it was enough to inexorably compromise much of the company's interconnected IT infrastructure.

The impact was devastating. The software for Maersk's ships was unaffected, but the software at the port terminals — designed to automatically update data on goods transported and expected at the ports — stopped working, making the complex management of the loading and unloading of containers impossible. In seventeen of the nearly eighty ports managed by Maersk, there were queues of trucks waiting for instructions. Let's look at just a few examples of the extent of this impact: Merck, a major pharmaceutical company, was temporarily unable to produce new drugs, TNT Express was unable to ship or receive orders, the construction company Saint-Gobain ran out of raw materials. All of these companies incurred financial losses amounting to millions of euros. Numerous companies that depended on immediate and timely delivery of products were affected.

The recovery from this disaster was heavy and time-consuming, involving at the technical level the recovery of security copies (backups) of all the electronic information contained in Maersk's servers prior to the attack. One technical aspect in particular illustrates the scale of the problem: there is a critical layer in the organizational IT infrastructure corresponding to a type of server called a domain controller. These servers provide a detailed map of an organization's computer network and incorporate the elementary rules that determine which systems users can access. Maersk had about 150 domain controllers programmed to synchronize information, precisely in a logic of redundancy. But this configuration did not foresee a scenario in which all these servers were corrupted at the same time. Without these servers, it would be difficult to recover other components of the network. The computer technicians were able to detect an uncorrupted domain controller — due to a fortuitous power outage — at Maersk's site in Ghana and perform the laborious task of copying the information on this server to other data centers. It took the company two weeks to stabilize its network enough to reconnect workstations — on “clean” computers — and months to stabilize its operations. The disaster exposed flaws in the company's security policies, highlighting the use of outdated software, failure to fix vulnerabilities in various systems; the failure to update operating systems and failure to use multiple authentication access mechanisms in critical systems. The costs incurred by Maersk, which include payment of compensation to clients, are difficult to measure.

The intent of the attack is not entirely clear. Greenberg (2019) speculates that this operation allowed for the sweeping of traces of espionage or future sabotage plans from the network while simultaneously leaving a warning: any company

maintaining operations in Ukrainian territory may incur heavy costs. It is also possible that its global impact was not anticipated by the attackers themselves — it has even spread to some Russian companies, of note the state-owned energy company, Rosneft.

Regardless of its intent, this case unveils an unavoidable reality: it is now possible for a nation or group to mobilize a weapon in an arena where there are no borders, where distance truly does not matter. An attack on a small company in Ukraine hit Maersk and thereby much of the commercial world. Underlying this attack is a very specific causal logic of the cyberspace domain.

In the next section, some cybersecurity reports, global threat reports and globalization indicators will be compared in order to establish some patterns between globalization and cybersecurity threats in the final section.

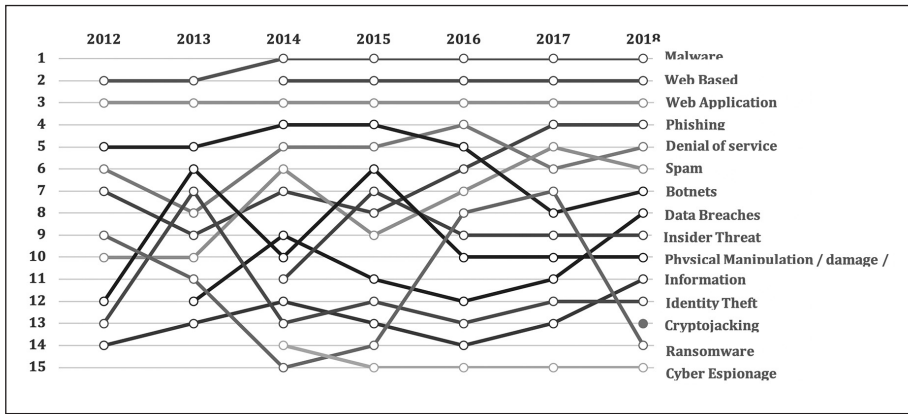
4. Analysis of cybersecurity reports, global threat reports and globalization indicators

In this section, three sources of information will be compared in order to identify some patterns in the relationship between cybersecurity threats and globalization.

The first source of information are the ENISA Threat Landscape reports regarding cybersecurity threats in the European space (ENISA, 2019)^[1]. This source is selected primarily because it is one of the bases for developing public policies in the area of cybersecurity among European Union member states. The information gathered for these reports comes from three sources: a) the MISF, an open platform for the sharing of malware information funded by the European Union, b) the CERT-EU, Computer Emergency Response Team for the European Union institutions and c) the portal of the company Cyjax, a company specializing in digital threats intelligence services.

The seven published editions of this report show an ordered list of the top 15 cybersecurity threats for the period under review. Graph 1 shows the relative positions of the cybersecurity threats from 2012 to 2018, with reference to the previous year's ranking.

1. The reference included in the bibliography corresponds to the most recent report, so as not to overload this section. In practice, the same address made it possible to consult all editions of the report.



GRAPH 1. Top 15 cybersecurity threats from 2012 to 2018, with reference to the 2018 ranking, from each year's ENISA *Threat Landscape* reports

The following briefly describes each threat, in the order presented in the 2018 ranking. Due to its widespread nature in the jargon of the information security field, we have decided to keep the original Anglophone designation. (1) Malware is the designation given to malicious software — note that this designation is explicitly included only in 2014; in previous editions, this category was more specific, with the designation of Viruses (which spread by parasitizing other files) and Worms (similar to viruses, but potentially more destructive because they do not need to parasitize other files); (2) Web based attacks are attacks that use electronic network systems and services as the primary means or arena to compromise the target; (3) Web application attacks are the direct or indirect attempts to exploit a vulnerability in web services or applications; (4) Phishing, already mentioned in a previous section, is an electronic social engineering mechanism; (5) Denial of service (DoS) is a threat of great impact, in which attackers essentially seek to deny access or to interrupt a certain system or application; (6) Spam, corresponds to the abusive use of email or messaging technologies to flood users with unsolicited information; (7) Botnets, corresponds to a network of robots or interconnected devices on the web that can be used together for denial of service (Distributed Denial of Service – DDoS), Spam or information theft; (8) Data breaches or data compromise corresponds to a successful malicious attack attempt, which led to the compromise or loss of information; (9) Insider threat, or internal threat, which can mean internal regarding an entity, organization and company and corresponds to the threat represented by the possibility of individuals intentionally or unintentionally abusing access to digital assets; (10) Physical manipulation/damage/theft/

loss, while not exactly a cybersecurity threat, even so allows for the compromise of digital assets and may lead to information losses; (11) Information Leakage or Data Leakage can encompass personal data collected by companies operating on the Web, or corporate data stored in IT infrastructures exposed in an undesired way; (12) Identity theft or appropriation of identity corresponds to fraud resulting from the theft of personal information and enabled by the massive digitalization of personal data; (13) Cryptojacking, also known as cryptomining, refers to programs that misuse the processing capacity of a given target, for verification and validation processes of cryptocurrency transactions — very computationally demanding processes; (14) Ransomware, or illegal ransom of digital systems, was detailed in the previous section — the attacker takes control over files or devices and blocks access from its legitimate guardian; to release control, a cryptocurrency ransom is typically requested and finally (15) Cyberespionage, whether corporate or leveraged by nation-states, a category that has gained prominence, and which corresponds to a generic class of techniques applied in order to exercise geopolitical influence, or to steal commercial and state information or to steal intellectual property, particularly in strategic domains.

Note that some of the categories listed are interconnected or are very dependent of each other. ENISA itself has made adjustments to the categories over time. As an example, the category of ransomware appeared only in 2014, wherein previously there was a category with the designation of rogueware or scareware. To guarantee comparative continuity, in the graph we have chosen to consider these categories equivalent, hence the ransomware line extends back to 2012. The malware category also appears in 2014, whereas previously it included the more specific designations of Virus and Worm — here too we have chosen to consider these categories equivalent, which explains the line right from 2012. On the other hand, the category of Web based attacks replaced at least one category of a slightly different specificity — drive-by exploits (corresponding to the occurrence of infection of a system resulting from visiting a malicious internet site) — in this case we opted for a break in the series, assuming that the threat only appears in 2014 among the top 15 threats.

These caveats aside, it is possible to draw some general patterns. The categories in the top three positions are fundamentally the same over the last decade: malware, Web-based attacks and Web application attacks, which is revealing of the broad character of these categories — they are a sort of a macro category in relation to others. The ransomware category shows the most variable behavior in these rankings, which is likely related to the disruptive nature of this threat in the years when successful attacks occur (Wannacry and Not-Petya in 2017). The categories related to Data Breaches and Identity Theft show some alignment with each

other, in different positions of the ranking, which highlights the interdependence between these categories — the loss of personal information will allow for the appropriation of identity. It is also worth noting the appearance of new categories in 2014, such as insider threat, as a specific category, and also cyberespionage, coinciding with the moment in which the first major attacks promoted by nations gained media visibility — neither category shows signs of being removed from the list of most prominent threats. Also visible in the graph and pointed out in the conclusions of the last report, email and Phishing have consolidated themselves as the main mechanism or initial vector of infection (in the fourth position in the last year). Finally, the need to nimbly convert assets into cash introduced a new threat in the last year analyzed, Cryptojacking, which in practice allows for the leveraging of computer resources to generate cryptocurrency, often used to cover up payments in illicit activities such as ransomware.

One of the sources for probing wider-reaching threats are the Global Risk reports, promoted by the World Economic Forum (World Economic Forum, 2019^[2]), which include risk categories more directly related to globalization dynamics. These reports are prepared annually based on surveys of hundreds of experts in different fields and threats are ranked according to impact and probability of occurrence — with risk usually measured as the product between impact and probability. Based on the last ten editions of this report, as a next step we propose to analyze the position of technological threats related to information security hold among global threats. It must be noted that, since 2012, these reports include three categories associated with information security — a) cybersecurity, b) fraud and data theft and c) collapse of critical information infrastructure — there is another category in the field of technology, designated as risks arising from technological advances — too generic to be included in the group of information security risks within the meaning of the present article. The Global Risks Report includes another 26 risk categories, in domains such as Economy, Geopolitics and the Environment.

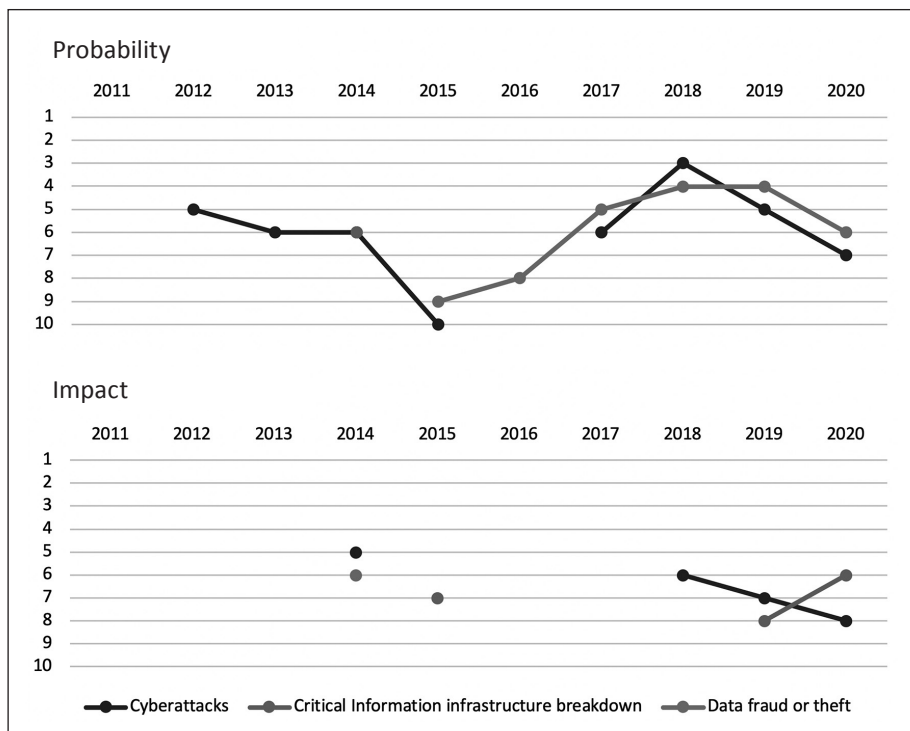
Precisely, Graph 2 shows the positioning of the categories directly related to information security risks in the ordered list of the top ten risks, in terms of impact and probability, over the last decade.

The first fact to point out from observing the graph is that in 2011 there were no information security threats registered within the top ten global threats. In this edition, the report did not include the categories of cybersecurity and data fraud, but it already included the category of collapse of critical information infrastruc-

2. In this context, not all reports are available on the same website, so two separate references are included in the bibliography. In practice, all reports since 2011 have been consulted.

tures and a category that has since been discontinued — Information security and online data. It is curious to note that in this 2011 edition specific cybersecurity risks were highlighted in a separate section, as risks to be monitored — essentially due to a lack of consensus among experts regarding confidence levels or great disparity in assessing impact and probability for these risk categories. The specific categories of cybersecurity and data fraud emerge only as of 2012.

Looking specifically at the axis of probability of occurrence over the last decade, the risk of cybersecurity stands out in terms of probability of occurrence as of 2012 — only in 2015 and 2016 does it not appear in the top 10 list. On the other hand, the risk of data fraud or data theft appears in the list of the top ten risks in terms of probability of occurrence from 2015 and remains on the list of top risks until the most recent edition. Note that as of 2017, there are two risks associated with information security in the top ten positions in terms of probability.



GRAPH2. Positioning of categories directly related to information security risks in the ranking of the top ten risks in dimensions of impact and probability

Source: World Economic Forum.

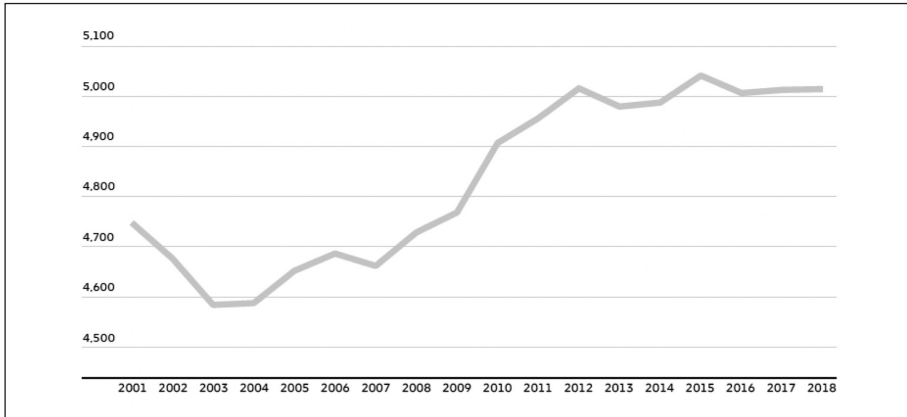
In terms of impact, information security risks appear only occasionally, in different categories, in 2014 and 2015, but as of 2018 the cybersecurity risk emerges among the top 10 and the following year the risk of collapse of critical information infrastructure also appears.

Finally, we highlight a report that seeks to measure the degree of global interconnections, the DHL Global Connectedness Report (hereinafter designated simply as DHL-GCR) by Pankaj Ghemawat, Steven Altman and Phillip Bastian (DHL, 2019). In practice, these authors produce a globalization index based on four major dimensions: capital flows, trade flows, information flows, and migratory flows. Below is a sample of some of the indicators used in these dimensions, obtained from official entities: foreign direct investment flows between countries, number of tourists between countries, internet traffic between countries, number of foreign university students, number of foreign residents. In this report there is a concern with weighting each indicator with explicit criteria and a use of relative, rather than absolute, metrics. The report's methodological approach is detailed in section VI of the report. Regardless of the methodological rigor underlying the preparation of the report, it is important to emphasize that measuring a reality as complex as globalization is not without its challenges that are difficult to overcome. The authors recognize, for example, the difficulty in measuring information flows. In a broader sense, the reduction of the concept of globalization to a set of general indicators will lead to the loss of relevant information to capture fundamental elements of this phenomenon. Nevertheless, bearing in mind that these indicators only partially capture the dynamics of globalization, it is possible to identify some patterns of interest for the purpose of this article.

As a way of measuring trade dynamics, the DHL-GCR report presents a graph with the average distance traveled by goods at a global level since 2001. After a fall following 2001 and until 2003, this indicator has shown a progressive increase — but it is also noticeable that from 2012 it will have reached a plateau without, however, showing signs of a subsequent drop.

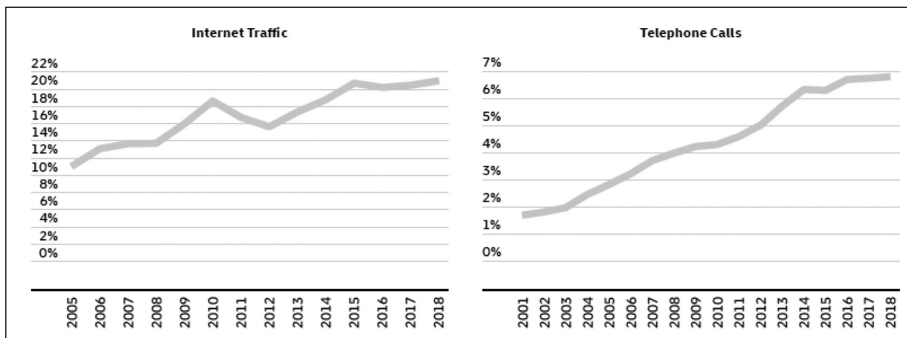
Another interesting indicator, shown in Graph 4, is concerned with information flows — namely the proportion of international internet traffic and the proportion of international calls (including VoIP). In the case of the internet, a pattern of growth is visible, broken between 2010 and 2012, then accentuating up to 2015, whereby from this stage on, the indicator stabilizes at around 20%. With regard to telephone calls, this indicator shows a continued increase up until 2014, at which time it decelerates and begins to stabilize near 7% in 2018.

The DHL-GCR includes the results of a survey of 6035 company managers in three advanced economies (Germany, the United Kingdom and the United States) and three emerging economies (Brazil, China and India) that allows us to glimpse



GRAPH 3. Average distance traveled by goods (in km), 2001-2018

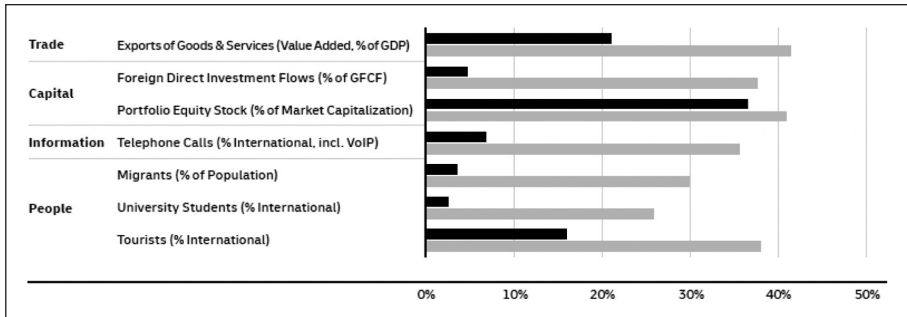
Sources: IMF Direction of Trade Statistics (DOTS); UN Comtrade and CEPII GeoDist database.



GRAPH 4. Information trends: Percentage of international internet traffic (2005-2018) and Percentage of telephone calls traffic (2001-2018)

a third trend that is interesting to emphasize. This trend is represented in Graph 5, which compares the actual values of some of the globalization indicators with the respondents' perceptions with regard to these same indicators. Looking at the graph, it becomes immediately obvious that these managers significantly overestimate all measures of global interconnection. This result indicates that people do not properly estimate the limits of globalization and tend to consider that the world is more interconnected than it actually is. Take, for example, the indicator analyzed above which focuses on telephone call traffic — on average, the managers surveyed assume that 35% of traffic is international, but the actual estimated value for this metric is around 7%.

Based on the analysis of these results, in the next section some patterns of influence between globalization and cyber security threats will be proposed.



GRAPH 5. Measures of globalization VS Perceptions of managers (black line: Estimated actual result; gray line: value perceived by managers from 6 countries)

5. Analysis of the patterns of influence between globalization and cybersecurity threats

By analyzing the reports shown in the previous section, we are able to highlight three major patterns, one in each report: (1) In the specific context of security threats, there is to note the emancipation of the category of cyberespionage in the top ten threats, closely associated with major attacks promoted by nation-states, and also cryptojacking, which indicates an growing need to monetize assets illicitly; (2) Information security threats have gained prominence in recent years in the global threats analysis framework — with two categories of information security threats appearing in the top 10 in recent years, both in terms of impact and probability; and (3) Some of the global interconnectedness indicators, while not showing signs of decrease, show a slowing trend in recent years and are perceived to be more intense (at least among administrative boards) than they really are.

Never before have cybersecurity issues dominated the media as much as they do today. Cases such as the Cambridge Analytica consultancy scandal, in which millions of personal records from Facebook were used without consent to influence voting intentions, exacerbate fears of manipulation and loss of privacy (Cadwalladr & Graham-Harrison, 2018). Senior government officials frequently mention cyberspace as an arena of opportunities and threats. Major world powers have developed sophisticated devices for gathering and analyzing information on a global scale, shielding themselves in the need to ensure their national security and defense (Nunes, 2016).

Cyberspace threats are not easy to define and often appear as part of the menu of hybrid threats, that is to say, threats by adversaries who use both conventional and unconventional means to pursue their goals adaptively. The list of technologies explored in cyberspace continues to grow: in addition to servers, personal computers, and laptops, we must also consider smartphones, smart metering devices (e.g., electricity consumption meters); wireless pacemakers; electronic industrial control systems, etc. Managing this complexity has generated calls for internet governance, which refers to the involvement of the private sector and civil society, in their respective roles, in the application of shared principles, standards and rules, as well as decision-making procedures and programs that shape the evolution and use of the internet. However, it is important to note that there is no single state, organization, or institution with the capacity to autonomously govern the internet. Internet governance is embedded in the myriad infrastructures, devices, data flows, and technical architectures that — discretely, sometimes invisibly — underlie and build the increasingly articulated network of networks (Bachman, 2012). Also, from this perspective, globalization provides the background for the evolution of the Internet. It is also from this perspective that the influences between threats in cyberspace and indicators of globalization deserve attention.

On the other hand, the fears inherent to globalization are also known — to its critics, globalization has no philosophical basis and is merely a modern form of economic and cultural colonialism that uses intellectual property laws to impose itself in fundamental areas such as food production or health (Stiglitz, 2002). However, the predictions that globalization would collapse under the weight of economic nationalisms have proven to be as misguided as the proclamations of a flat world — based on the notion of an increasingly balanced competitive sphere between countries — that dominated political discourse a decade ago (Ghemawat & Altman, 2019).

Billions of people use information and communication technologies to conduct their businesses, to interact with each other and with governments. A high proportion of these people have only recently stepped into this digital realm. If policy makers assume an inexorable relationship between cybersecurity threats and the intensity of globalization, policy solutions will be different from those that assume the possibility of building a more secure and trusted cyberspace. These solutions may involve developing, at the international level, rules of behavior in cyberspace that are able to reduce threats, increase trust, and support improved security in the cyber ecosystem. An accurate interpretation of cyber threats and of their relationship to other global threats will enable the design of more resilient disaster recovery plans.

6. Concluding remarks

A counterintuitive element emerges from the analysis made in this article: the intensification of cybersecurity threats appears to come at a time when the dynamics of global interconnectedness seem to be slowing down — a trend that will eventually become more pronounced in the aftermath of the current Covid-19 pandemic context. While fears of globalization and cybersecurity threats seem to go hand in hand in the public debate, their practical reality seems out of sync.

Will cybersecurity threats decrease the dynamics of global interconnectedness? Or is it that globalization is stagnating except in the specific field of technological innovation? It is likely, but the data in this report do not provide sufficient data to answer these hypotheses. However, it is clear that cyberattacks are now a disruptive factor in themselves and are no longer triggered solely as a support mechanism for conventional attacks. The relationship between globalization patterns and cybersecurity threats and the consequent impact on public policies deserve further investigation.

References

- Bachmann, S. D. (2012). Hybrid threats, cyber warfare and NATO's comprehensive approach for countering 21st century threats – mapping the new frontier of global risk and security management. *Amicus Curiae*, 88.
- Blum, A. (2012). *Tubes: A Journey to the Center of the Internet*. New York: Ecco.
- Cadwalladr, C., & Graham-Harrison, E. (2018). The Cambridge Analytica files. *The Guardian*, 21, 6-7.
- DeNardis, L. (2007) A History of internet security In de Leeuw, K. M. M., & Bergstra, J. (Eds.). *The history of information security: a comprehensive handbook*. (pp. 595-621). Elsevier Science.
- DHL (2019). *DHL Global Connectedness Index*. Retrieved from <<https://www.dhl.com/content/dam/dhl/global/core/documents/pdf/go-en-gci-2019-update-complete-study.pdf>>.
- ENISA (2019). *ENISA Threat Landscape Report*. Retrieved from <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>>.
- Ghemawat, P., & Altman, S. A. (2019). The State of Globalization in 2019, and What It Means for Strategists. *Harvard Business Review*.
- Gibbon, E. (1985). *The decline and fall of the Roman Empire: an abridged version*. Penguin Books.
- Gleick, J. (2011). *The information: A history, a theory, a flood*. New York, NY, US: Pantheon Books.
- Greenberg, A. (2019). *Sandworm: A New Era of Cyberwar and the Hunt for the Kremlin's Most Dangerous Hackers*. New York, NY, US: Doubleday.
- Joseph. E. Stiglitz. (2002). *Globalization and its discontents*. Penguin Books.

- Kim, D., & Solomon, M. G. (2016). *Fundamentals of information systems security*. Burlington, MA, US: Jones & Bartlett Learning.
- Miller, H. (2009). The Wanli Emperor, 1596–1606. In *State versus Gentry in Late Ming Dynasty China, 1572–1644* (pp. 75-94). New York: Palgrave Macmillan.
- Nunes, P.F.(2016). Ciberameaças e quadro legal dos conflitos no ciberespaço In Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Eds). *Ameaças e Riscos transnacionais no novo Mundo Global*. (pp. 199-216). Porto: Fronteira do Caos.
- Ramírez, S. Telman, P. (2016). The conflict in Ukraine: The first serious confrontation between Russia and the West in the post-cold war age. *Foro internacional*, 56(2), pp. 470-502. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000200470&lng=es&tlng=en>.
- Stanovaya, T. (2019, December 6). *What the West gets Wrong about Russias intentions in Ukraine*. Retrieved from <<https://foreignpolicy.com/2019/12/06/what-the-west-gets-wrong-about-russias-intentions-in-ukraine/>>.
- Trade & Globalization (2006) *Chambers Dictionary of World History*. Chambers.
- World Economic Forum (2015). *The global Risks Report 2016* Retrieved from <http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GRR16.pdf>.
- World Economic Forum (2019). *The global Risks Report*. Retrieved from <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>>.
- Yost, R. (2007) A History of computer security standards In de Leeuw, K. M. M., & Bergstra, J. (Eds.). *The history of information security: a comprehensive handbook*. (pp. 595-621) Elsevier Science.



Buscando uma Gestão Eficiente para o Judiciário: Uma Agenda em Construção?

Seeking efficient management for the judiciary:
An agenda under construction?

(EN: 247-259)

Clarissa Rocha da Silva Salazar*

Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.233-245

RESUMO

A proposta deste ensaio teórico é fazer uma reflexão sobre a atual discussão acerca da gestão do Poder Judiciário. Vive-se um momento de rutura, num cenário de desproporção entre a oferta de serviços e a quantidade de conflitos a serem sanados. A coprodução tem sido defendida como uma alternativa através da participação dos utilizadores destes serviços na tomada de decisão. Para esta discussão, traz-se a Nova Gestão Pública que propõe reformas a partir da mesma lógica de ação que rege as empresas privadas. E o Novo Serviço Público, que defende a produtividade e a eficiência num contexto maior de democracia e interesse público. Conclui-se que não há um pensamento dicotómico ao se construir um modelo de gestão coerente com as dificuldades e a complexidade da prestação jurisdicional. Há sim rutura com o passado engessado, busca por uma nova identidade, sem perder a sua legitimidade e compromisso com os princípios democráticos.

Palavras-chave: Poder Judiciário, coprodução, nova gestão pública, novo serviço público

Artigo fast track do Encontro de Administração da Justiça, EnAJUS 2020.

* Graduada em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Especialização em Gestão Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2018). Servidora pública estadual no Tribunal de Justiça da Bahia, no cargo de Analista Judiciário – Administração.
E-mail: clarissar@terra.com.br

ABSTRACT

The purpose of this theoretical essay is to reflect on the current discussion about the management of the Judiciary. We are currently living in a moment of rupture, in a scenario of disproportion between the offer of services and the number of conflicts to be resolved. Co-production has been advocated as an alternative through the participation of users of these services in decision-making. For this discussion, we bring in the New Public Management that proposes reforms based on the same logic of action that governs private companies. And the New Public Service, which defends productivity and efficiency in a larger context of democracy and public interest. We conclude that there is no dichotomous thought in the construction of a management model that is coherent with the difficulties and the complexity of the provision of justice. But there is a rupture with the conservative past, the search for a new identity, without losing its legitimacy and commitment to democratic principles.

Keywords: Judiciary, Coproduction, New Public Management, New Public Service

1. Introdução

Este ensaio teórico tem como proposta fazer uma reflexão do que se discute atualmente para a gestão do Poder Judiciário. Este que tem sido alvo de críticas em virtude da denominada “crise do judiciário” passa por um momento de rutura e de reflexão a respeito dos novos rumos de uma gestão que responda aos anseios sociais e lhe dê mais dinamismo e flexibilidade diante dos cenários que se apresentam.

Ao longo dos anos, a administração pública brasileira veio a sofrer mudanças na sua gestão, sendo constituída por diferentes abordagens que vão desde uma perspectiva patrimonialista, onde os interesses privados e o Estado se misturavam, passando pelo Estado burocrático, onde se propôs eficiência, padrões e uso da racionalidade e formalismo, até se chegar ao Estado de gestão, voltado para resultados e desempenho, onde se buscou sintonizar a lógica do mercado ao *modus operandi* do Estado brasileiro. Embora as características dessas principais abordagens se misturem, evidenciando resquícios de velhos costumes convivendo com novos contextos, a administração pública brasileira tem sido inspiração para diversas correntes da administração defenderem práticas, ferramentas, modismos, dentre outras possibilidades que alavanquem o Estado que precisa cada vez mais dar respostas rápidas a um mundo sedento por mudanças e inovações.

Esta discussão sobre a gestão do Poder Judiciário está dividida neste ensaio em cinco partes.

Após a introdução, no segundo tópico tratar-se-á dos principais aspetos que caracterizam o atual contexto desta gestão. A crise do Judiciário e os esforços empenhados para a sua superação, o entendimento ou “novo entendimento” do seu papel perante a sociedade e as novas alternativas de prestação de serviços expressadas nos mecanismos de coprodução.

O terceiro tópico aborda duas correntes principais da Administração Pública. A Nova Gestão Pública que defende reformas impulsionadoras de eficiência e agilidade através da lógica de ação das empresas privadas e o Novo Serviço Público que propõe produtividade e eficiência dentro de um contexto maior de democracia e interesse público.

Na quarta parte, discutem-se as respostas encontradas nesta busca por maior eficiência no Judiciário, apresentando alguns destes mecanismos de coprodução, as suas características e repercussões para a gestão.

Por fim, trazem-se algumas considerações finais a respeito desta roupagem que se propõe ao Poder Judiciário. Ele será uma continuação de práticas e ferramentas utilizadas pelo mercado? Inovará? Ou será uma mistura de distintos formatos que mais se adequem à sua razão de ser? Afinal, a gestão do judiciário é uma agenda em construção?

2. O que dizer sobre a gestão do judiciário?

Um dos aspetos que se deve refletir ao entender a gestão do judiciário é o seu papel perante a sociedade. Existem duas visões a respeito, alguns autores entendem que o Judiciário é um tomador de decisões e que a autoridade dos juízes retira da atividade judicante o caráter prestacional. A segunda visão já compreende o Judiciário como um prestador de serviços, visto que atende as procuras sociais específicas na forma de serviços públicos. Gomes e Moura (2018) defendem o Judiciário como um grande prestador de serviços e que deve ser gerido a partir deste entendimento. Variáveis como aumento significativo da procura social por justiça, a grande quantidade de processos congestionados, a crescente judicialização de conflitos e destacadamente a judicialização de políticas públicas (revelando a descrença nas tradicionais instituições representativas), tem sobrecarregado juízes e tribunais e exigido novas maneiras do Judiciário pensar e atender as suas procuras. A denominada crise do Judiciário, traz à tona, conforme salienta Calmon (2015) citado por Junior e Nascimento (2018), a desproporção entre a oferta de serviços e a quantidade de conflitos a sanar.

Achutti (2014) aponta para as limitações da cultura jurídica legalista brasileira e a necessidade de reconhecer a importância da democratização radical na forma de acesso dos cidadãos aos serviços da Justiça, diminuindo a distância entre o acesso formal ao Judiciário e o acesso material à Justiça.

Grangeia (2013) pondera que este Poder não estava preparado para rececionar a quantidade excessiva e crescente de procuras, fruto deste acesso irrestrito à jurisdição. Magistrados e servidores não enxergavam os cartórios como linhas de produção que necessitavam ser geridas. De acordo com o autor, o Poder Judiciário tem buscado adequar-se a um novo contexto de mudanças no cenário das organiza-

ções públicas, o qual se prioriza maior dinamismo, respostas rápidas às tendências e atendimentos às necessidades dos cidadãos. Entende que diante das dificuldades encontradas na crise do judiciário, este tentou dar respostas às mudanças sociais. Entretanto, enfatiza a relevância em se dar prioridade aos problemas geridos, visto que há um despreparo de magistrados e servidores em lidar com esta sobrecarga de trabalho, ineficácia na distribuição e utilização dos recursos materiais e a ausência de cultura de gestão administrativa.

A Resolução N.198, de 2014 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre o Planeamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário, no seu anexo, descreve como missão “Realizar Justiça” e como visão “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”, identificando como cenário desejado do Poder Judiciário para o sexénio 2015/2020 aspetos como: uma justiça mais acessível, a desjudicialização, o descongestionamento do Judiciário, justiça tempestiva, probidade pública, valorização profissional, dentre outros. O que demonstra para a estratégia do Judiciário 2020, a preocupação com a imagem e fortalecimento da instituição, a necessidade de uma maior interface com a sociedade e os seus anseios, a transparência nos gastos públicos, com medidas de controle e fiscalização, a modificação de uma cultura de excessiva judicialização, bem como a relevância de valorizar os colaboradores, humanizando as relações de trabalho.

Junior (2018), ao avaliar as ações de *accountability* nos Tribunais de Justiça Estaduais para o período de 2005-2015, identifica avanços em iniciativas como a gestão baseada em dados estatísticos, situando o CNJ como principal ator na orientação e direção quanto ao planeamento estratégico do Poder Judiciário Nacional, a instituição do Sistema de estatística do Poder judiciário e a disponibilização destes dados no relatório “Justiça em Números”, a instituição de metas segmentadas e antecipadas de forma a possibilitar o planeamento e previsão orçamentária de ações que levassem ao cumprimento dos objetivos e iniciativas que fortalecessem a democracia e a República, a exemplo da vedação de contratação de pessoas com “ficha suja” e o atendimento prioritário ao primeiro grau nos Tribunais de Justiça.

Para Gomes e Moura (2018), deve haver uma mudança de postura de juízes e gestores em relação aos utilizadores dos serviços judiciários, ampliando a participação destes desde o nível operacional até níveis estratégicos de tomada de decisão. Este mecanismo denominado como coprodução permitiria a oferta de serviços inovadores e a redução de congestionamentos nos tribunais. Deve-se criar uma rede de relacionamentos perenes permitindo que diferentes atores internos e externos participem do planeamento estratégico, definição de metas e objetivos, incluindo assim expectativas e críticas dos destinatários dos serviços. Criar eficiência interna nos Tribunais não seria suficiente para melhorar o desempenho judicial. Os autores defendem que deve haver a busca pela efetividade através da

participação dos utilizadores, ou seja, eficiência interna e efetividade contribuíram para a inovação e a formação de Tribunais sustentáveis na prestação de serviços jurisdicionais.

Estas expressões de coprodução que já começam a surgir no Judiciário brasileiro são, para os autores, ainda o começo de uma nova fase. E sugere que novos serviços judiciais sejam moldados com base na coprodução. Para que isto ocorra, faz-se necessária a mudança na maneira de prestar esses serviços, o que incorre na relação do juiz com os utilizadores e na atuação dos gestores dos Tribunais e órgãos do Judiciário. O perfil do juiz, como ele percebe a sua profissão e conduz o seu trabalho, pode inclusive ser um importante indicativo de como o utilizador é percebido em termos da sua contribuição para os serviços, se passivo ou se capaz de exercer influência estratégica, incrementando melhorias. Portanto, juízes que valorizam no seu trabalho a resolução dos problemas sociais tenderiam a reforçar este papel participativo do utilizador, ao contrário do que valoriza a estrita aplicação da lei, onde o utilizador tenderia a ser visto com uma atuação passiva.

Evidencia-se no mecanismo de coprodução o depósito de muitas expectativas e a certeza que seria o remédio para os problemas da morosidade nos processos judiciais, os crescentes congestionamentos e o descrédito da população em relação ao judiciário. Mas o que as principais correntes da administração pública defendem a respeito da gestão? É o que será tratado no próximo tópico a seguir.

3. Nova Gestão Pública ou Novo Serviço Público?

Ao se refletir qual modelo de gestão seria mais adequado para o Judiciário inevitavelmente surge nesta discussão as correntes da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público.

Segundo Ribeiro e Mancebo (2013), como citado em Fernandes (2016), o serviço público veio a sofrer mudanças desde os anos 80, com proposta de reformas que gerem eficiência e agilidade a partir da mesma lógica de ação que regem as empresas privadas. É o que se denomina como Nova Gestão Pública.

Denhardt e Catlaw (2017), ao discorrerem sobre a Nova Gestão Pública, citam a crise fiscal da década de 1970 e os esforços em moldar um governo que tivesse um melhor funcionamento e custasse menos ao Estado. Sustentaram-se em medidas de austeridade fiscal, melhoria da produtividade pública, terceirização e privatização, identificando soluções para as questões governamentais através do cálculo económico. Os administradores públicos, por sua vez, passaram a focar em *accountability* e alto desempenho. De acordo com Pollitt (1990) como citado em Denhardt e Catlaw (2017), a gestão passa a ser compreendida como peça fundamental, atribuindo ao gestor público uma “liberdade” que não poderia ser cerceada pelos impeditivos burocráticos, vilões da produtividade e do desempenho.

Ocorre que esta lógica mercantil fragiliza aspetos relevantes para o bom funcionamento do serviço público, a exemplo da imparcialidade, o tratamento igualitário e a ética do bem comum (Ramos, 1989 & Chanlat, 2002 como citado em Fernandes, 2016). Bessière (2019) destaca os efeitos desta subordinação à lógica económica, destacando o exemplo da França, onde a Nova Gestão Pública foi apresentada como a receita milagrosa ao permitir subordinar a gestão do setor público aos imperativos da rentabilidade. Para o autor, as consequências desta nova proposta de gestão para a administração pública francesa não tiveram tanto êxito. Cita um estudo realizado numa universidade do leste da França, onde se identificou um aumento significativo de doenças ocupacionais entre professores e professores pesquisadores. Em face às medidas de redução orçamentária para pesquisa, grande número de professores notou relevante impacto na qualidade das suas produções académicas, atribuindo esta situação ao excesso de trabalho, em razão da dificuldade de conciliar o ensino e a pesquisa. Dentre os problemas e riscos psicossociais detetados, destacaram-se principalmente estados de sofrimento e mal-estar; além de situações de fadiga e stress, desmotivação, violência e, por fim, desequilíbrio entre a vida profissional e a vida privada. Os hospitais também têm sido alvo destas situações. Os agentes públicos do serviço hospitalar têm sofrido sérios dilemas: falta de autonomia, conflitos éticos, degradação das relações interpessoais no trabalho vistos como fatores de esgotamento e de riscos psicossociais no trabalho.

E foram estas lacunas deixadas pela abordagem gestora que levaram à tona a necessidade de perceber as singularidades do Estado e da sua gestão. Denhardt e Denhardt (2000) como citado em Fernandes (2016), propõem a abordagem do Novo Serviço Público (NSP), em que a gestão pública deve estar sustentada em princípios democráticos e na participação dos cidadãos. Fernandes (2016) defende através desta corrente que a produtividade e a eficiência devem estar inseridas num contexto maior de democracia e interesse público, através de uma razão substantiva. O Novo Serviço Público aponta como um diferente caminho para a administração pública, onde há a aproximação e cooperação entre servidores e cidadãos. O cidadão participa no processo decisório, auxiliado pelos administradores públicos que fazem papel de intermediários dessa interação.

Denhardt e Denhardt (2007) como citado em Denhardt e Catlaw (2017) descrevem o Novo Serviço Público como uma via possível e alternativa à velha administração pública e à nova gestão pública e estabelecem sete princípios importantes ao desenvolvimento deste Novo Serviço Público: servir cidadãos e não consumidores, em que governo e cidadãos trabalham juntos em prol da sociedade civil; perseguir o interesse público, o propósito do governo é distinto ao propósito de um negócio, a responsabilidade do governo é proporcionar cidadania e servir ao interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao em-

preendedorismo, o papel do administrador público não é gerir consumidores, mas servir aos cidadãos; pensar estrategicamente e agir democraticamente, as organizações públicas devem estimular o envolvimento dos cidadãos tanto na formulação de políticas públicas como na sua implementação; reconhecer a complexidade da *accountability*, identificando-a não como um mero conjunto de medidas de desempenho, mas abrangendo equilíbrio entre normas e responsabilidades sob o olhar de controles externos, padrões profissionais, interesses dos cidadãos, questões morais e interesses públicos; servir ao invés de dirigir, em que servidores devem exercer uma liderança baseada em valores que auxiliem os cidadãos a satisfazer interesses compartilhados ao invés de tentar definir os rumos da sociedade; e por fim, dar valor às pessoas e não apenas à produtividade, as organizações públicas devem operar através de processos de colaboração e liderança, tendo como essência o respeito às pessoas.

A Nova Gestão Pública incentiva, em contraponto, a adoção de técnicas da administração privada e de valores do empresariado. Defende ideias que transcendem a inicial preocupação em melhorar a qualidade do serviço de governo, representando interesses próprios dos denominados “clientes” ao invés de sustentar a busca contínua dos interesses públicos, que se expressam pelos cidadãos. Pensar numa linha de produção para as atividades da administração pública, aos moldes do universo dos negócios é desconsiderar as especificidades do serviço público. Denhardt e Catlaw (2017) exemplificam serviços como multas de trânsito ou prisão, que certamente não são desejáveis pelos beneficiários, descaracterizando assim uma mera relação de consumo.

A Gestão para Gaulejac (2007) como citado em Fernandes (2016), expressa uma ideologia aliada à racionalidade instrumental, limitando as atividades humanas a resultados e indicadores. Afasta-se de fundamentos como a solidariedade, a cooperação e o bem comum. Portanto, o que mais as organizações públicas se arriscam a perder com o uso destas ferramentas e modelos vindos do mercado, na visão de Chanlat (2002), é o interesse público.

Denhardt (2012) como citado em Fernandes (2016), destaca como relevantes ao serviço público a comunicação e a participação, devendo a administração pública ser um locus de promoção do bem para todos, o que requer um maior senso de responsabilidade social e de ajuda mútua. O servidor público deve exercer liderança sustentada em valores para ajudar os cidadãos, com compromisso, integridade e respeito.

Diante de visões distintas de lógicas de ação, mas não antagônicas quanto à finalidade de prover maior dinamismo nos serviços públicos e entregas à sociedade, serão discutidos no tópico seguinte os caminhos alternativos propostos a um Judiciário mais eficiente.

4. Respostas à busca por maior eficiência do judiciário

O Poder judiciário brasileiro reagiu a críticas e mudanças sociais e utilizou formas alternativas de solução dos conflitos como a mediação e a justiça restaurativa, e de estruturas mais dinâmicas de atendimento às crescentes procuras, a exemplo dos juízes especiais.

Junior e Nascimento (2018) defendem na adoção dos mecanismos alternativos de solução de conflitos, a ampliação da noção de acesso à justiça, devolvendo às partes a possibilidade de solucionar o litígio sem interferência de um terceiro.

De acordo com Warat (2018), a mediação é uma forma alternativa junto com o outro de resolver conflitos jurídicos sem ter a preocupação de engessar o acordo aos dispositivos do direito positivo. É uma nova atitude e visão na forma de administrar os conflitos, que tradicionalmente eram tratados pelo olhar da lei. O autor entende que as práticas sociais da mediação geram autonomia, democracia e cidadania, pois educam e facilitam a entender as diferenças e realizar a tomada de decisões sem a ajuda de terceiros.

Pozzatti Junior e Kendra (2015) defendem e definem a mediação como uma forma ecológica de solucionar os conflitos, em substituição da mera aplicação da sanção legal por um terceiro (o Estado), estabelecendo a integridade e humanização do homem a partir da autonomia e emancipação. Além de ser uma alternativa de ampliação do acesso à justiça. A mediação, portanto, pode servir como complemento da atividade jurisdicional, auxiliando como importante serviço que permite a transformação das pessoas envolvidas e da sensação psicológica de justiça.

No que tange a justiça restaurativa, esta é um procedimento de consenso, que envolve principalmente vítima e infrator, como também outras pessoas e membros da comunidade. A justiça restaurativa visa conseguir a reintegração social da vítima e do infrator. Ela é mais que uma técnica de solução de conflitos. Volta-se para a consciencialização dos fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores da violência e da transgressão.

De acordo com Zehr (2008), a justiça restaurativa posiciona as necessidades da vítima como ponto de partida e o infrator deve ser responsável pelo ato lesivo e pela obrigação de reparar a situação, atuando não mais como um criminoso marginalizado, mas um protagonista. A comunidade, por sua vez, passa a ter outro papel, que não visa a punição como a finalidade maior, mas a compreensão da necessidade de reparação de danos, a restauração de relacionamentos e da reorganização dos envolvidos.

Para Gomes e Moura (2018), o poder Judiciário ainda trata os utilizadores com papel secundário em relação à produção e entrega dos serviços, o que dificulta a utilização dos mecanismos de coprodução. Na visão dos autores, alguns avanços em relação à coprodução têm acontecido, a exemplo da criação dos juízes especiais

onde se buscou um Judiciário mais célere e eficaz, permitindo nos litígios de menor valor, a participação direta do utilizador na produção e entrega dos serviços, sem a necessidade de intermediários. A conciliação e mediação também são práticas que expressam mecanismos de coprodução, em que através do papel do mediador e do conciliador, possibilitam acordos entre as partes, buscando soluções que evitem a necessidade de judicialização. As partes envolvidas são as únicas responsáveis pela solução dos conflitos. Citam ainda os serviços sociais como formas de coprodução, denominados como justiça restaurativa ou justiça terapêutica. Nestes serviços, o Judiciário busca contribuir em problemas sociais específicos, tais como drogas, abuso de crianças, reinserção de ex-presidiários na sociedade, e, para tanto, estas ações e estratégias a serem implementadas são estabelecidas em conjunto com os indivíduos e as comunidades.

Achutti (2014) alerta que a ideia de um sistema judiciário preocupado apenas com a sua eficiência interna não se constitui em proposta adequada para o Poder Público, visto que o principal objetivo de um Estado Democrático é atender de forma satisfatória o cidadão. Números impressionantes sobre celeridade no Tribunal não representam significativamente a sua qualidade, caso não estejam acompanhados de índices de satisfação das pessoas que recorreram a estes serviços judiciais. Há de se considerar que o propósito da existência do Poder Judiciário é a pacificação social por uma prestação jurisdicional de qualidade. O autor conclui que apesar desta qualidade exigir nos seus ingredientes a agilidade processual, não pode ser tratado como variável isolada visto que se torna insuficiente para garantir a credibilidade do serviço prestado.

Denhardt e Denhardt (2007) como citado em Denhardt e Catlaw (2017) reforçam que o conceito de coprodução está estreitamente relacionado ao conceito de comunidade e não ao de mercado. O que significa dizer que a sua finalidade maior não é o corte de custos, mas a construção e o desenvolvimento da comunidade. A coprodução se sustenta na possibilidade de cidadãos e servidores públicos identificarem problemas e propor soluções.

Achutti (2014) traz uma reflexão importante a respeito da Lei n.º 9.099/95 que dispõe sobre os Juízes Especiais Cíveis e Criminais, em que os meios estabelecidos para proporcionar um acesso qualificado à Justiça acabaram sendo direcionados à organização interna e formal do sistema de justiça criminal, reduzindo-se assim a instrumentos de atendimento de fins administrativos em detrimento da resolução satisfatória dos casos.

Pallamolla (2009) alerta também para o papel dos juízes especiais como “porta de entrada” à justiça restaurativa, visto que a partir deles ocorrerá o encaminhamento dos casos ao núcleo restaurativo, onde os princípios de economia processual e celeridade do processo que regem estes juízes não devem ser confundidos

com os dos processos restaurativos. A reparação da vítima e o desenvolvimento de uma comunicação verdadeira entre as partes envolvem um conceito de tempo bem distinto desta agilidade necessária à redução dos gargalos nos Tribunais. Os processos restaurativos não podem ser transformados em mecanismos utilitaristas de redução de carga de processos judiciais.

Estas expressões de coprodução são, para os autores, ainda o começo de uma nova fase. E sugerem que novos serviços judiciários sejam moldados com base na coprodução. Faz-se necessária a mudança na maneira de prestar esses serviços, modificando a relação do juiz com os utilizadores e a atuação dos gestores dos Tribunais e órgãos do Judiciário.

5. Considerações finais

Este ensaio teórico propôs fazer uma reflexão acerca do que se discute atualmente para a gestão do Poder Judiciário. Diante de um contexto de aumento significativo da procura social por justiça, de processos congestionados e da crescente judicialização de conflitos, desenvolver um modelo de gestão que equilibre a eficiência organizacional, a qualidade da prestação jurisdicional e a garantia da paz social é um desafio imposto aos órgãos jurisdicionais. Afinal, a gestão do judiciário é uma agenda em construção?

Primeiro ponto para provocar respostas a esta questão é entender qual é o papel, ou quem sabe, o novo papel da prestação jurisdicional. O Judiciário é um tomador de decisões ou um prestador de serviços públicos? A atividade judicante tem sido questionada não pela autoridade que detém, mas pelo entendimento de que o exercício desta autoridade não é um fim em si mesmo, mas um dos elementos necessários ao atendimento das procuras sociais e se este olhar sobre a prestação dos serviços tem mudado, há uma necessária mudança cultural, como afirmam Gomes e Moura (2018), transformadora da postura de juízes e gestores em relação aos utilizadores dos serviços judiciários, o que repercutiria certamente na denominada democratização radical na forma de acesso dos cidadãos aos serviços da Justiça defendida por Achutti (2014).

Não se pode negar os esforços do Poder Judiciário em reverter esta imagem de descrédito em relação aos anseios sociais, estabelecendo avanços na profissionalização da sua gestão, o que se observa nas ações de transparência aos gastos públicos, com medidas de controle e fiscalização, na utilização de dados estatísticos para o processo decisório e na preocupação em implementar um planejamento estratégico do Poder Judiciário nacional. Ainda assim, os desafios que se apresentam exigem soluções à altura da complexidade dos problemas. Achutti (2014) pondera que um sistema judiciário preocupado apenas com a sua eficiência interna não se

constitui em proposta adequada para o Poder Público, visto que o principal objetivo de um Estado Democrático é atender de forma satisfatória o cidadão.

Mas o que se pode obter de aprendizado das duas principais correntes da Administração Pública? A Nova Gestão Pública reforça a importância em melhorar a qualidade do serviço do governo com o uso de técnicas da administração privada e de valores do empresariado. O Novo Serviço Público aponta um diferente caminho para a administração pública, com a necessária aproximação e cooperação entre servidores e cidadãos. O cidadão participa no processo decisório, auxiliado pelos administradores públicos que fazem papel de intermediários dessa interação. Talvez a gestão do Judiciário já vai observar e adotar algumas das ferramentas do mercado. Termos como eficiência, eficácia, efetividade, objetivos estratégicos, fazem parte do vocabulário da administração judiciária e os mecanismos de coprodução, a exemplo da mediação, da justiça restaurativa, da implantação dos juízes especiais, propostos pela vertente do Novo Serviço Público apontam como alternativas reais e possíveis na prestação jurisdicional brasileira. É possível conviver com lógicas de ação distintas? Racionalidade instrumental pode coexistir com racionalidade substantiva num modelo de gestão pública? A experiência do uso desta lógica mercantil tem mostrado a fragilização de aspetos relevantes para o bom funcionamento do serviço público, a exemplo da imparcialidade, o tratamento igualitário e a ética do bem comum (Ramos, 1989 & Chanlat, 2002 como citado em Fernandes, 2016). Pensar numa linha de produção para as atividades da administração pública, aos moldes do universo dos negócios é desconsiderar as especificidades do serviço público.

Mas se as lógicas de ação não podem conviver harmonicamente, talvez os seus instrumentos possam prover respostas mais adequadas aos problemas do Judiciário. Achutti (2014) traz uma significativa reflexão quando defende que o propósito da existência do Poder Judiciário é a pacificação social por uma prestação jurisdicional de qualidade e que apesar desta qualidade exigir nos seus ingredientes a agilidade processual, não pode ser tratado como variável isolada visto que se torna insuficiente para garantir a credibilidade do serviço prestado.

E o que esperar destes mecanismos de coprodução? Serão eles os responsáveis pela redução de congestionamentos nos Tribunais? Na Justiça restaurativa, por exemplo, a reparação da vítima e o desenvolvimento de uma comunicação verdadeira entre as partes envolvem um conceito de tempo bem distinto desta agilidade necessária à redução dos gargalos nos Tribunais. Os processos restaurativos não podem ser transformados em mecanismos utilitaristas de redução de carga de processos nos Tribunais. Denhardt e Denhardt (2007) como citado em Denhardt e Catlaw (2017) reforçam que o conceito de coprodução está estreitamente relacionado ao conceito de comunidade e não ao de mercado. Portanto, a sua finalidade maior não é o corte de custos, mas a construção e o desenvolvimento da comuni-

dade. A coprodução se sustenta na possibilidade de cidadãos e servidores públicos identificarem problemas e propor soluções.

Deve-se observar que os mecanismos de coprodução apostam significativamente na mudança de cultura, na busca do servir ao invés de dirigir, numa liderança baseada em valores que auxiliem os cidadãos a satisfazer interesses compartilhados. O que perpassa pelo entendimento de que se deve dar valor às pessoas e não apenas à produtividade, as organizações públicas devem operar através de processos de colaboração e liderança, tendo como essência o respeito às pessoas. É importante perceber a coprodução como uma nova forma de prover os serviços jurisdicionais, como uma nova relação entre os agentes públicos e os cidadãos, uma nova maneira de conduzir os conflitos, transcendendo a mera sanção legal e contribuindo para ações de autonomia e emancipação humanas. Não se constituem em ferramentas de gestão de ganho de produtividade, mas são instrumentos de aumento de qualidade na prestação dos serviços públicos e na relação entre o Poder Judiciário e os cidadãos. Poderão ser observados impactos na cultura da excessiva judicialização, pois atuam preventivamente na solução dos conflitos, visto que as partes litigantes e a comunidade são estimuladas a serem protagonistas na busca pela pacificação social. Entretanto, é importante perceber que a coprodução não é ferramenta de redução de gargalos.

As tentativas de modelar a gestão do Judiciário não devem ser resumidas a gerir a quantidade da procura pela prestação jurisdicional ou de transferir para a sociedade o que o Estado tem se mostrado incapaz de atender. A lógica do mercado não é a mesma do âmbito público, o que inclusive já foi experienciado através da Nova Gestão Pública em outras esferas do Estado. O serviço público não se expressa por uma relação de consumo. Os servidores públicos são impulsionados a viverem uma mudança cultural onde metas, resultados, celeridade devem conviver com ética e valores cidadãos. Não há um pensamento dicotômico ao se construir um modelo de gestão coerente com as dificuldades e a complexidade da prestação jurisdicional. Há sim rutura com o passado engessado, busca por uma nova identidade através de tecnologias, coprodução e mecanismos alternativos de solução de conflitos, sem perder a sua legitimidade e compromisso com os princípios democráticos. Por fim, há muito o que se caminhar e construir na pauta da agenda de gestão do judiciário.

Referências

- Achutti, D. (2014). Superando obstáculos: o exemplo da Bélgica e as possibilidades da justiça restaurativa no Brasil. In D. Achutti, *Justiça restaurativa e abolicionismo penal: Contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil* (pp. 185 – 213). São Paulo: Saraiva.

- Bessière, M. (2019). Les effets du new public management (NPM) dans le secteur public en France. Retrieved from <<https://www.village-justice.com/articles/les-effets-new-public-management-npm-dans-secteur-public-france.32054.html>>.
- Chanlat, J. F. (2002). O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct.*
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Resolução n. 198, de 01/07/2014. Retrieved from <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_198_01072014_30052019152048.pdf>.
- Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2017). *Teorias da Administração Pública* (2. ed.). São Paulo, SP: Cengage learning.
- Fernandes, K. M. S. (2016). Racionalidade Substantiva no Novo Serviço Público: O Papel do Gestor Público Cidadão. Retrieved from <<https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/102/94>>
- Gomes, A. O., & Moura, W. J. F. (2018). O conceito de coprodução de serviços: proposta de aplicação no Judiciário brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(3), 469-785. Retrieved from <<https://doi.org/10.1590/1679-395162832>>.
- Grangeia, M. A. D. A. (2013). Crise de gestão do poder judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução. Retrieved from <https://www.enfam.jus.br/wpcontent/uploads/2013/01/2099_Des_Marcos_Alaor_Artigo_ENFAM_28_4_2011_editado.pdf>.
- Junior, J. A. B., & Nascimento, A. A. N. (2018). Pacificação Social dos Conflitos: Análise do Núcleo Conciliatório na Comarca de Apodi/RN. *Encontro de Administração da Justiça: anais do ENAJUS 2018* (ISBN 978-85-54356-00-2). Retrieved from <<http://www.enajus.org.br/anais/>>.
- Pallamolla, R. P. (2009). *Justiça restaurativa: da teoria à prática*. São Paulo: IBCCRIM, 173-192. Retrieved from <http://www.academia.edu/8082741/Justi%C3%A7a_restaurativa_da_teor%C3%A0_pr%C3%A1tica>.
- Pozzatti Junior, A., & Kendra, V. (2015). Do conflito ao consenso: a mediação e o seu papel de democratizar o direito. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. v. 10, n. 10 / 2015*. Retrieved from <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19760>>.
- Warat, L. A. (Org.). (2018). Ecologia Psicanálise e mediação. In: *Em nome do acordo: a mediação no direito* (pp. 17-28). Florianópolis: EModara.
- Zehr, H. (2008) *Trocando as Lentes — um novo foco sobre o crime e a Justiça. Justiça Restaurativa*. Retrieved from: <<https://www.amb.com.br/jr/docs/pdfestudo.pdf> on March 29, 2020>.



Seeking efficient management for the judiciary: An agenda under construction?

Buscando uma Gestão Eficiente para o Judiciário:
Uma Agenda em Construção?

(PT: 233-245)

Clarissa Rocha da Silva Salazar*

Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.247-259

ABSTRACT

The purpose of this theoretical essay is to reflect on the current discussion about the management of the Judiciary. We are currently living in a moment of rupture, in a scenario of disproportion between the offer of services and the number of conflicts to be resolved. Co-production has been advocated as an alternative through the participation of users of these services in decision-making. For this discussion, we bring in the New Public Management that proposes reforms based on the same logic of action that governs private companies. And the New Public Service, which defends productivity and efficiency in a larger context of democracy and public interest. We conclude that there is no dichotomous thought in the construction of a management model that is coherent with the difficulties and the complexity of the provision of justice. But there is a rupture with the conservative past, the search for a new identity, without losing its legitimacy and commitment to democratic principles.

Keywords: Judiciary, Coproduction, New Public Management, New Public Service

Fast track article from the Meeting on the Administration of Justice – EnAJUS 2020.

* Bachelor's degree in Administration from the Federal University of Bahia. Master's Degree in Administration from the Federal University of Bahia. Specialization in Public Management from the University of Southern Santa Catarina (2018). State civil servant at the Court of Justice of Bahia as Judicial Analyst - Administration.
E-mail: clarissar@terra.com.br

RESUMO

A proposta deste ensaio teórico é fazer uma reflexão sobre a atual discussão acerca da gestão do Poder Judiciário. Vive-se um momento de rutura, num cenário de desproporção entre a oferta de serviços e a quantidade de conflitos a serem sanados. A coprodução tem sido defendida como uma alternativa através da participação dos utilizadores destes serviços na tomada de decisão. Para esta discussão, traz-se a Nova Gestão Pública que propõe reformas a partir da mesma lógica de ação que rege as empresas privadas. E o Novo Serviço Público, que defende a produtividade e a eficiência num contexto maior de democracia e interesse público. Conclui-se que não há um pensamento dicotómico ao se construir um modelo de gestão coerente com as dificuldades e a complexidade da prestação jurisdicional. Há sim rutura com o passado engessado, busca por uma nova identidade, sem perder a sua legitimidade e compromisso com os princípios democráticos.

Palavras-chave: Poder Judiciário, coprodução, nova gestão pública, novo serviço público

1. Introduction

This theoretical essay proposes to reflect on what is currently being discussed for the management of the Judiciary. The Judiciary, which has been the target of criticism due to the so-called “judiciary crisis”, is going through a moment of rupture and reflection regarding the new directions of a management that responds to social yearnings and gives it more dynamism and flexibility in face of the scenarios that present themselves.

Over the years, the Brazilian public administration has undergone changes in its management, being constituted by different approaches that range from a patrimonial perspective, where private interests and the State were mixed, to the bureaucratic State, where efficiency, standards and use of rationality and formalism were proposed, to the managerialist State, focused on results and performance, where one seeks to tune the logic of the market to the *modus operandi* of the Brazilian State. Although the characteristics of these main approaches are mixed, showing remnants of old customs coexisting with new contexts, the Brazilian public administration has been an inspiration for different schools of administration to defend practices, tools, fads, among other possibilities that leverage the State that increasingly needs to provide quick answers to a world thirsty for changes and innovations.

This discussion on the management of the Judiciary is divided in this essay into five parts.

After the introduction, in the second topic we will deal with the main aspects that characterize the current context of this management. The crisis of the Judiciary and the efforts made to overcome it; the understanding or “new understanding” of its role before society and new alternatives for the provision of services expressed in the co-production mechanisms.

The third topic addresses two main currents in Public Administration. The New Public Management which advocates reforms that boost efficiency and agility through the logic of action of private companies. And the New Public Service, which proposes productivity and efficiency within a broader context of democracy and public interest.

In the fourth part the answers found in this search for greater efficiency in the Judiciary are discussed, presenting some of these coproduction mechanisms, their characteristics and repercussions for management.

Finally, some final considerations are made regarding this garment that is being proposed for the Judiciary. Will it be a continuation of practices and tools used by the market? Will it innovate? Or will it be a mixture of distinctive formats that best suits its *raison d'être*? Is the management of the judiciary an agenda in the making after all?

2. What can be said about the management of the judiciary?

One of the aspects that must be reflected upon when understanding the management of the judiciary is its role before society. There are two views on this, some authors understand that the Judiciary is a decision-maker and that the authority of the judges removes a provision of services character from judicial activity. The second view already encompasses the Judiciary as a service provider, since it meets specific social demands, in the form of public services. Gomes and Moura (2018) defend the Judiciary as a major service provider and that it should be managed based on this understanding. Variables such as the significant increase in the social demand for justice, the large number of congested cases, the increasing judicialization of conflicts, and especially the judicialization of public policies (revealing the disbelief in traditional representative institutions), have overburdened judges and courts and demanded new ways for the Judiciary to think and meet its demands. The so-called crisis of the Judiciary brings to light, as Calmon (2015) points out cited by Junior and Nascimento (2018), the disproportion between the supply of services and the number of conflicts to be solved.

Achutti (2014) points to the limitations of the Brazilian legalist juridical culture and the need to recognize the importance of the radical democratization in the way citizens access Justice services, reducing the gap between formal access to the Judiciary and material access to Justice.

Grangeia (2013) considers that this Power was not prepared to receive the excessive and growing number of demands resulting from this unrestricted access to jurisdiction. Magistrates and servers did not see the notary offices as production lines that needed to be managed. According to the author, the Judiciary has sought to adapt itself to a new context of changes in the scenario of public organizations,

which prioritizes greater dynamism, quick responses to trends, and meeting the needs of citizens. He understands that in face of the difficulties encountered in the judiciary crisis, the judiciary has been trying to provide answers to social changes. In the meantime, it emphasizes the relevance of giving priority to managerial problems, since there is an unpreparedness of magistrates and servers in dealing with this work overload, inefficiency in the distribution and use of material resources, and the absence of a culture of administrative management.

Resolution N.198, of 2014 of the National Council of Justice, which provides for the Planning and Strategic Management of the Judiciary, in its appendix, describes as its mission “To Accomplish Justice” and as its vision “to be recognized by society as an effective instrument of justice, equity, and social peace”, identifying aspects for the desired scenario of the Judiciary for the 2015/2020 sexennium such as: a more accessible justice, de-judicialization, decongestion of the Judiciary, timely justice, public probity, professional valorization, among others. This demonstrates, for the Judiciary 2020 strategy, a concern with the image and strengthening of the institution, the need for a greater interface with society and its expectations, transparency in public spending, with control and inspection measures, the modification of a culture of excessive judicialization, as well as the importance of valuing employees, humanizing work relationships.

Junior (2018), when evaluating accountability actions in the State Courts of Justice for the period 2005-2015, identifies advances in initiatives such as management based on statistical data, placing the National Council of Justice as the main actor in the guidance and direction regarding the strategic planning of the National Judiciary; the institution of the Judiciary’s Statistics System and the availability of this data in the “Justice in Numbers” report; the institution of segmented and anticipated goals in order to enable the planning and budgetary forecast of actions that would lead to the fulfillment of the objectives; and initiatives that would strengthen democracy and the Republic, such as the prohibition of hiring people with a “dirty record” and the priority service to the first degree in the Courts of Justice.

For Gomes and Moura (2018), there should be a change in the attitude of judges and managers in relation to users of judicial services, expanding their participation from the operational level all the way to strategic decision-making levels. This mechanism, referred to as coproduction, would allow for the provision of innovative services and the reduction of congestion in the courts. A network of permanent relationships should be created, allowing different internal and external actors to participate in strategic planning, definition of goals and objectives, thus including expectations and criticisms of the recipients of the services. Creating internal efficiency in the Courts would not be enough to improve judicial perfor-

mance, the authors argue that there should be a search for effectiveness through the participation of users. In other words, internal efficiency and effectiveness would contribute to innovation and the formation of sustainable Courts in the provision of jurisdictional services.

These expressions of coproduction, which are already beginning to appear in the Brazilian judiciary are, for the authors, still the beginning of a new phase. And it suggests that new judicial services be shaped based on coproduction. For this to occur, it becomes necessary to change the way those services are provided, which affects the relationship between the judge and the users, and the performance of the managers of the Courts and Judiciary bodies. The judge's profile, how he perceives his profession and conducts his work, may even be an important indicator of how the user is perceived in terms of their contribution to the services, whether passive or capable of exerting strategic influence, increasing improvements. Therefore, judges who value the resolution of social problems in their work would tend to reinforce this participatory role of the user, unlike those who value the strict application of the law, where the user would tend to be seen as having a passive role.

Within the mechanism of coproduction is evident the deposit of many expectations and the certainty that it would be the remedy for the problems of the slowness in judicial proceedings, the growing congestion and the discredit of the population in relation to the judiciary. But what do the main currents of public administration defend with regard to management? This is what will be discussed in the next topic.

3. New public management or new public service?

When reflecting on which management model would be more suitable for the Judiciary, the New Public Management and the New Public Service currents inevitably arise in this discussion.

According to Ribeiro and Mancebo (2013), as quoted in Fernandes (2016), public service has been undergoing changes since the 1980s, with proposed reforms that generate efficiency and agility based on the same logic of action that governs private companies. This is what is called the New Public Management.

Denhardt and Catlaw (2017), when discussing the New Public Management, quote the fiscal crisis of the 1970s and the efforts to shape a government that would function better and cost the State less. They relied on fiscal austerity measures, improved public productivity, outsourcing, and privatization, identifying solutions to government issues through economic calculation. Public administrators, in turn, began to focus on accountability and high performance. According to Pollitt (1990) as quoted in Denhardt and Catlaw (2017), management came to

be understood as a fundamental piece, giving the public manager a “freedom” that could not be curtailed by bureaucratic impediments, villains of productivity and performance.

It just so happens that this mercantile logic weakens aspects relevant to the proper functioning of public service, such as impartiality, equal treatment, and the ethics of the common good (Ramos, 1989 & Chanlat, 2002 as quoted in Fernandes, 2016). Bessière (2019) highlights the effects of this subordination to economic logic, highlighting the example of France, where New Public Management was presented as the miracle recipe in allowing the management of the public sector to be subordinated to the imperatives of profitability. For the author, the consequences of this new managerial proposal for the French public administration were not so successful. He refers to a study conducted at a university in eastern France, where a significant increase in occupational diseases among professors and research professors was identified. In view of the budget reduction measures for research, a large number of professors noted a relevant impact on the quality of their academic output, attributing this situation to overwork, due to the difficulty of reconciling teaching and research. Among the psychosocial problems and risks detected, those that stood out mainly were states of suffering and uneasiness; as well as situations of fatigue and stress; demotivation, violence and, finally, an imbalance between professional and private life. Hospitals have also been the target of these situations. Public agents in the hospital service have suffered serious dilemmas: lack of autonomy, ethical conflicts, degradation of interpersonal relationships at work seen as factors of burnout and of psychosocial risks at work.

And it was these gaps left by the managerialist approach that brought to the surface the need to perceive the singularities of the State and its management. Denhardt and Denhardt (2000) as quoted in Fernandes (2016), propose the New Public Service (NSP) approach, in which public management should be underpinned by democratic principles and citizen participation. Fernandes (2016) argues through this current that productivity and efficiency should be inserted in a larger context of democracy and public interest, through a substantive reason. The New Public Service points out a different path for public administration, where their greater closeness and cooperation between servers and citizens. The citizen participates in the decision-making process, aided by public administrators who act as intermediaries for that interaction.

Denhardt and Denhardt (2007) as quoted in Denhardt and Catlaw (2017) describe the New Public Service as a possible and alternative path to the old public administration and the new public management. And they set out seven principles important to the development of this New Public Service: Serve citizens and not consumers, where government and citizens work together for the benefit of

civil society; Pursue the public interest, the purpose of the government is distinct from the purpose of a business, the responsibility of the government is to provide citizenship and serve the public interest; Give more value to citizenship and public service than entrepreneurship, the role of the public administrator is not to manage consumers, but to serve citizens; Think strategically and act democratically, public organizations should stimulate the involvement of citizens in both the formulation of public policies and in their implementation; Recognize the complexity of accountability, identifying it not as a mere set of performance measures, but encompassing a balance between norms and responsibilities in the light of external controls, professional standards, citizens' interests, moral issues, and public interests; Serve rather than lead, wherein public servants should exercise a leadership based on values that help citizens satisfy shared interests rather than trying to define the paths of society; and finally, value people and not just productivity, public organizations should operate through collaborative and leadership processes, with respect for people at its core.

The New Public Management encourages, as a counterpoint, the adoption of techniques from private administration and with values from the business world. It defends ideas that transcend the initial concern with improving the quality of government service, representing the interests of the so-called "clients" instead of sustaining the continuous quest for public interests, which are expressed by the citizens. To think of a production line for public administration activities, along the lines of the business world, is to disregard the specificities of public service. Denhardt and Catlaw (2017) exemplify services such as traffic fines or imprisonment, which are certainly not desirable by beneficiaries, thus mischaracterizing a mere consumer relationship.

Managerialism for Gaulejac (2007) as quoted in Fernandes (2016), expresses an ideology allied to instrumental rationality, limiting human activities to results and indicators. It moves away from foundations such as solidarity, cooperation, and the common good. Therefore, what public organizations risk losing most with the use of these tools and models coming from the market, in the view of Chanlat (2002), is public interest.

Denhardt (2012) as quoted in Fernandes (2016), highlights communication and participation as relevant to public service, and public administration should be a locus of promoting the good for everyone, which requires a greater sense of social responsibility and mutual aid. The public servant must exercise supported by values to help citizens, with commitment, integrity, and respect.

Faced with different visions of logics of action, but not antagonistic as to the purpose of providing greater dynamism in public services and deliveries to soci-

ety, the alternative paths proposed for a more efficient Judiciary will be discussed in the following topic.

4. Responses to the quest for greater efficiency in the judiciary

The Brazilian Judiciary has been reacting to criticisms and social changes and using alternative forms of conflict resolution such as mediation and restorative justice, and more dynamic structures to meet the growing demands, an example of which are the special courts.

Junior and Nascimento (2018) defend in the adoption of alternative mechanisms of dispute resolution, defend the expansion of the notion of access to justice, giving back reconfering parties with the possibility of resolving a dispute without interference from a third party.

According to Warat (2018), mediation is an alternative way together with the other to resolve legal conflicts without having the concern of fixing the agreement to the provisions of positive law. It is a new attitude and vision in the way of managing conflicts, which traditionally were handled through the eyes of the law. The author reasons that the social practices of mediation generate autonomy, democracy, and citizenship since they educate and facilitate the understanding of differences and help reach decision-making without the help of third parties.

Pozzatti Junior and Kendra (2015) defend and define mediation as an ecological way to solve conflicts, in replacement of the mere application of legal sanction by a third party (the State), establishing integrity and humanization of man deriving from autonomy and emancipation. As well as being an alternative for the expansion of access to justice. Mediation, therefore, can serve as a complement to the jurisdictional activity, assisting as an important service that allows for the transformation of the people involved and the psychological sense of justice.

With regard to restorative justice, this is a consensus procedure, which primarily involves the victim and the offender, as well as other people and community members. Restorative justice aims to achieve the social reintegration of the victim and the offender. It is more than a conflict resolution technique. It focuses on raising awareness of the relational, institutional and social factors that motivate violence and transgression.

According to Zehr (2008), Restorative Justice positions the victim's needs as the starting point. And the offender should be responsible for the harmful act and the obligation to repair the situation, acting no longer as a marginalized criminal, but as a protagonist. The community, in turn, takes on another role, which does not seek punishment as the major purpose, but the understanding of the need to repair damages, the restoration of relationships and the reorganization of those involved.

For Gomes and Moura (2018), the Judiciary still treats users as having a secondary role in relation to the production and delivery of services, which hinders the use of coproduction mechanisms. In the authors' view, some advances regarding coproduction have taken place, such as the creation of special courts where a faster and more effective Judiciary has been sought, allowing, in disputes of lower value, the direct participation of the user in the production and delivery of services, without the need for intermediaries. Conciliation and mediation are also considered practices that express coproduction mechanisms, in which, through the role of the mediator and the conciliator, agreements between the parties are enabled, seeking solutions that avoid the need for judicialization. The parties involved are the only ones responsible for resolving the conflicts. They also mention social services as forms of coproduction, known as restorative justice or therapeutic justice. In these services, the Judiciary seeks to contribute within specific social problems, such as drugs, child abuse, reinsertion of ex-convicts into society, and, for this purpose, these actions and strategies to be implemented are established together with individuals and communities.

Achutti (2014) warns that the idea of a judicial system concerned only with its internal efficiency does not constitute an adequate proposal for the Public Power, since the main objective of a Democratic State is to satisfactorily serve the citizen. Impressive numbers on Court celerity do not significantly represent its quality, if they are not accompanied by satisfaction indexes of the people who resorted to these judicial services. It must be considered that the purpose of the existence of the Judiciary is social pacification through a quality judicial rendering. The author concludes that although this quality requires procedural agility as an ingredient, it must not be treated as an isolated variable since it becomes insufficient to guarantee the credibility of the service provided.

Denhardt and Denhardt (2007) as quoted in Denhardt and Catlaw (2017) reinforce that the concept of coproduction is closely related to the concept of community and not to that of market. Which is to say that its major purpose is not cost cutting, but rather building and development of the community. Coproduction is based on the possibility of citizens and public servants identifying problems and proposing solutions.

Achutti (2014) brings forth an important reflection regarding Law No. 9,099/95 that provides for the Special Civil and Criminal Courts, in which the means established to provide a qualified access to Justice ended up being directed to the internal and formal organization of the criminal justice system, thus being reduced to instruments to meet administrative purposes to the detriment of the satisfactory resolution of cases.

Pallamolla (2009) also warns of the role of the special courts as a “gateway” to restorative justice, since from them occurs the referral of cases to the restorative nucleus, where the principles of procedural economics and celerity of process that govern these courts should not be confused with those of restorative processes. The reparation of the victim and the development of true communication between the parties involve a concept of time that is quite distinct from this agility that is necessary for the reduction of bottlenecks in the Courts. Restorative processes cannot be transformed into utilitarian mechanisms for reducing the burden of judicial processes.

These expressions of coproduction are, for the authors, still the beginning of a new phase. And they suggest that new judicial services be shaped on the basis of coproduction. It is necessary to change the way these services are provided, modifying the relationship of the judge with the users and the performance of the managers of the Courts and Judiciary bodies.

5. Final considerations

This theoretical essay proposed to reflect about what is currently discussed for the management of the Judiciary. In a context of a significant increase in the social demand for justice, of congested cases and the increasing judicialization of conflicts, developing a management model that balances organizational efficiency, the quality of the jurisdictional provision and the guarantee of social peace is a challenge imposed on the courts. Is the management of the judiciary an agenda in the making after all?

The first point to elicit answers to this question is to understand what is the role, or perhaps the new role, of the jurisdictional provision. Is the judiciary a decision maker or a public service provider? Judicial activity has been questioned not because of the authority it holds, but because of the understanding that the exercise of this authority is not an end in itself, but one of the elements necessary to be able to meet social demands. And if this outlook on the provision of services has been changing, there is a necessary cultural change, as stated by Gomes and Moura (2018), transforming the posture of judges and managers in relation to users of judicial services. This would certainly have repercussions in the so-called radical democratization in the ways in which citizens access the services of justice advocated by Achutti (2014).

One cannot deny the efforts of the Judiciary to reverse this image of discredit in relation to social desires, establishing advances in the professionalization of its management. This can be observed in actions for transparency of public spending, with control and inspection measures, in the use of statistical data for the decision-making process, and in the concern to implement a strategic planning for the

National Judiciary. Even so, the challenges that are presented require solutions that match the complexity of the problems. Achutti (2014) considers that a judicial system concerned only with its internal efficiency does not constitute an adequate proposal for the Public Power, since the main objective of a Democratic State is to serve the citizen in a satisfactory manner.

But what can be learned from the two main currents of Public Administration? The New Public Management reinforces the importance of improving the quality of government service through the use of techniques from private administration and values from the business world. The New Public Service points out a different path for public administration, with the necessary approximation and cooperation between public servants and citizens. The citizen participates in the decision-making process, aided by public administrators who act as intermediaries for that interaction. Perhaps the management of the Judiciary has already been observing and adopting some of the tools of the market over time. Terms such as efficiency, efficacy, effectiveness, strategic objectives, are part of the vocabulary of judicial administration. And the coproduction mechanisms, such as mediation, restorative justice, and the implementation of special courts, proposed by the New Public Service current, are given as real and possible alternatives in the Brazilian jurisdictional provision. Is it possible to coexist with different logics of action? Can instrumental rationality coexist with substantive rationality in a public management model? The experience of using this mercantile logic has shown the weakening of aspects relevant to the proper functioning of public service, such as impartiality, equal treatment, and the ethics of the common good (Ramos, 1989 & Chanlat, 2002 as quoted in Fernandes, 2016). To think of a production line for public administration activities, along the lines of the business world, is to disregard the specificities of public service.

But if the logics of action cannot coexist harmoniously, perhaps their instruments can provide more adequate answers to the problems of the Judiciary. Achutti (2014) brings a significant reflection when he argues that the purpose of the existence of the Judiciary is social pacification through a quality judicial provision. And that although this quality requires procedural agility as an ingredient, it cannot be treated as an isolated variable since it becomes insufficient to guarantee the credibility of the service provided.

And what can be expected from these coproduction mechanisms? Will they be responsible for reducing congestion in the Courts? In restorative Justice, for example, the reparation of the victim and the development of a true communication between the parties involve a concept of time that is quite distinct from this agility necessary for the reduction of bottlenecks in the Courts. Restorative processes cannot be transformed into utilitarian mechanisms for reducing the caseload in the Courts. Denhardt and Denhardt (2007) as quoted in Denhardt and Catlaw

(2017) reinforce that the concept of coproduction is closely related to the concept of community and not to that of market. Therefore, its major purpose is not cost cutting, but the building and development of the community. Coproduction is based on the possibility of citizens and public servants identifying problems and proposing solutions.

It should be noted that the coproduction mechanisms significantly bet on changing the culture, on seeking to serve rather than to direct, on a leadership based on values that help citizens to satisfy shared interests. This implies the understanding that people should be valued and not merely productivity, public organizations should operate through collaboration and leadership processes, having as their essence the respect for people. It is important to understand coproduction as a new way of providing jurisdictional services, as a new relationship between public agents and citizens, a new way of handling conflicts, transcending mere legal sanction and contributing to actions of human autonomy and emancipation. They are not managerial tools for gaining productivity, but instruments to increase the quality of public services and the relationship between the Judiciary and citizens. Impacts on the culture of excessive judicialization may be observed, since they act preventively in the solution of conflicts, since the litigant parties and the community are encouraged to be protagonists in the search for social pacification. Meanwhile, it is important to realize that coproduction is not a tool to reduce bottlenecks.

Attempts to model the management of the Judiciary should not be reduced to managing the amount of demand for judicial services, or transferring to society what the State has been incapable of providing. The logic of the market is not the same as that of the public sphere, which has already been experienced through the New Public Management in other spheres of the State. Public service is not expressed as a consumer relationship. Public servants are driven to experience a cultural change, where goals, results, and speed must coexist with ethics and citizens' values. There is no dichotomous thought in the construction of a management model that is coherent with the difficulties and the complexity of the provision of justice. There is however a rupture with the rigid past, a quest for a new identity through technologies, coproduction and alternative mechanisms for conflict resolution, without losing its legitimacy and commitment to democratic principles. Finally, there is much to be done and to be built on the agenda of the management of the judiciary.

References

- Achutti, D. (2014). Superando obstáculos: o exemplo da Bélgica e as possibilidades da justiça restaurativa no Brasil. In D. Achutti, *Justiça restaurativa e abolicionismo penal*:

- Contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil* (pp. 185 – 213). São Paulo: Saraiva.
- Bessière, M. (2019). Les effets du new public management (NPM) dans le secteur public en France. Retrieved from <<https://www.village-justice.com/articles/les-effets-new-public-management-npm-dans-secteur-public-france.32054.html>>.
- Chanlat, J.F. (2002). O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct.*
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Resolução n. 198, de 01/07/2014. Retrieved from <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_198_01072014_30052019152048.pdf>.
- Denhardt, R.B., & Catlaw, T.J. (2017). *Teorias da Administração Pública* (2. ed.). São Paulo, SP: Cengage learning.
- Fernandes, K.M.S. (2016). Racionalidade Substantiva no Novo Serviço Público: O Papel do Gestor Público Cidadão. Retrieved from <<https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/102/94>>
- Gomes, A. O., & Moura, W. J. F. (2018). O conceito de coprodução de serviços: proposta de aplicação no Judiciário brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(3), 469-785. Retrieved from <<https://doi.org/10.1590/1679-395162832>>.
- Grangeia, M. A. D. A. (2013). Crise de gestão do poder judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução. Retrieved from <https://www.enfam.jus.br/wpcontent/uploads/2013/01/2099_Des__Marcos_Alaor_Artigo_ENFAM_28_4_2011_editado.pdf>.
- Junior, J.A.B., & Nascimento, A.A.N. (2018). Pacificação Social dos Conflitos: Análise do Núcleo Conciliatório na Comarca de Apodi/RN. *Encontro de Administração da Justiça: anais do ENAJUS 2018* (ISBN 978-85-54356-00-2). Retrieved from <<http://www.enajus.org.br/anais/>>.
- Pallamolla, R.P. (2009). *Justiça restaurativa: da teoria à prática*. São Paulo: IBCCRIM, 173-192. Retrieved from <http://www.academia.edu/8082741/Justi%C3%A7a_restaurativa_da_teor%C3%A0_pr%C3%A1tica>.
- Pozzatti Junior, A., & Kendra, V. (2015). Do conflito ao consenso: a mediação e o seu papel de democratizar o direito. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. v. 10, n. 10 / 2015*. Retrieved from <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19760>>.
- Warat, L.A. (Org.). (2018). Ecologia Psicanálise e mediação. In: *Em nome do acordo: a mediação no direito* (pp. 17-28). Florianópolis: EModara.
- Zehr, H. (2008) *Trocando as Lentes — um novo foco sobre o crime e a Justiça. Justiça Restaurativa*. Retrieved from: <<https://www.amb.com.br/jr/docs/pdfestudo.pdf> on March 29, 2020>.



Construção de banco único de entregas finalísticas para a justiça eleitoral

Construction of a single bank of finalistic deliveries for electoral justice

(EN: 277-292)

Júlia Cassia dos Santos Silvério *

CePGP, Grupo Projectum, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Luma de Araújo Costa Batista **

Grupo Projectum, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

André Luiz Marques Serrano ***

Grupo Projectum, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Pedro Paulo Murce Meneses ****

CePGP, Grupo Projectum, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Nara Cristina Ferreira Mendes *****

Grupo Projectum, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto *****

Grupo Projectum, PPGCont, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.261-276

Artigo fast track do Encontro de Administração da Justiça, EnAJUS 2020.

* Mestre em Gestão de Pessoas pelo Programa de Pós-Graduação em Administração na UnB, Graduada em Administração pela UnB, Pesquisadora do Grupo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Estratégicas de Gestão de Pessoas no Setor Público, CePGP e do Grupo Projectum/UnB. E-mail: jucsilverio@gmail.com.

** Pós-Graduada pela Escola Superior Aberta do Brasil (ESAB) em Comportamento Organizacional, Especialista em Gestão Pública pela AVM Faculdade Integrada, Especialista em Organizações e Meio Ambiente pela Escola Superior Aberta do Brasil (ESAB), Graduada em Administração pela UnB e Pesquisadora do Grupo Projectum/UnB. E-mail: luma.acosta@gmail.com.

*** Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção – Faculdade de Tecnologia (FT) e Pesquisador da Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, Doutor em Economia pela UnB, Mestre em Economia pela UnB, Licenciado e Bacharel em Matemática na UnB. Coordenador-Geral do Grupo Projectum/UnB e Coordena Projetos no Ministério da Economia (ME), MAPA, TSE e CONAB. E-mail: andrelms@unb.br.

**** Professor Adjunto do Departamento de Administração da UnB e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, Doutor em Psicologia pela UnB, Mestre em Psicologia pela UnB e Bacharel em Psicologia pela UnB. Coordenador do Grupo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Estratégicas de Gestão de Pessoas no Setor Público, CePGP e do Grupo Projectum/UnB. E-mail: pemeneses@unb.br.

**** Doutora em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, Mestre em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela UnB, Graduada em Ciências Contábeis e Atuárias pela UnB e Pesquisadora do Grupo Projectum/UnB. E-mail: naramendes@unb.br.

***** Professor Associado de economia e finanças da Universidade de Brasília, Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Mestrado e Doutorado (PPGCont/UnB). Professor do Programa de Mestrado em Economia do Setor Público (ECO/UnB). Conselheiro do Centro de Estudos em Regulação de Mercados (CERME/UnB). Membro titular da Câmara de Pesquisa e Pós-Graduação, Decanato de Pós-Graduação (CPP/DPG/UnB). Presidente da Comissão Permanente de Avaliação de Progressão Funcional e Promoção da FACE/UnB. Membro titular do Núcleo Docente Estruturante do curso de Ciências Contábeis da FACE/UnB. Membro titular da Comissão de Pós-Graduação do PPGCont/UnB. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1994), mestrado em Economia pela Universidade de Brasília (1997) e PhD em Economia pela University of Illinois at Urbana-Champaign (2003). E-mail: paulo.cerme@gmail.com.

RESUMO

A compreensão das atividades desenvolvidas pelos recursos humanos no poder público e a definição dos resultados a serem alcançados por meio dessas atividades são relevantes para uma melhor gestão da força de trabalho. O objetivo deste artigo é a construção de uma base de atividades para a justiça eleitoral. Foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, com recorte transversal, em que o TSE foi considerado como órgão principal para a obtenção dos dados. Obtiveram-se 2.212 entregas agrupadas em 57 categorias de serviço. Verificou-se a necessidade de mais análises para a melhoria das descrições das entregas e propõe-se a continuação da análise das atividades identificadas. Por fim, verifica-se a construção de um panorama das atividades da justiça eleitoral, base comum para uma elaboração de política de gestão e uma avaliação de resultados. Como contribuições metodológicas, é possível apontar o desenvolvimento de um método de identificação de entregas nas organizações públicas.

Palavras-chave: Produtividade, força de trabalho, justiça eleitoral, setor público.

ABSTRACT

Understanding the activities carried out by human resources in the public sector and defining the results to be achieved through these activities is relevant for better management of the workforce. The purpose of this article is to build a base of activities for electoral justice. A cross-sectional qualitative research was carried out, in which the TSE was considered as the main body for obtaining data.

A total of 2,212 deliveries were obtained grouped into 57 service categories. The need for further analysis to improve the description of the deliveries was verified, and further analysis of the identified activities is proposed. Finally, the construction of an overview of activities of the electoral justice system is given, a common base for the elaboration of management policy and measurement of results. As methodological contributions, it is possible to point out the development of a method to identify deliveries in public organizations.

Keywords: Productivity; Workforce; Electoral Justice; Public Sector.

1. Introdução

Ao medir a capacidade de governação e de gestão das organizações públicas federais, 64% das organizações apresentam baixa capacidade em gerir o seu principal ativo, as pessoas, podendo-se considerar que o poder público ainda está em estágio inicial na governação de pessoas (Tribunal de Contas da União, 2018). Além disso, aponta-se que há uma baixa supervisão por parte da alta administração no que diz respeito ao estabelecimento e divulgação de objetivos, indicadores e metas para servidores, considerado fundamental para a correção de erros e o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão (Tribunal de Contas da União, 2018).

O cenário de contenção de gastos no governo e as novas tendências políticas e fiscais exigem dos gestores públicos o desenvolvimento e aprimoramento de métodos e tecnologias de gestão que entreguem serviços de qualidade para os cidadãos (Serrano, Mendes & Abila, 2018), sendo essencial a compreensão dos fluxos de trabalho realizados pelas unidades e dos resultados gerados pelos órgãos. Desta forma, os setores de gestão de pessoas devem buscar ações estratégicas para atingir os objetivos específicos da máquina estatal, a eficiência organizacional e a atuação eficaz dos servidores públicos (Serrano, Mendes & Abila, 2018).

Nesse sentido, pode-se afirmar que para uma melhor utilização dos recursos públicos é preciso gerir a força de trabalho com maior controlo de seus resultados. Considerando que a produtividade dos servidores contempla diferentes aspetos e existe uma aparente variabilidade de formas e objetos de avaliação do trabalho realizado no contexto do serviço público (Serrano, Franco, Cunha, Iwama & Guarnieri, 2018), a compreensão das atividades desenvolvidas pelos servidores e a definição dos resultados a serem alcançados por meio dessas atividades é relevante para uma melhor gestão da força de trabalho no poder público.

Alinhado aos trabalhos do TCU, os quais visam a estimular a adoção de boas práticas de governação e gestão, no intuito de que os órgãos e entidades aprimorem a sua capacidade de entregar resultados, o objetivo do presente artigo é apresentar a construção de uma base única de atividades finalísticas realizadas pelos órgãos da justiça eleitoral, composta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), a fim de melhor compreender o trabalho executado pela força de trabalho e, conseqüentemente, aperfeiçoar os processos de gestão nos órgãos.

Além desta introdução, o trabalho é composto por quatro secções. O referencial teórico, focado no dimensionamento da força de trabalho, visa oferecer um panorama acerca do tema em questão. Em seguida, a metodologia de pesquisa caracteriza as organizações pesquisadas e os procedimentos de coleta de dados utilizados a fim de cumprir o objetivo da pesquisa. Posteriormente, são apresentados os resultados obtidos por meio da descrição da análise e, por fim, as considerações

finais relatam as conclusões que foram possíveis realizar a respeito do dimensionamento da força de trabalho no objeto da pesquisa.

2. Referencial teórico

2.1 Considerações sobre o modelo disponível no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

As mudanças contínuas no cenário mundial e as novas tendências que se apresentam para o mercado de trabalho e consequentemente para a administração pública federal, impõem ao gestor o desafio de pensar e reinventar constantemente práticas e tecnologias a fim de garantir a qualidade do serviço prestado ao cidadão. O TSE tem como desafio proporcionar as condições necessárias para garantir o perfeito funcionamento da máquina pública e prover as condições para que o resultado dessa atuação esteja ao alcance de toda a população. Para alcançar esse objetivo, o órgão está a reinventar e a rever os seus processos de trabalho de modo a introduzir novas tecnologias e inovações.

Tendo em consideração os preceitos da gestão organizacional, observa-se que a necessidade de melhoria do serviço público aponta para a primazia das pessoas na busca da excelência, para a produção de bens e serviços e para a própria transformação institucional. Considerando a natureza do trabalho no TSE, o qual tem por objetivo produzir políticas de gestão da capacidade de trabalho empregada para geração de resultados, busca-se desenvolver, de forma democrática, mecanismos de responsabilização e de mobilização que propiciem maior adesão às políticas prioritárias da Administração Pública.

Após a realização de um diagnóstico, apontado por distintos atores do TSE e dos TREs, conclui-se que a gestão dos processos de trabalho ainda guarda grande centralidade, fragmentação e hierarquização, fato que contribui para a baixa responsabilização dos servidores em relação aos resultados alcançados. Em particular, a cultura institucional aliada à alta complexidade dos processos de trabalho, a rotatividade político-administrativa e o distanciamento do objeto finalístico (utilizadores/território) impõem dificuldades para que os servidores assumam o protagonismo e construam significado para o trabalho.

Numa conjuntura político-institucional em que se concentram esforços para a integração da agenda estratégica do poder judiciário e a articulação entre os seus programas e políticas de gestão, torna-se fundamental a necessidade de planejar e dimensionar a força de trabalho com vistas a favorecer a organização dos processos de trabalho, o alcance de objetivos e a satisfação dos trabalhadores (Serrano et al., 2018). A questão da alocação racional de recursos humanos, desde os primórdios da administração, tem sido uma preocupação das organizações. Tal fato ocorre por uma série de questões, mas principalmente no que se refere aos custos

associados à gestão da capacidade produtiva, os quais podem ser tangíveis e intangíveis e de proporções às vezes incalculáveis.

Se por um lado a indisponibilidade de recursos humanos pode gerar disfunções, tais como gargalos, filas e atrasos no atendimento, por outro, o excesso de capacidade acarretará desperdício da força de trabalho e consequente prejuízo ao poder judiciário, mais especificamente à justiça eleitoral. Todavia, dimensionar a força de trabalho não é tão simples como parece, considerando que problemas de racionalidade fazem com que não seja possível encontrar um dimensionamento perfeitamente coerente. Além da complexidade inerente à natureza do trabalho, há diferentes motivos que dificultam o dimensionamento, tais como problemas de informação, de alocação e de variáveis contextuais.

Diversos problemas de informação podem estar relacionados à compreensão e previsão da procura de serviços públicos (Ernst, 2004; Jacobson, 2010). Já os problemas de alocação podem estar relacionados à quantidade ideal de pessoas num determinado momento e ao manejo da força de trabalho quando necessário (mobilidade do quadro de trabalho). Finalmente, os problemas contextuais estão relacionados a uma infinidade de variáveis que contingenciam o trabalho, tendo em vista que mudanças climáticas, económicas, legais, de fornecimento e na própria sociedade podem ser mais constantes do que parecem ser e afetam diretamente a procura de serviços públicos e consequentemente afetarão a equação do dimensionamento. Dessa forma, pode-se concluir que o dimensionamento da força de trabalho lida com uma solução satisfatória, mas não perfeitamente racional.

Por outro lado, isso não quer dizer que o dimensionamento seja um palpite qualquer, na verdade, bem longe disso. Desde o começo do século passado, aproximadamente 1917, já se exploravam métodos para racionalizar a força de trabalho. Taylor, por exemplo, utilizava o método científico a partir de observação empírica para identificar o tipo ideal de recurso humano e a quantidade necessária para realizar determinadas tarefas durante um determinado período de tempo (Taylor et al., 2005). Ford também buscou, a partir da racionalização, executar a maior quantidade de tarefas com o menor esforço humano possível. Desde então, muitas mudanças podem ser observadas. Entre elas destacam-se a complexidade e a dinâmica do ambiente de trabalho. Enquanto a complexidade está relacionada ao volume de variáveis que influenciam o trabalho, a dinâmica está relacionada à quantidade de vezes que a organização está a ser influenciada por alteração, cada uma dessas variáveis num curto espaço de tempo. Além disso, com a revolução do conhecimento e o volume de informações disponíveis (*big data*), há um deslocamento da força de trabalho manual para força de trabalho cognitiva, o que aumenta a dificuldade do dimensionamento. Nesse contexto, os métodos tradicio-

nais utilizados na indústria do século passado já não são suficientes para lidar com a complexidade e a dinâmica atual do trabalho.

Dessa forma, novas técnicas e metodologias de dimensionamento surgiram, buscando compatibilizar a natureza da procura do trabalho e a realidade organizacional, a fim de garantir níveis aceitáveis de precisão. É importante observar que quanto mais próximo da realidade forem os resultados, mais precisa será a metodologia de dimensionamento. No entanto, o planejamento e o dimensionamento equivocados podem causar grandes prejuízos para as organizações, sobretudo as do setor público. Nesse caso, os usos de metodologias pouco precisas podem causar prejuízos que vão muito além da questão financeira. Um mau dimensionamento de médicos e/ou de enfermeiros num hospital público, por exemplo, pode levar pessoas a óbito (Van Oostveen, Ubbink, Mens, Pompe, & Vermeulen, 2015). Políticas públicas sensíveis, como as que envolvem temáticas de segurança, defesa e políticas de desenvolvimento social, podem sofrer sérios danos em virtude de um dimensionamento impreciso e/ou mal elaborado.

Atualmente, é possível identificar na literatura e na prática de mercado diversas metodologias para dimensionamento da força de trabalho. Segundo Oliveira et al. (2007), a quantidade e a diversidade de metodologias existentes são extremamente numerosas para se mencionar todas elas. A afirmação pode ser observada no setor público, em que o dimensionamento e o planejamento da força de trabalho realizado variam entre métodos, ferramentas, práticas e procedimentos. Além disso, podem variar entre formas centralizadas, descentralizadas ou híbridas, ocasionais ou institucionalizadas, dinâmicas ou estáticas (Mendes, 2020). Contudo, nenhum desses modelos é perfeitamente racional e alguns podem oferecer grandes riscos quando elaborados e aplicados de maneira incorreta, sobretudo no contexto da Administração Pública.

2.2 Dimensionamento como processo do Planejamento da Força de Trabalho

Como mecanismo de aprimoramento da gestão eficiente, são necessários modelos de dimensionamento da força de trabalho, que é um segmento do planejamento da força de trabalho que, por sua vez, compõe a área de gestão organizacional. Destarte, o dimensionamento compõe um processo de planejamento da força de trabalho, algo mais amplo (Vianna, Pierantoni, França, Magnago, Rodrigues & Morici, 2013). O planejamento da força de trabalho visa unir a necessidade de pessoal de uma unidade da estrutura organizacional com o que se dispõe de conhecimento e habilidades no quadro de pessoal. Mais do que definir o tamanho da força de trabalho, o planejamento de pessoal envolve a avaliação de competências. É um processo de ajustamento entre o que a organização pretende entregar e a necessidade

de capital humano, o qual auxilia a organização no confronto de contingências a fim de obter uma atuação mais eficiente (Choudhury, 2007).

Na perspectiva do confronto de contingências e na exploração de uma atuação mais eficiente, as organizações desenvolvem mecanismos de ajustes, em que elaboram uma avaliação sistemática do conteúdo e da composição da força de trabalho para determinar quais ações a organização precisa tomar para responder às procuras futuras para o atingimento de metas e comprimento de objetivos organizacionais. Ademais, deve garantir que as suas equipas estejam no lugar certo e tenham as habilidades adequadas para o seu trabalho (Jacobson, 2010). Por fim, esta avaliação é crucial para o fornecimento de níveis suficientes de serviços para o comprimento das missões que o público espera do governo (Goodman, French & Battaglio, 2015).

No que se refere à justiça eleitoral, a análise do trabalho tem sido considerada como o processo de coletar, analisar e estruturar informações sobre os componentes de um trabalho e as suas características em conjunto com os próprios requisitos do trabalho (Eveborn, 2004). As razões para a análise do trabalho residem na necessidade de conhecer as tarefas a serem desempenhadas, preocupando-se em descrever as atividades a serem realizadas. Essa atividade é importante para a identificação de responsabilidades e definição de um sistema de gestão da força de trabalho (Morgeson et al., 2000).

3. Metodologia

3.1 Caracterização da Organização

A Justiça Eleitoral brasileira é um ramo especializado do Poder Judiciário, com atuação em três esferas: jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; administrativa, na qual é responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; e regulamentar, em que elabora normas referentes ao processo eleitoral (Justiça Eleitoral, 2020). Os órgãos que compõem a justiça eleitoral são o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais (Art. 118, Constituição Federal de 1988), cujas composições e competências são estabelecidas na Constituição Federal e no Código Eleitoral. O TSE, órgão máximo da Justiça Eleitoral, trabalha em conjunto com os TREs, que estão presentes na capital de cada estado e no Distrito Federal e são os responsáveis diretos pela administração do processo eleitoral nos estados e nos municípios (O TSE, 2020).

Do total de 35.747 pessoas que compõem a força de trabalho da justiça eleitoral, 2.036 pertencem ao TSE, enquanto 33.711 formam as estruturas dos vinte e sete TREs e as suas respetivas zonas eleitorais (Justiça em Números, CNJ, 2019). Deste

número total, 2.836 pessoas são magistrados, 21.674 são servidores e 11.237 auxiliares, totalizando 35.747 indivíduos (Justiça em Números, CNJ, 2019).

No que se refere às atividades desempenhadas pelos órgãos e as suas respectivas estruturas, considerando atribuições compartilhadas por todos os órgãos da justiça eleitoral, as quais variam a depender do nível de hierarquia de cada órgão, o TSE define a sua estrutura organizacional, a lotação dos cargos e as competências das unidades, enquanto os TREs são responsáveis pelo detalho das respectivas estruturas organizacionais, devendo guardar simetria de competência com a do Tribunal Superior Eleitoral (Resolução TSE n.º 22.138/2005). Sendo assim, é possível identificar que cada órgão tem a sua própria estrutura, conforme a realidade organizacional.

3.2 Processo de Coleta dos Dados

Para a identificação das atividades do banco de entregas da justiça eleitoral, objetivo principal deste artigo, foi desenvolvido e aplicado um processo de coleta de dados que possibilita a identificação de entregas realizadas por uma unidade organizacional e a sua devida replicação para unidades que compartilham as mesmas atribuições. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, com recorte transversal em três fases. Inicialmente, o TSE foi considerado como órgão principal da amostra de organizações. Para a coleta dos dados, a estrutura organizacional do TSE foi dividida em 42 unidades em nível de Coordenação, Assessoria e Gabinetes, as quais foram divididas em cinco ciclos de coleta *in loco*, com duração média de 3 meses, para a obtenção dos resultados. O processo de coleta dos dados no TSE contemplou as etapas conforme a Figura 1.

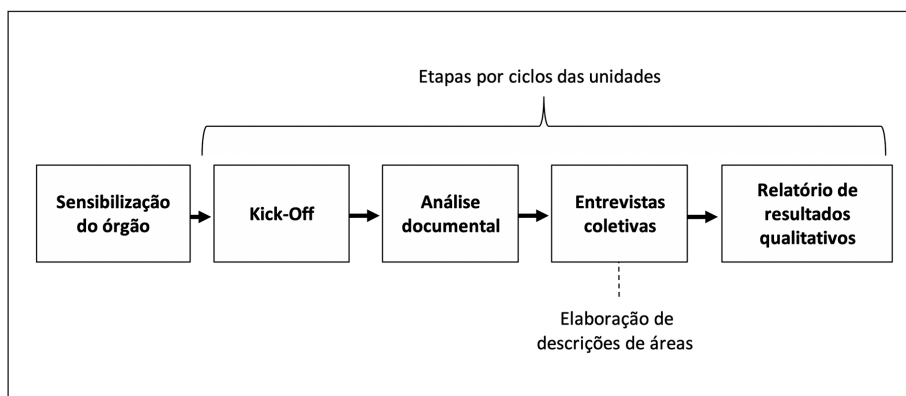


FIGURA 1. Etapas do processo de pesquisa
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Conforme ilustrado, a primeira etapa referiu-se à sensibilização de todo o órgão com a participação da alta administração, por meio de eventos presenciais e materiais de divulgação com o objetivo de obter o patrocínio das unidades no levantamento das atividades realizadas no órgão. Em seguida, em cada uma das 42 unidades organizacionais, foram realizados *kick-offs*, reuniões político-institucionais para abertura de cada ciclo de coleta dos dados, oportunidade em que foi solicitado às áreas o preenchimento de um modelo mental, um questionário semi-estruturado para levantar informações relevantes para a descrição da unidade, auxiliando na definição preliminar dos resultados gerados que serão discutidos e complementados na etapa seguinte.

Para isso, o modelo mental foi estruturado em torno de dois parâmetros fundamentais: a estruturação da unidade e os resultados gerados na unidade. Assim, com o objetivo de compreender preliminarmente a estrutura e as atividades de cada unidade, foram realizadas análises dos documentos obtidos no modelo mental, tais como organogramas, relatórios de gestão, regimento interno e mapeamento de processos, cujos resultados auxiliaram na condução dos grupos focais.

Realizados com a presença de gestores e servidores apoiantes das unidades, os grupos focais visaram a correta identificação das entregas desempenhadas, de forma que a quantidade de reuniões por área variou de acordo com o volume de atividades. Assim, utilizando uma análise pré-categórica para as atividades, foi elaborada a descrição de cada área no menor nível de agrupamento da estrutura organizacional, no caso do TSE, por seções e assessorias. Este documento tem como objetivo consolidar todas as informações relevantes sobre a área que subsidiam a análise da capacidade produtiva das unidades e conta com o roteiro de grupo focal (Figura 2) que tem como objetivo direcionar a conversa com o gestor da área para identificar a forma como os resultados são registrados e complementar o levantamento das informações coletadas com base no modelo mental.

ROTEIRO DE GRUPO FOCAL
1) Qual é a finalidade da unidade?
2) Quais as atividades desempenhadas pela unidade?
3) Quais os resultados gerados pela área?
4) Os resultados da área podem ser coletados por meio de entregas geradas pelos processos?
5) Os quantitativos dessas entregas são mensurados? Se sim, onde esses dados estão disponíveis?

FIGURA 2. Roteiro de grupo focal

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Desta maneira, a partir das informações coletadas, cada descrição de área dispõe sobre os seguintes conteúdos: a) atividade: conjunto de tarefas, realizadas dentro de uma unidade, necessárias para que os servidores entreguem uma parte específica e definível de um produto ou serviço; b) fluxo de trabalho: sequência das tarefas realizadas para a efetivação de cada atividade executada por determinada unidade organizacional; c) entrega: representante quantificável da atividade realizada e d) fonte: indicador de realização da entrega, o qual auxilia a contabilizar os resultados da unidade.

Todas as descrições elaboradas passaram por um processo de validação de acordo com a estrutura organizacional. Desta maneira, as descrições das seções foram validadas pelos seus respectivos coordenadores e, posteriormente, pelos secretários, de forma a obter a triangulação dos resultados obtidos entre os servidores e gestores das unidades. No caso das assessorias, as descrições foram validadas pelos assessores-chefe. Para fins de registo e formalização, as descrições foram consolidadas em relatórios de resultados qualitativos e as descrições das áreas do TSE foram ajustadas com termos genéricos para replicação no âmbito dos TREs.

Tendo sido elaboradas as descrições de áreas conforme pesquisa efetuada nas unidades organizacionais do TSE, seguiu-se com a aplicação do processo de pesquisa nos TREs, segunda fase da coleta dos dados. Ressalta-se que a Resolução TSE nº 22.138/2005 estabelece que as estruturas organizacionais dos Tribunais Regionais Eleitorais devem guardar simetria de competências com as do Tribunal Superior Eleitoral. Assim, os TREs participaram a um treino com o objetivo de conhecer o processo de pesquisa e acompanhar as sessões de entrevistas coletivas para composição das descrições das áreas do TSE. Nesse contexto, tiveram os participantes, portanto, a oportunidade de participar do processo de pesquisa em andamento no TSE, o que garantiria oportunidades maiores que a aprendizagem das habilidades necessárias à coleta dos dados.

A partir do recebimento das descrições generalizadas, cada TRE, com suporte via plataforma de educação à distância, conduziu o mesmo processo de coleta de dados realizado no TSE, de forma a elaborar as descrições das suas áreas replicando o material de referência disponibilizado e sugerindo as adaptações conforme a sua realidade e estrutura organizacional.

A terceira fase da coleta dos dados referiu-se à identificação das atividades realizadas pelas zonas eleitorais, estruturas que não possuem simetria com nenhuma unidade do TSE. A partir da análise dos modelos mentais elaborados por representantes dos cartórios, cujo objetivo era identificar de maneira preliminar as atividades realizadas, foram realizadas sessões coletivas de grupos focais presenciais com a participação de um representante de cartório de cada estado brasileiro para a consolidação das atividades e elaboração da descrição de área dos cartórios. De-

vido ao volume de informações, o processo foi continuado à distância por meio de reuniões virtuais até a elaboração de uma descrição única das atividades cartorárias, as quais foram organizadas em categorias temáticas visando a facilitar a compreensão das atividades.

4. Análise dos Resultados

Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos a partir do processo de coleta de dados realizado para a construção do banco de entregas para a justiça eleitoral.

Na primeira fase da coleta de dados ocorrida TSE, foram analisados 158 modelos mentais e realizadas 285 reuniões presenciais com os servidores das unidades para a obtenção de 156 descrições de áreas do TSE, 2.032 entregas obtidas e 57 relatórios qualitativos elaborados. A partir deste resultado, 107 descrições de área foram disponibilizadas como referência para que os TREs replicassem a metodologia, de forma que foram obtidas 1699 descrições de áreas. Por fim, no que se refere aos cartórios eleitorais, terceira fase da coleta dos dados, foram identificadas 80 atividades cartorárias obtidas pela realização de 2 dias de reuniões presenciais, 6 videoconferências e a análise de 12 modelos mentais recebidos.

No que se refere aos TREs, as atividades identificadas procuraram uma extensa análise de conteúdo pós-categórica, pois, após o recebimento das descrições de áreas dos TREs, constatou-se a necessidade de realizar uma correspondência com o material disponibilizado como referência. Dessa maneira, foi realizado um processo de análise do material recebido dos TREs em que foram encontradas diferentes situações, conforme a Figura 3.

As atividades descritas ao termo do processo de pesquisa descrito na seção anterior e que tinham correspondência no TSE (situações 1 e 2) passaram por uma análise pós-categórica e foram, então, agrupadas em categorias de serviço, definidas de acordo com o nome das coordenações e assessorias do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para o início da construção do banco único de entregas da Justiça Eleitoral. As categorias de serviço são utilizadas para classificar entregas de uma mesma unidade numa categoria própria, com base na similaridade do tema. Assim, é possível que as unidades tenham uma ou múltiplas categorias de serviço. No entanto, cabe mencionar que as categorias de serviço não são vinculadas à estrutura do TSE, de modo que a organização realizada pode abarcar diferentes estruturas existentes na Justiça Eleitoral, bem como reestruturações que podem ocorrer nos órgãos.

Além das categorias relacionadas com as unidades do TSE, criou-se uma categoria chamada “Transversais”, contemplando entregas que são realizadas, em geral, por todas as unidades do órgão e outra categoria chamada “Cartórios”, agrupando as atividades cartorárias não realizadas pelo TSE. Assim, para a organiza-

LEGENDA		O QUE SIGNIFICA?	ENCAMINHAMENTO
1.	Estrutura e codificação original do TSE	O TRE utilizou na sua descrição a atividade/entrega, sem alterar o seu formato original.	Tem correspondência com atividade/entrega do banco de entregas de referência.
2.	Alterações ou adaptações do nome da atividade/entrega	O TRE utilizou na sua descrição a atividade/entrega original, mas fez alterações nos títulos.	
3.	Atividades divididas dentro da mesma descrição de área	O TRE fez uma divisão de atividade/entrega diferente do proposto no banco de atividades/entregas de referência.	Não tem correspondência com atividade/entrega do banco de entregas de referência, pedindo uma análise de conteúdo.
4.	Novas atividades elencadas pelos TREs	O TRE apontou na sua descrição uma atividade/entrega nova, ou seja, não contida no banco de referência.	
5.	Atividades divididas entre descrições de áreas diferentes	Uma atividade/entrega original levantada no TSE numa única área, é feita no TRE em áreas diferentes, gerando assim, a quebra de uma única atividade em outras.	
6.	Novas atividades – criação por junção de atividades	Várias atividades/entregas originais levantadas no TSE são feitas no TRE como uma única atividade que gera uma única entrega, havendo a necessidade de uni-las.	

FIGURA 3. Situações identificadas nas descrições de área dos TREs

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

ção do banco de dados, foi realizada uma categorização temática em que as 2.112 atividades da justiça eleitoral consideradas até o momento foram agrupadas em categorias de serviço (Figura 4).

Além das entregas com correspondência no TSE (situações 1 e 2), os Tribunais Regionais Eleitorais identificaram atividades não abarcadas nas descrições que constavam nos materiais de referência, além de outras que, por conta de diferenças entre os organogramas dos órgãos, não foi possível realizar adequações às realidades organizacionais com base nas entregas de referência do TSE (situações de 3 a 6).

No que diz respeito às atividades que procuraram uma análise de conteúdo, aquelas identificadas na situação 4, novas atividades elencadas pelos TREs, foram submetidas a análises de servidores do TSE com o objetivo de identificar se, de fato, tais atividades não constavam no banco de entregas de referência. Como re-

REFERÊNCIA	CATEGORIAS DE SERVIÇO	
Secretaria de Gestão de Pessoas	Atenção à Saúde	Pessoal
	Educação e Desenvolvimento	Técnico Jurídica
Secretaria Judiciária	Acórdãos e Resoluções	Processamento
	Registos Partidários, Autuação e Distribuição	
Secretaria de Administração	Apoio à Gestão Administrativa	Aplicação de Penalidades Contratuais
	Licitação	Aquisições
	Engenharia e Arquitetura	Execução Orçamentária e Financeira
	Material e Patrimônio	Serviços Gerais
Secretaria de Tecnologia da Informação	Planeamento e Gestão	Gestão de TI
	Sistemas Eleitorais	Soluções Corporativas
	Infraestrutura de TI	Tecnologia Eleitoral
Secretaria do Tribunal	Gabinete do Diretor-Geral	Assessoria de Gestão Eleitoral
	Gestão Estratégica e Socioambiental	Assessoria Jurídica
Secretaria de Controle Interno	Acompanhamento e Orientação de Gestão	
	Auditoria	
Secretaria de Planeamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade	Finanças e Contabilidade	Planeamento e Orçamento
	Orçamento de Despesas Obrigatórias e Custos	
Secretaria de Segurança e Transporte	Segurança Institucional	
	Transporte e Segurança Orgânica	
Secretaria de Gestão da Informação	Centro Cultural da Justiça Eleitoral	Biblioteca, Legislação e Museu
	Edições e Publicações	Gestão Documental
	Jurisprudência	
Presidência	Presidência	Assessoria Jurídico
	Educação Judiciária Eleitoral	Exame de Contas Eleitorais e Partidárias
Corregedoria Geral Eleitoral	Assuntos Judiciários	Fiscalização de Cadastro
	Supervisão e Orientação	
Secretaria da Presidência	Articulação Parlamentar	Assuntos Internacionais
	Cerimonial	Comunicação Organizacional
	Gestão de Identificação	Assessoria de Plenário
	Assessoria e apoio à Presidência	Assessoria de Apoio aos Ministros Substitutos
	Ouvidoria	Processo Judicial Eletrônico
Gabinete das Secretarias	Gabinetes	
-	Transversais	
-	Cartórios	

FIGURA 4. Categorias de Serviço

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

sultado, observou-se que, em geral, havia discordância na maneira de descrever as atividades, pois também são realizadas pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Ao todo, 8.167 atividades não foram incluídas na primeira versão do banco de entregas produzido (Figura 5), verificando-se a necessidade de uma nova etapa de pesquisa para a melhoria das descrições das entregas já identificadas a fim de melhor representar as atividades realizadas por toda a justiça eleitoral.

REFERÊNCIA	QUANTIDADE DE ENTREGAS SEM CORRESPONDÊNCIA
Secretaria de Gestão de Pessoas	1.599
Secretaria Judiciária	685
Secretaria de Administração	1.887
Secretaria de Tecnologia da Informação	1.173
Secretaria de Controle Interno	320
Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade	219
Secretaria de Segurança e Transporte	66
Secretaria de Gestão da Informação	276
Corregedoria Geral Eleitoral	649
Secretaria da Presidência	1.293
Secretaria do Tribunal	
Presidência	
Total	8.167

FIGURA 5. Entregas sem correspondência no TSE

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

5. Considerações finais

O objetivo do presente artigo é apresentar a construção de uma base única de atividades finalísticas para a justiça eleitoral, considerando o contexto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e os seus cartórios. Tendo em vista que, para uma melhor utilização dos recursos públicos é preciso gerir a força de trabalho, com maior controle dos seus resultados e produtividade, buscou-se identificar as atividades desenvolvidas pelos recursos humanos na justiça eleitoral para a produção de um insumo com vista a auxiliar na melhoria da gestão da força de trabalho.

Para a obtenção de dados objetivos e mensuráveis para o dimensionamento da força de trabalho, a construção de um banco de entregas que contempla as ativi-

des realizadas pelas diversas unidades de um órgão é o passo inicial para a efetiva gestão da força de trabalho. Desta maneira, o banco de entregas é composto pela descrição de todas as atividades e entregas realizadas e tem os seguintes elementos descritores: categoria de serviço, atividade, fluxo de trabalho, entrega e fonte. Estes dois últimos elementos da descrição de área, entrega e fonte, são informações relevantes para possibilitar a avaliação objetiva da produção de cada unidade.

Nesse sentido, buscou-se ao máximo replicar as atividades realizadas pela amostra principal (TSE) nos TREs para a construção de um banco único de entregas finalísticas da justiça eleitoral, verificando o alinhamento entre as entregas do órgão, conforme estabelecido normativamente. No entanto, ainda que as atribuições das unidades sejam similares, constatou-se que diferentes aspectos interferem no modo de realização das atividades, tais como as estruturas organizacionais, o tamanho dos órgãos e inclusive o estilo de liderança e gestão de cada unidade. Desta maneira, foi possível iniciar a construção de um banco único de entregas da justiça eleitoral, contudo verificou-se a necessidade da realização de mais etapas de análise dos dados obtidos para a melhoria das descrições das atividades identificadas, de forma a melhor representar as atribuições das unidades dos órgãos da justiça eleitoral.

Do ponto de vista da gestão, verifica-se a construção de um panorama geral das atividades da justiça eleitoral, uma base comum para elaboração de política de gestão e avaliação de resultados. Dessa forma, a identificação das atividades realizadas pela força de trabalho da justiça eleitoral é primordial para a adoção de mecanismos efetivos de gestão no setor público. Como contribuições metodológicas é possível apontar o desenvolvimento de um método de identificação de entregas nas organizações públicas, tanto de áreas finalísticas quanto de áreas meio.

Por fim, alinhado com a busca pela melhoria da governação de gestão de pessoas, propõe-se como agenda de pesquisa a continuação da análise das atividades identificadas pelos órgãos da justiça eleitoral, além da categorização dos resultados em entregas finalísticas e de suporte por meio de análise de conteúdo para o levantamento de possíveis automatizações de processos de trabalho.

Referências

- Choudhury, E. H. (2007). Workforce Planning in Small Local Governments. *Review of Public Personnel Administration*, 27(3), 264–280. doi:10.1177/0734371X06297464
- Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números*, 2019 Brasília: CNJ, 2019. Retrieved from <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>.
- Dias, C. A. (2000). GRUPO FOCAL: Técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. *Informação & Sociedade: Estudos*, 10(2). Retrieved from <<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/330>>.

- Ernst, A., Jiang, H., Krishnamoorthy, M., & Sier, D. (2004). *Staff scheduling and rostering: A review of applications, methods and models*. *European Journal of Operational Research*, 153(1), 3–27. doi:10.1016/s0377-2217(03)00095-x
- Eveborn, P., & Rönnqvist, M. (2004). *Scheduler – A System for Staff Planning*. *Annals of Operations Research*, 128(1-4), 21–45. doi:10.1023/b:anor.0000019097.93634.07
- Goodman, D., French, E. & Battaglio P. (2015) *Determinants of local government workforce planning*. *The American Review of Public Administration*, 45(2), 135-152.
- Jacobson, W. S. (2010) *Preparing for tomorrow: a case study of workforce planning in North Carolina municipal governments*. *Public Personnel Management*, 39(4), 353-377.
- Justiça eleitoral (2020). Retrieved from <<http://www.tse.jus.br/justica-eleitoral>>.
- Mendes, N., Martins, p. & Serrano, A. (2020) O dimensionamento da força de trabalho pela ótica de teorias científicas: uma análise à luz das teorias institucional e da firma. In A. SERRANO; N.MENDES, *Dimensionamento na Administração Pública Federal: possibilidades de aplicação e potencial de alcance*. Brasília.
- Morgeson, P., Frederick A. & Campion, M. (2000) Accuracy in job analysis: toward an inference-based model. *Journal of Organizational Behavior*, 21, 819-827.
- O TSE (2020). Retrieved from <<http://www.tse.jus.br/o-tse/sobre-o-tse/apresentacao>>.
- Oliveira, A. G., Bianchini, D., Abbade, M. L. F. (2007) Métricas para dimensionar recursos humanos nos centros de operações de redes. *Anais do Simpósio Brasileiro de Redes de Computadores e Sistemas Distribuídos*. Belém do Pará.
- Serrano, A. L. M., Franco, V. R., Cunha, R. D., Iwama, G. Y. & Guarnieri, P. (Org). (2018) *Dimensionamento na Administração Pública Federal: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho*. Brasília: Enap, v 1. Retrieved from <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3246>>.
- Serrano, A. L. M., Mendes, N. C. F. & Abila, N. (Org). (2018) *Dimensionamento na Administração Pública Federal: uma ferramenta de gestão da força de trabalho*. Brasília: Enap, v. 3. Retrieved from <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4093>>.
- Taylor, M. J., Gardner, V.; Clark, Phil & McCOMBS, B. (2005) *Staffing and retention in public safety communication centers*. *Daytona Beach: APCO Project RETAINS*. Retrieved from <https://retains.apcointl.org/pdf/Effective_Practices_Guide.pdf>.
- Tribunal de Contas da União (2018). Acórdão n.º 2.699/2018. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21/11/2018. Retrieved from <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2699%2520ANOA-CORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACOR-DAOINT%2520desc/o/%2520?uuiid=76250850-537c-11ea-8576-5383ac8c29f8>.
- Tribunal Superior Eleitoral (2005) Resolução TSE nº 22.138/2005. Retrieved from <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2005/RES221382005.htm>>.
- Van Oostveen, C. J., Ubbink, D. T.; Mens, M. A.; Pompe, E. A.; Vermeulen, H. (2015) Preim-plantation studies of a workforce planning tool for nurse staffing and human resource management in university hospitals. *Journal of Nursing Management*, 24(2), 184-191.
- Vianna, C. M. M., Pierantoni, C. R., França, T. C., Magnago, C., Rodrigues, M. P. S., Morici, M. C, (2013) Modelos econométricos de estimativa da força de trabalho: uma revisão integrativa da literatura. *Physis-Revista de Saúde Coletiva*, 23(3), 925-950.

Construction of a single bank of finalistic deliveries for electoral justice

Construção de banco único de entregas finalísticas para a justiça eleitoral

(PT: 261-276)

Júlia Cassia dos Santos Silvério *

CePGP, Grupo Projectum, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Luma de Araújo Costa Batista **

Grupo Projectum, University of Brasília (UnB), Brazil

André Luiz Marques Serrano ***

Grupo Projectum, University of Brasília (UnB), Brazil

Pedro Paulo Murce Meneses ****

CePGP, Grupo Projectum, University of Brasília (UnB), Brazil

Nara Cristina Ferreira Mendes *****

Grupo Projectum, University of Brasília (UnB), Brazil

Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto *****

Grupo Projectum, PPGCont, University of Brasília (UnB), Brazil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.277-292

Fast track article from the Meeting on the Administration of Justice - EnAJUS 2020.

* Master in People Management from the Postgraduate Program in Business Administration at University of Brasília (UnB), Graduated in Business Administration from UnB, Researcher at the Center for Research and Development of Strategic People Management Policies in the Public Sector – CePGP and the Grupo Projectum/UnB E-mail: jucsilverio@gmail.com.

** Postgraduate Student at Escola Superior Aberta do Brasil (ESAB) in Organizational Behavior, Specialist in Public Management at AVM Faculdade Integrada, Specialist in Organizations and Environment at Escola Superior Aberta do Brasil (ESAB), Graduated in Administration at UnB and researcher in the Grupo Projectum /UnB. E-mail: luma.acosta@gmail.com.

*** Adjunct Professor at the Department of Production Engineering - Faculty of Technology (FT) and Researcher at the Post-Graduation in Accounting Sciences at UnB, PhD in Economics at UnB, Master in Economics at UnB, Graduated and Bachelor in Mathematics at UnB. General Coordinator of the Grupo Projectum/UnB and Coordinator of Projects at the Ministry of Economy (ME), MAPA, TSE and CONAB. E-mail: andrelms@unb.br.

**** Adjunct Professor at the Department of Administration at UnB and Researcher at the Graduate Program in Administration at UnB, Doctor in Psychology at UnB, Master in Psychology at UnB and Bachelor of Psychology at UnB. Coordinator of the Center for Research and Development of Strategic People Management Policies in the Public Sector - CePGP and the Grupo Projectum /UnB. E-mail: pemeneses@unb.br.

**** PhD in Accounting Sciences by the Postgraduate Program in Accounting Sciences at UnB, Master in Economic Management of Public Finances by UnB, Graduated in Accounting and Actuarial Sciences by UnB and Researcher at the Grupo Projectum /UnB. E-mail: naramendes@unb.br.

***** Associate Professor of Economics and Finance at the University of Brasília, Faculty of Administration, Economics, Accounting and Public Policy Management (FACE). Professor of the Graduate Program in Accounting Sciences, Master and Doctorate (PPGCont /UnB). Professor of the Master's Program in Public Sector Economics (ECO /UnB). Advisor to the Center for Studies in Market Regulation (CERME /UnB). Full member of the Chamber of Research and Graduate Studies, Graduate Dean's Office (CPP /DPG /UnB). Chairman of the Permanent Commission for the Evaluation of Functional Progression and Promotion of FACE /UnB. Full member of the Structuring Teaching Nucleus of the Accounting Sciences course at FACE /UnB. Full member of the PPGCont /UnB Graduate Commission. He holds a degree in Economic Sciences from the Federal University of Rio Grande do Sul (1994), a master's degree in Economics from the University of Brasília (1997) and a PhD in Economics from the University of Illinois at Urbana-Champaign (2003). Email: paulo.cerme@gmail.com.

ABSTRACT

Understanding the activities carried out by human resources in the public sector and defining the results to be achieved through these activities is relevant for better management of the workforce. The purpose of this article is to build a base of activities for electoral justice. A cross-sectional qualitative research was carried out, in which the TSE was considered as the main body for obtaining data.

A total of 2,212 deliveries were obtained grouped into 57 service categories. The need for further analysis to improve the description of the deliveries was verified, and further analysis of the identified activities is proposed. Finally, the construction of an overview of activities of the electoral justice system is given, a common base for the elaboration of management policy and measurement of results. As methodological contributions, it is possible to point out the development of a method to identify deliveries in public organizations.

Keywords: Productivity; Workforce; Electoral Justice; Public Sector.

RESUMO

A compreensão das atividades desenvolvidas pelos recursos humanos no poder público e a definição dos resultados a serem alcançados por meio dessas atividades são relevantes para uma melhor gestão da força de trabalho. O objetivo deste artigo é a construção de uma base de atividades para a justiça eleitoral. Foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, com recorte transversal, em que o TSE foi considerado como órgão principal para a obtenção dos dados. Obtiveram-se 2.212 entregas agrupadas em 57 categorias de serviço. Verificou-se a necessidade de mais análises para a melhoria das descrições das entregas e propõe-se a continuação da análise das atividades identificadas. Por fim, verifica-se a construção de um panorama das atividades da justiça eleitoral, base comum para uma elaboração de política de gestão e uma avaliação de resultados. Como contribuições metodológicas, é possível apontar o desenvolvimento de um método de identificação de entregas nas organizações públicas.

Palavras-chave: Produtividade, força de trabalho, justiça eleitoral, setor público.

1. Introduction

In measuring the governance and management capacity of federal public organizations, 64% of the organizations present a low capacity in managing their main asset — people, and it can be considered that public authority is still at an early stage in people governance (Tribunal de Contas da União, 2018). In addition, it is pointed out that there is a low monitoring by senior management with regard to the establishment and dissemination of objectives, indicators and goals for public servants, considered essential for the correction of errors and the improvement of management mechanisms (Tribunal de Contas da União, 2018).

The scenario of containment of government spending and the new political and fiscal trends requires public managers to develop and perfect management methods and technologies that can deliver quality services to citizens (Serrano, Mendes & Abila, 2018), wherein it is essential to understand the workflows achieved by the units and the results generated by the agencies. Thus, the sectors of people management must seek strategic actions to achieve the specific objectives of the state machine, organizational efficiency and the effective performance of public servants (Serrano, Mendes & Abila, 2018).

In that sense, it can be stated that for a better use of public resources it is necessary to manage the workforce with greater control of its results. Considering that the productivity of public servants contemplates different aspects and there is an apparent variability of ways and objects of measurement of the work performed in the context of the public service (Serrano, Franco, Cunha, Iwama & Guarnieri, 2018), the understanding of the activities developed by public servants and the definition of the results to be achieved by means of those activities is relevant for a better workforce management in public authority.

In line with the work of the Federal Court of Accounts (TCU), which aims to stimulate the adoption of good governance and management practices, so that agencies and entities can improve their ability to deliver results, the objective of this article is to present the construction of a single base of finalistic activities performed by the electoral justice bodies, composed of the Superior Electoral Court (TSE) and the 27 Regional Electoral Courts (TREs), in order to better understand the work carried out by the workforce and, consequently, improve the management processes within the bodies.

Besides this introduction, the work is composed of four sections. The theoretical framework, focused on workforce dimensioning, aims to offer a panorama of the theme in question. Next, the research methodology characterizes the organizations surveyed and the data collection procedures used in order to meet the research objective. Subsequently, the results obtained through the description of the analysis are presented and, lastly, the final considerations report the conclu-

sions that it was possible to draw regarding the dimensioning of the workforce in the object of the research.

2. Theoretical framework

2.1 Considerations on the model available in the Superior Electoral Court (TSE)

The continuous changes in the world scenario and the new trends that are presented for the labor market and, consequently, for the federal public administration, impose on the manager the challenge of constantly thinking and reinventing practices and technologies in order to guarantee the quality of the service provided to the citizen. The challenge for the TSE is to provide the necessary conditions to guarantee the perfect functioning of the public machine and to provide the conditions so that the result of this performance is within reach of the entire population. To achieve that goal, the agency is reinventing and reviewing its work processes so that new technologies and innovations can be introduced.

Taking into account the precepts of organizational management, it is observed that the need for improvement in public service points to the primacy of people in the quest for excellence, for the production of goods and services, and for the institutional transformation itself. Considering the nature of the work at TSE, which seeks to produce policies that manage the labor capacity employed to generate results, the goal is to develop, in a democratic manner, mechanisms of accountability and mobilization that provide greater adherence to the priority policies of the Public Administration.

After carrying out a diagnosis, undertaken by different actors of the TSE and the TREs, it was concluded that the management of work processes still has great centrality, fragmentation and hierarchization, a fact that contributes to the low accountability of servers in relation to the results achieved. In particular, the institutional culture combined with the high complexity of the work processes, the political-administrative turnover and the distancing from the final object (users/territory) impose difficulties for civil servants to take the lead and build meaning for the work.

In a political-institutional conjuncture in which efforts are concentrated for the integration of the strategic agenda of the judiciary and the articulation between its programs and management policies, the need to plan and size the workforce becomes fundamental in order to favor the organization of work processes, the achievement of goals and the satisfaction of workers (Serrano et al., 2018). The issue of rational allocation of human resources, since the early days of administration, has been a concern of organizations. This occurs for a number of reasons,

but mainly with regard to the costs associated with managing productive capacity, which can be tangible and intangible and sometimes of incalculable proportions.

If, on the one hand, the unavailability of human resources can generate dysfunctions — such as bottlenecks, queues, and delays in service — on the other hand, overcapacity will lead to a waste of manpower and consequent losses to the judiciary, and more specifically to electoral justice. However, sizing the workforce is not as simple as it seems, considering that problems of rationality make it impossible to find a perfectly coherent sizing. In addition to the complexity inherent to the nature of the work, there are different reasons that make sizing difficult, such as problems of information, of allocation, and of contextual variables.

Several information problems may be related to understanding and predicting the demand for public services (Ernst, 2004; Jacobson, 2010). As to allocation problems, those may be related to the optimal number of people at a given time and the management of the workforce when necessary (workforce mobility). Finally, the contextual problems are related to a multitude of variables that condition the work, given that changes in the climate, the economy, the law, supply, and in society itself may be more constant than they seem and directly affect the demand for public services and consequently will affect the sizing equation. Thus, it can be concluded that workforce sizing deals with a satisfactory, but not perfectly rational solution.

On the other hand, this does not mean that sizing is merely a guess, in fact, far from it. As early as the beginning of the last century, approximately 1917, methods for rationalizing the workforce were already being explored. Taylor, for example, used the scientific method based on empirical observation to identify the ideal type of human resource and the quantity needed to perform certain tasks over a given period of time (Taylor et al., 2005). Ford also sought, from rationalization, to perform the greatest number of tasks using the least human effort possible. Since then, many changes can be observed, among them the complexity and dynamics of the work environment stand out. While complexity is related to the volume of variables that influence the work, dynamics is related to the number of times that the organization is being influenced by change in each of these variables in a short period of time. In addition, with the knowledge revolution and the volume of information available (*big data*), there is a shift from the manual workforce to the cognitive workforce, which increases the difficulty of sizing. In this context, the traditional methods used in the industry of the last century are no longer sufficient to deal with the complexity and current dynamics of work today.

Thus, new sizing techniques and methodologies have been emerging, seeking to reconcile the nature of the work demand and the organizational reality, in order to guarantee acceptable levels of precision. It is important to note that the

closer the results are to reality, the more precise the sizing methodology will be. However, misguided planning and sizing can cause great losses to organizations, especially those in the public sector. In this case, the use of inaccurate methodologies can cause losses that go far beyond the financial issue. An incorrect sizing of doctors and/or nurses in a public hospital, for example, can lead people to death (Van Oostveen, Ubbink, Mens, Pompe, & Vermeulen, 2015). Sensitive public policies, such as those involving themes of security, defense and social development policies, can suffer serious damage by inaccurate and/or poorly elaborated sizing.

Currently, it is possible to identify in the literature and in market practice several methodologies for workforce sizing. According to Oliveira et al. (2007), the quantity and diversity of existing methodologies are too numerous to mention in their entirety. The statement can be observed in the public sector, in which the workforce sizing and planning performed vary among methods, tools, practices, and procedures. Moreover, they may vary between centralized, decentralized or hybrid, occasional or institutionalized, dynamic or static forms (Mendes, 2020). However, none of these models is perfectly rational and some can offer great risks when elaborated and applied incorrectly, especially in the context of the Public Administration.

2.2 Sizing as a Workforce Planning Process

As a mechanism for improving efficient management, workforce sizing models are required, which is a segment of workforce planning that, in turn, makes up the organizational management area. Thus, sizing is part of a workforce planning process, something broader (Vianna, Pierantoni, France, Magnago, Rodrigues & Morici, 2013). Workforce planning seeks to unite the need of a unit in the organizational structure for personnel with the available knowledge and skills in the staff. More than defining the size of the workforce, workforce planning involves the assessment of skills. It is a process of adjustment between what the organization intends to deliver and the need for human capital, which helps the organization face contingencies in order to obtain a more efficient performance (Choudhury, 2007).

From the perspective of facing contingencies and in exploring a more efficient performance, organizations develop adjustment mechanisms, in which they develop a systematic evaluation of the content and composition of the workforce to determine what actions the organization needs to take to meet future demands for the achievement of organizational goals and objectives. In addition, it must ensure that its teams are in the right place and have the right skills for their work (Jacobson, 2010). Finally, this assessment is crucial for providing sufficient levels of

services to fulfill the missions the public expects from the government (Goodman, French & Battaglio, 2015).

With regard to electoral justice, job analysis has been considered as the process of collecting, analyzing and structuring information about the components of a job and its characteristics together with the job requirements themselves (Eveborn, 2004). The reasons for job analysis lie in the need to know the tasks to be performed, being concerned with describing the activities to be performed. This activity is important for identifying responsibilities and defining a workforce management system (Morgeson et al., 2000).

3. Methodology

3.1 Characterization of the Organization

The Brazilian Electoral Justice is a specialized branch of the Judiciary, acting in three spheres: jurisdictional, in which the competence to judge electoral issues stands out; administrative, in which it is responsible for organizing and conducting elections, referendums and plebiscites; and regulatory, in which it elaborates norms referring to the electoral process (Justiça Eleitoral, 2020). The bodies that compose the Electoral Justice are the Superior Electoral Court (TSE), the Regional Electoral Courts (TREs), the Electoral Judges and the Electoral Boards (Art. 118, Federal Constitution of 1988), whose compositions and competencies are established in the Federal Constitution and the Electoral Code. The TSE, the highest body of the Electoral Justice, works together with the TREs, which are present in the capital of each state and in the Federal District and are directly responsible for the administration of the electoral process in the states and municipalities (O TSE, 2020).

Of the total 35,747 people that make up the electoral justice workforce, 2,036 belong to the TSE, while 33,711 make up the structures of the twenty-seven TREs and their respective electoral zones (Justiça em Números, CNJ, 2019). Of this total number, 2,836 people are magistrates, 21,674 are servers and 11,237 assistants, totaling 35,747 individuals (Justiça em Números, CNJ, 2019).

Regarding the activities performed by the bodies and their respective structures, considering attributions shared by all the bodies of the Electoral Justice, which vary depending on the hierarchy level of each body, the TSE defines its organizational structure, the assignment of positions, and the competencies of the units, while the TREs are responsible for detailing the respective organizational structures, and must keep symmetry of competence with that of the Superior Electoral Court (Resolução TSE n.º 22.138/2005). Therefore, it is possible to identify that each body has its own structure, according to the organizational reality.

3.2 Data Collection Process

For the identification of the activities of the electoral justice delivery bank, the main objective of this article, a data collection process was developed and applied that enables the identification of deliveries performed by an organizational unit and their due replication to units that share the same attributions. In this sense, a qualitative research was carried out, with a cross-sectional cut in three phases. Initially, the TSE was considered as the main body in the sample of organizations. For data collection, the TSE's organizational structure was divided into 42 units at the Coordination, Advisory and Office levels, which were then divided into five on-site collection cycles, lasting an average of 3 months, to obtain the results. The data collection process at TSE contemplated the steps as shown in Figure 1.

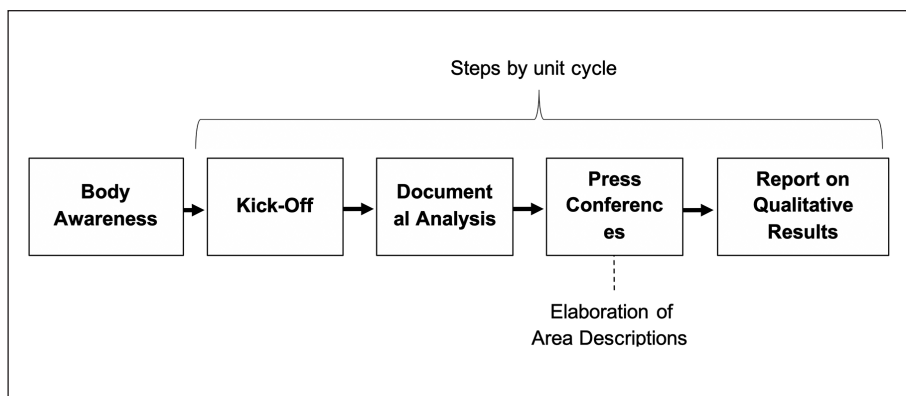


FIGURE 1. Steps of the research process

Source: Prepared by authors (2020).

As illustrated, the first step referred to raising the awareness of the entire body with the participation of senior management, through face-to-face events and dissemination materials in order to obtain the sponsorship of the units in the survey of the activities performed in the body. Then, in each of the 42 organizational units, kick-offs were held — political-institutional meetings to open each data collection cycle, at which point the areas were asked to fill out a mental model — a semi-structured questionnaire to gather information relevant to the description of the unit, assisting in the preliminary definition of the results generated that will be discussed and complemented in the next step.

To this end, the mental model was structured around two fundamental parameters: the structuring of the unit and the results generated in the unit. Thus,

in order to preliminarily understand the structure and activities of each unit, analyzes were made of the documents obtained in the mental model, such as organigrams, management reports, internal regulations, and process mapping, the results of which helped conduct the focus groups.

Focus groups were held with the presence of managers and servers supporting the units, and aimed at the correct identification the deliveries performed, so that the number of meetings per area varied according to the volume of activities. Thus, using a pre-categorical analysis for the activities, a description of each area was put together at the lowest level of grouping of the organizational structure - in the case of TSE, by sections and advisory offices. This document aims to consolidate all the relevant information about the area that supports the analysis of the productive capacity of the units and relies on a focus group script (Figure 2) that aims to direct the conversation with the area manager to identify how the results are recorded and complement the survey of the information collected based on the mental model.

Thus, based on the information collected, each area description has the following contents: a) activity: set of tasks, performed within a unit, necessary for servers to deliver a specific and definable part of a product or service; b) workflow: sequence of tasks conducted for the realization of each activity performed by a given organizational unit; c) delivery: quantifiable representative of the activity performed; and d) source: delivery performance indicator, which helps account for the unit's results.

All the descriptions prepared went through a validation process according to the organizational structure. In this manner, the descriptions of the sections were validated by their respective coordinators and, later, by their secretaries, in order to obtain the triangulation of the results obtained between the employees and managers of the units. In the case of advisory offices, the descriptions were vali-

FOCUS GROUP SCRIPT
1) What is the purpose of the unit?
2) What are the activities performed by the unit?
3) What are the results generated by the area?
4) Can the results of the area be collected through deliveries generated by the processes?
5) Are the quantities of these deliveries measured? If yes, where is this data available?

FIGURE 2. Focus group script

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

dated by the chief advisors. For the purposes of registration and formalization, the descriptions were consolidated in reports of qualitative results and the descriptions of the TSE areas were adjusted with generic terms for replication within the TREs.

Once the descriptions of the areas were elaborated according to research carried out in the TSE's organizational units, the research process was applied to the TREs - the second phase of data collection. It should be noted that TSE Resolution No. 22,138/2005 establishes that the organizational structures of the Regional Electoral Courts must keep symmetry of competences with those of the Superior Electoral Court. Thus, the TREs participated in a training session with the goal of getting to know the research process and accompanying the collective interview sessions for the composition of the descriptions of the TSE's areas. In this context, participants had, therefore, the opportunity to participate in the research process underway at the TSE, which would guarantee a greater chance of learning the necessary skills for data collection.

After receiving the generalized descriptions, each TRE, supported via the distance education platform, conducted the same data collection process carried out at the TSE, in order to prepare the descriptions of their areas by replicating the reference material made available and suggesting adaptations according to their reality and organizational structure.

The third phase of data collection referred to the identification of the activities performed by the electoral zones, structures that do not have symmetry with any TSE unit. From the analysis of the mental models put together by representatives of the registries, whose objective was to preliminarily identify the activities performed, collective sessions of face-to-face focus groups were held with the participation of a representative of a registry from each Brazilian state for the consolidation of the activities and the elaboration of the description of the area of registries. Due to the volume of information, the process was continued at a distance through virtual meetings until a single description of the notary activities was elaborated, which were organized in thematic categories to facilitate the understanding of the activities.

4. Analysis of the Results

This chapter presents the results obtained from the data collection process carried out for the construction of the delivery bank for electoral justice.

In the first phase of data collection that took place at the TSE, 158 mental models were analyzed and 285 face-to-face meetings were held with the units' servers to obtain 156 descriptions of TSE areas, 2,032 deliveries were obtained and 57 qualitative reports were prepared. From this result, 107 area descriptions were

made available as a reference for the TREs to replicate the methodology, of which 1699 area descriptions were obtained. Finally, with regard to electoral registries — the third phase of data collection — 80 notary activities were identified, obtained by holding 2 days of face-to-face meetings, 6 videoconferences and the analysis of 12 mental models received.

As far as the TREs are concerned, the activities identified demanded an extensive post-categorical content analysis, since, after receiving the descriptions of the TREs' areas, it was found necessary to match them with the material made available as a reference. In this way, an analysis process of the material received from the TREs was carried out, in which different situations were found, as shown in Figure 3.

CAPTION		WHAT DOES IT MEAN?	FORWARDING
1.	Original TSE structure and coding	TRE used the activity/delivery in its description, without changing its original format.	It corresponds to the activity/delivery from the reference delivery bank.
2.	Changes or adaptations of the name of the activity/delivery	TRE used the original activity/delivery in its description, but made changes to the titles.	
3.	Activities split within the same area description	TRE made a different activity/delivery split than the one proposed in the reference activity/delivery bank.	It has no correspondence with activity/delivery from the reference delivery bank, requiring a content analysis.
4.	New activities listed by the TREs	TRE pointed out in its description a new activity/delivery, that is not contained in the reference bank.	
5.	Activities split between descriptions of different areas	An original activity/delivery raised in the TSE in a single area, is done in the TRE in different areas, thus generating the breakdown of a single activity into others.	
6.	New activities – creation by joining activities	Several activities/original deliveries raised in the TSE are made in the TRE as a single activity that generates a single delivery, with the need to join them.	

FIGURE 3. Situations identified in the descriptions of areas of the TREs

Source: Prepared by authors (2020).

The activities described at the end of the research process described in the previous section and that had correspondence at the TSE (situations 1 and 2) went through a post categorical analysis and were then grouped into service categories, defined according to the name of the coordination and advisory offices of the Superior Electoral Court (TSE), for initiating the construction of the single bank for delivery of the Electoral Justice. The service categories are used to classify deliveries from the same unit into their own category, based on the similarity of the theme. Thus, it is possible for units to have one or multiple service categories. However, it is relevant to mention that the service categories are not linked to the structure of the TSE, so that the organization carried out can encompass different existing structures in the Electoral Justice as well as restructurings that may occur in the bodies.

Besides the categories related to the TSE's units, a category called "Transversals" was created, contemplating deliveries that are made, in general, by all the body's units and another category called "Notary Offices", grouping the notary activities not carried out by the TSE. Thus, for the organization of the database, a thematic categorization was carried out in which the 2,112 electoral justice activities considered so far were grouped into service categories (Figure 4).

Besides the deliveries that correspond to the TSE (situations 1 and 2), the Regional Electoral Courts identified activities that were not covered by the descriptions contained in the reference materials, in addition to others that, due to differences between the organization charts of the bodies, it was not possible to adjust to organizational realities based on the TSE reference deliveries (situations 3 to 6).

As for the activities that demanded a content analysis, those identified in situation 4 — new activities listed by the TREs — were subjected to analysis by TSE servers in order to identify if, in fact, such activities were not included in the reference delivery bank. As a result, it was observed that, in general, there was disagreement on how to describe the activities, since they are also performed by the Regional Electoral Court.

In all, 8,167 activities were not included in the first version of the delivery bank produced (Figure 5), verifying the need for a new step in the research for improvement of the descriptions of the deliveries already identified in order to better represent the activities performed by the entire electoral justice.

REFERENCE	SERVICE CATEGORIES	
Department of Personnel Management	Health Care Assistance	Education and Development
	Personnel	Technical and Legal
Department of Justice	Judgements and Resolutions	Processing
	Party Registration, Filing and Distribution	
Department of Administration	Administrative Management Support	Application of Contractual Penalties
	Bidding	Acquisitions
	Engineering and Architecture	Budget and Financial Execution
	Material and Assets	General Services
Department of Information Technology	Planning and Management	IT Management
	Electoral Systems	Corporate Solutions
	IT Infrastructure	Electoral Technology
Registry of the Court	Office of the Electoral Management	Office of the Director-General
	Strategic and Socio-environmental Management	Legal Advisory
Internal Control Secretariat	Management Monitoring and Guidance	
	Audit	
Department for Planning, Budget, Finance and Accounting	Finance and Accounting	Budget for Mandatory Expenses and Costs
	Planning and Budgeting	
Department of Security and Transportation	Institutional Security	
	Transportation and Organic Security	
Department of Information Management	Cultural Center for Electoral Justice	Library, Legislation and Museum
	Publishing	Document Management
	Jurisprudence	
Presidency	Presidency	Legal Services
	Electoral Judicial Education	Examination of Electoral and Party Accounts
General Electoral Inspectorate	Judicial Affairs	Register Inspection
	Supervision and Guidance	
Presidential Secretariat	Parliamentary Articulation	International Affairs
	Ceremonial	Organizational Communication
	Identification Management	Advisory and support to the Presidency
	Advisory to Plenary	Advisory and Support to Substitute Ministers
	Ombudsman's office	Electronic Judicial Process
Secretariats Offices	Offices	
-	Transversals	
-	Registry Offices	

FIGURA 4. Service categories

Source: Prepared by authors (2020).

REFERÊNCIA	QUANTIDADE DE ENTREGAS SEM CORRESPONDÊNCIA
Department of Personnel Management	1.599
Department of Justice	685
Department of Administration	1.887
Department of Information Technology	1.173
Internal Control Secretariat	320
Department for Planning, Budget, Finance and Accounting	219
Department of Security and Transportation	66
Department of Information Management	276
General Electoral Inspectorate	649
Presidential Secretariat	1.293
Registry of the Court	
Presidency	
Total	8.167

FIGURA 5. UNMATCHED DELIVERIES AT THE TSE

Source: Prepared by authors (2020).

5. Final Considerations

The objective of this article is to present the construction of a single base of finalistic activities for electoral justice, considering the context of the Superior Electoral Court (TSE) and the 27 Regional Electoral Courts (TREs) and their registry offices. Bearing in mind that, for a better use of public resources it is necessary to manage the workforce, with greater control of its results and productivity, we sought to identify the activities developed by human resources in electoral justice for the production of an input to assist in improving the management of the workforce.

To obtain objective and measurable data for the sizing of the workforce, the construction of a delivery bank that contemplates the activities carried out by the various units of a body is the initial step for the effective management of the workforce. In this way, the delivery bank is composed of the description of all activities and deliveries performed and has the following describing elements: service category, activity, workflow, delivery and source. These last two elements of the area description — delivery and source — are relevant information to enable the objective measurement of the production of each unit.

In this sense, maximum effort was made to replicate the activities performed by the main sample (TSE) in the TREs in order to build a single bank of the electoral

justice's finalistic deliveries, verifying the alignment among the body's deliveries, as established normatively. However, even though the attributions of the units are similar, it was found that different aspects interfere in the way the activities are carried out, such as the organizational structures, the size of the bodies and even the leadership and management style of each unit. In this way, it was possible to initiate the construction of a single bank of electoral justice deliveries, however it was soon noted that there was a need to carry out further steps of analysis of the data obtained so as to improve the descriptions of the activities identified, in order to better represent the attributions of the units of the electoral justice bodies.

From a management point of view, the construction of an overview of the activities of the electoral justice was verified, a common base for the elaboration of management policy and measurement of results. Thus, the identification of the activities performed by the electoral justice workforce is the key to the adoption of effective management mechanisms in the public sector. As methodological contributions, it is possible to point out the development of a method for identifying deliveries in public organizations, both in finalistic and middle areas.

Finally, in line with the quest for improved governance of people management, it is proposed as research agenda the continuation of the analysis of the activities identified by the electoral justice bodies, in addition to categorization of the results in finalistic and support deliveries through content analysis for the survey of possible automations of work processes.

References

- Choudhury, E. H. (2007). Workforce Planning in Small Local Governments. *Review of Public Personnel Administration*, 27(3), 264–280. doi:10.1177/0734371X06297464
- Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números, 2019* Brasília: CNJ, 2019. Retrieved from <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>.
- Dias, C. A. (2000). GRUPO FOCAL: Técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. *Informação & Sociedade: Estudos*, 10(2). Retrieved from <<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/330>>.
- Ernst, A., Jiang, H., Krishnamoorthy, M., & Sier, D. (2004). *Staff scheduling and rostering: A review of applications, methods and models*. *European Journal of Operational Research*, 153(1), 3–27. doi:10.1016/S0377-2217(03)00095-X
- Eveborn, P., & Rönnqvist, M. (2004). *Scheduler – A System for Staff Planning*. *Annals of Operations Research*, 128(1-4), 21–45. doi:10.1023/B:ANOR.0000019097.93634.07
- Goodman, D., French, E. & Battaglio P. (2015) *Determinants of local government workforce planning*. *The American Review of Public Administration*, 45(2), 135-152.
- Jacobson, W. S. (2010) *Preparing for tomorrow: a case study of workforce planning in North Carolina municipal governments*. *Public Personnel Management*, 39(4), 353-377.
- Justiça eleitoral (2020). Retrieved from <<http://www.tse.jus.br/justica-eleitoral>>.

- Mendes, N., Martins, p. & Serrano, A. (2020) O dimensionamento da força de trabalho pela ótica de teorias científicas: uma análise à luz das teorias institucional e da firma. In A. SERRANO; N.MENDES, *Dimensionamento na Administração Pública Federal: possibilidades de aplicação e potencial de alcance*. Brasília.
- Morgeson, P., Frederick A. & Campion, M. (2000) Accuracy in job analysis: toward an inference-based model. *Journal of Organizational Behavior*, 21, 819-827.
- O TSE (2020). Retrieved from <http://www.tse.jus.br/o-tse/sobre-o-tse/apresentacao>.
- Oliveira, A. G., Bianchini, D., Abbade, M. L. F. (2007) Métricas para dimensionar recursos humanos nos centros de operações de redes. *Anais do Simpósio Brasileiro de Redes de Computadores e Sistemas Distribuídos*. Belém do Pará.
- Serrano, A. L. M., Franco, V. R., Cunha, R. D., Iwama, G. Y. & Guarnieri, P. (Org). (2018) *Dimensionamento na Administração Pública Federal: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho*. Brasília: Enap, v 1. Retrieved from <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3246>>.
- Serrano, A. L. M., Mendes, N. C. F. & Abila, N. (Org). (2018) *Dimensionamento na Administração Pública Federal: uma ferramenta de gestão da força de trabalho*. Brasília: Enap, v. 3. Retrieved from <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4093>>.
- Taylor, M. J., Gardner, V.; Clark, Phil & McCOMBS, B. (2005) *Staffing and retention in public safety communication centers*. Daytona Beach: APCO Project RETAINS. Retrieved from <https://retains.apcointl.org/pdf/Effective_Practices_Guide.pdf>.
- Tribunal de Contas da União (2018). Acórdão n.º 2.699/2018. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21/11/2018. Retrieved from <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2699%2520ANOA-CORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/o/%2520?uuid=76250850-537c-11ea-8576-5383ac8c29f8>.
- Tribunal Superior Eleitoral (2005) Resolução TSE nº 22.138/2005. Retrieved from <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2005/RES221382005.htm>>.
- Van Oostveen, C. J., Ubbink, D. T.; Mens, M. A.; Pompe, E. A.; Vermeulen, H. (2015) Pre-implementation studies of a workforce planning tool for nurse staffing and human resource management in university hospitals. *Journal of Nursing Management*, 24(2), 184-191.
- Vianna, C. M. M., Pierantoni, C. R., França, T. C., Magnago, C., Rodrigues, M. P. S., Morici, M. C. (2013) Modelos econométricos de estimativa da força de trabalho: uma revisão integrativa da literatura. *Physis-Revista de Saúde Coletiva*, 23(3), 925-950.



Embates Institucionais para Além da Judicialização da Saúde: Sobreposições de Poderes no Caso da Pílula do Cancro

Institutional Clashes Beyond the Judicialization of Health:
Overlapping Powers in the Case of the Cancer Pill

(EN: 313-331)

Luciana Godri*

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Brasil

Carolina Wunsch Marcelino**

Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIIN1/pp.293-312

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 sentencia a promoção do “acesso universal e igualitário” à saúde para os cidadãos brasileiros. Nesse artigo, trataremos do braço da saúde que se serve do uso e da distribuição de medicamentos como componente desse sistema. A organização responsável pela normalização e fiscalização da produção e consumo de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária é a ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Um episódio ímpar deu-se em 2015, quando um “levante popular” começou a tomar forma no país em torno de uma questão muito específica e regulamentada pela ANVISA. Pacientes com cancro passaram a entrar com processos jurídicos com intuito de receber autorização para utilizar um remédio não regulamentado pela agência e que supostamente curaria a sua doença: a fosfoetanolamina. Para além da eficácia ou não do fármaco em questão, parece interessar para os estudos organizacionais como e por que instituições enraizadas no país parecem perder a sua capacidade legitimada de realizar o trabalho para o qual foram criadas, ante a pressão popular, a decisões judiciais divergentes do entendimento do Poder Executivo ou ante a interpretação legal do acesso universal à saúde. Abordamos possibili-

Artigo *fast track* do Encontro de Administração da Justiça, EnAJUS 2020.

* E-mail: lugodri@gmail.com

** E-mail: carolinamarcelino@hotmail.com

dades acadêmicas sobre judicialização da saúde, discutindo especialmente os gatilhos de conflitos institucionais que tais ações sociais podem desencadear especialmente (a) pelo levantamento de estudos que tratem da judicialização para fornecimento ou liberação de medicamento (b) possíveis conexões já estabelecidas na academia com a chamada pílula do câncer e, por fim, (c) relacionando tais situações com o conceito de institucional void.

Palavras-chave: pílula do câncer, judicialização da saúde, institucional void, Administração Pública

ABSTRACT

The 1988 Brazilian Federal Constitution institutes the promotion of “universal and equal access” to health care for Brazilian citizens. In this article, we will focus on the use and distribution of medicines as one of the national health system components. The organization responsible for standardizing and regulating the production and consumption of products and services is ANVISA – National Health Surveillance Agency, which works like the FDA (Federal Drug Administration). A unique episode took place in 2015 when a “popular uprising” began to take shape in Brazil around an issue regulated by ANVISA. Cancer patients had started to file lawsuits calling for access and permission to use a drug not authorized by this agency and which, according to the askers, supposedly would cure their disease. This drug is named phosphoethanolamine (popular name, cancer pill). Apart from the efficacy or otherwise of the drug in question, it might be interesting to organizational studies why a government organization may miss legitimation to exercise its legal role due to popular pressure, which strongly diverges from court decisions, especially involving power and legal interpretation. We approach theoretical possibilities about judicialization of health, discussing triggers of institutional and social conflicts (a) by surveying studies that deal with judicialization calling for supply or release of medication (b) possible connections already established in the academy with the so-called cancer pill and, finally, (c) relating such situations to the concept of institutional void.

Keywords: Cancer Pill; Judicialization of Health; Institutional Void; Public Administration

1. Introdução

Num Estado de amplas atribuições, dotado de critérios morais como a justiça social e o universalismo inerentes ao *welfare state* (Esping-Andersen, 1991), o provimento de serviços sociais, como saúde, educação e segurança, é um ponto sensível da gestão pública. O escopo das atribuições legais pode ser altamente abrangente, subjetivo e não menos desafiador. Imbuída desse princípio, a Constituição Federal de 1988, no seu Art.º. 196, sentencia a promoção do “acesso universal e igualitário” à saúde para os cidadãos brasileiros.

Segundo o Ministério da Saúde, o SUS, Sistema Único de Saúde, engloba ações de saúde integral, universal e gratuita, envolvendo as três esferas de Governo. Trata-se de um espectro tão largo de funções, cuja complexidade exige a adoção de

relevantes mecanismos de controlo e de formas de manutenção da regularidade das atividades desempenhadas.

Nesse artigo, trataremos propriamente do braço da saúde que se serve do uso e da distribuição de medicamentos como componente desse sistema. É de especial interesse o fato de que, para exercício das suas funções constitucionais, o Estado brasileiro utiliza remédios produzidos por laboratórios da iniciativa privada, arranjo esse que compõe uma tríade entre organizações privadas (que visam ao lucro), o Poder Público (e a sua competência constitucional) e os utilizadores do SUS (destinatários da medicação). Assim, nesse recorte, a atividade privada passa a tocar diretamente o interesse público nacional.

No Brasil, a atuação da iniciativa privada em áreas cruciais da gestão pública proporcionou a constituição de agências reguladoras. A organização responsável pela normalização e fiscalização da produção e consumo de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária (e.g. comidas e remédios), é a ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Essa autarquia regulamenta, por exemplo, quais medicamentos podem ser utilizados no país, sejam eles produto de importação ou criação e produção interna (ANVISA, 2018). Esses medicamentos, por óbvio, são parte da prestação do serviço de saúde, tal como regulamenta o Art.º 200 da Carta Magna.

Ocorre que, a despeito da atuação nevrálgica da ANVISA, o curso de aquisição de medicamentos, regulação e consumo de medicamentos passa, por vezes, à margem do envolvimento de utilizadores do SUS. Um episódio ímpar, e por isso tão interessante, deu-se em 2015, quando um “levante popular” começou a tomar forma no país em torno de uma questão muito específica e regulamentada pela ANVISA. Pacientes com cancro passaram a entrar com processos jurídicos com intuito de receber autorização para utilizar um remédio não regulamentado pela agência e que supostamente curaria a sua doença: a fosfoetanolamina.

De fato, não é novidade a existência de procuras judiciais para acesso a medicamentos e tratamentos, mas, no caso em tela, os embates jurídicos orbitavam no âmago da atividade regulatória: a libertação da droga pela ANVISA, englobando a tal tríade de organizações desse setor. Ao anseio popular criou uma eminente contradição: a droga não regulamentada passou a ser produzida por um dos laboratórios da USP, Universidade de São Paulo, e distribuída para aqueles que conquistaram esse direito judicialmente.

Os meios de comunicação passaram a repercutir questões pertinentes ao caso, mais e mais pessoas abriram processos jurídicos, os média sociais foram carregadas de disputas e argumentações pró e contra o uso da substância e finalmente, o governo se envolveu, criando uma comissão na Câmara dos Deputados para discutir o assunto e também destinando verba para pesquisas mais aprofundadas

sobre o suposto medicamento de combate ao cancro. Essa dinâmica evidencia a tal relação tripartite, em que a agência reguladora passa a figurar como elemento adicional.

Ora, para além da eficácia ou não do produto farmacêutico em questão, parece interessar para os estudos organizacionais como e por que instituições enraizadas no país parecem perder a sua capacidade legitimada de realizar o trabalho para o qual foram criadas, ante a pressão popular, a decisões judiciais divergentes do entendimento do Poder Executivo ou ante a interpretação legal do acesso universal à saúde. Ou ainda, em teias de complexidade de organizações envolvidas, e eventuais interesses díspares, surgem embates institucionais e zonas nebulosas sobre legitimidade.

Nesse estudo, abordamos possibilidades académicas sobre judicialização da saúde, saindo das argumentações tradicionais sobre o assunto e discutindo especialmente os gatilhos de conflitos institucionais que tais ações sociais podem desencadear especialmente (a) pelo levantamento de estudos que tratem da judicialização para fornecimento ou libertação de medicamento (b) possíveis conexões já estabelecidas na academia com a chamada pílula do cancro e, por fim, (c) relacionando tais situações com o conceito de *institutional void*. Pela aceção de Rodrigues (2013), entendemos esses *institutional voids* como ‘espaços’ entre regras/normas e o seu cumprimento e, segundo a autora, podem ocorrer devido à falta de legitimidade ou sistemas de controle fracos e/ou na noção de ambiguidade legal (Edelman, 2016). Além desse levantamento das conexões científicas, discutimos, ao final, os possíveis e *institutional voids* neste caso e os seus desdobramentos, considerando a dinâmica entre reguladores e regulados, iniciativa privada e serviço público e a visão e urgência dos utilizadores, discutindo instituições e legitimidade.

Espera-se, portanto, ofertar um caminho investigativo para a futura incorporação de dados empíricos, ciente da relevância, da aderência social e das perspetivas de campo que a temática oferece.

2. Reflexões teóricas: A judicialização da saúde como um gatilho para *institutional voids*

Iniciamos por uma reflexão bastante simplória, com um exercício de interpretação literal da lei. Supondo que o entendimento de acesso universal à saúde é tomado numa aceção irrestrita e unânime, não haveria necessidade de judicialização. Tampouco, seriam viáveis negativas às procuras judiciais para acesso a tratamentos e medicamentos. Por outro lado, se a não libertação da pílula do cancro fosse inquestionável, dada a legalidade e competência devida da proibição, o medicamento jamais poderia ser produzido no laboratório da maior universidade pública do país.

Essas reflexões, de caráter unicamente hipotético e altamente simplistas, servem apenas para evidenciar que a lei não opera de forma absoluta e descolada da realidade social. Portanto, mesmo os aspetos regulatórios e coercitivos das instituições (Scott, 2008) sujeitam-se a acordos sociais em torno delas. Dessa feita, “legitimidade é a percepção ou premissa generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias, ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (Deephouse & Suchman, 1995, p. 574, tradução livre).

Entende-se, portanto, que ainda que haja uma noção de legalidade formal, um aspeto legal que dê condições para operação “dentro da lei” de uma organização, entendemos que a situação da pílula do cancro pode ser compreendida pela ótica da legalidade social, sendo esta uma componente da estrutura social, com alta conexão no processo de aceite social do significado de uma lei ao mesmo tempo que perpassa os processos de significação social da letra da lei (Ewick & Silbey, 2002).

A parceria da Sociologia do Direito com os Estudos Organizacionais trouxe alguns conceitos importantes para discutir a lei como uma construção social. Essa interconexão pontua de forma incisiva que os aspetos legais não podem ser vistos como meras formalidades e nem que as leis sejam processos exógenos ao ambiente das organizações. Nesse sentido, Edelman (2016) evoca a ideia de endogeneidade da lei, alegando que o processo de criação e manutenção de uma lei está intimamente ligada com a forma que os atores envolvidos no processo, sejam legisladores sejam os regulados pela lei, negociam os significados e contornos daquela lei.

Aceitando, portanto, que existe espaço para negociação dos significados da lei nesse processo que é entendido como endógeno, a noção da ambiguidade legal pode auxiliar no entendimento que propomos. A Sociologia do Direito entende que é inadequado dizer que a lei “é”, ou entender a lei como uma realidade totalmente objetiva. Aqui entende-se que:

“A lei” é na realidade uma confusão de princípios conflituantes, analogias imperfeitas, e generalizações ambíguas. Desta forma, advogados, juízes, reguladores e a população-alvo negociam o significado da lei em cada aplicação, procurando um consenso viável ao invés de uma certeza lógica (Suchman & Edelman, 1996, p. 932, tradução livre)

O trecho acima transcrito valoriza o caráter endógeno da lei quando há diferentes atores ou organizações que falam sobre o seu conteúdo. A questão de princípios conflituantes, por exemplo, encaminha a necessidade de um consenso viável, o que caracteriza a dinâmica do caso da pílula do cancro. Sendo assim, entende-se pela convergência do conceito de endogeneidade da lei com o cenário empírico destacado.

Brevemente explicadas as noções de legalidade, inclusive no seu espectro social e de endogeneidade e ambiguidade legal, passamos a discutir a judicialização da saúde. Temos assistido a um grande aumento de ações judiciais como um recurso para pessoas terem garantido o seu direito à saúde. Esse fenômeno tem sido chamado, portanto, de judicialização da saúde (Machado & Dain, 2012). Os mandados de segurança têm sido frequentes quando se trata de questões relacionadas à saúde, e nesse processo o cidadão procura nos tribunais ajuda para que algo que lhe é garantido constitucionalmente seja cumprido (Machado & Dain, 2012).

Ora, sabe-se, portanto, que a judicialização da saúde é uma realidade no Brasil (Machado & Dain, 2012; Daniel Wei Liang Wang, 2015), no entanto, as produções científicas em torno do tema estão concentradas muito mais na área da saúde ou direito. Na área de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo encontramos apenas oito, sendo que quatro repetem os autores (utilizando o indexador Spell, base de dados que busca integrar a produção nacional das áreas citadas). Esses estudos tratam do descompasso orçamentário que tais decisões judiciais trazem para os cofres públicos (Daniel Wei L Wang, Vasconcelos, Oliveira, & Terrazas, 2014), de forma semelhante a Wang e colegas (2014), mas com a criação de um indicador financeiro (Scheren, Wernke, & Zanin, 2018), dos efeitos regressivos que acabam por beneficiar de maneira mais evidente aqueles que já são socialmente favorecidos (Daniel Wei Liang Wang, 2015), as principais características das procuras vindas por judicialização (Scheren, Wernke, & Zanin, 2017), uma pesquisa-ação com intuito de fornecer bases para melhoria no desenho de políticas públicas (Oliveira, Ribeiro, Tavares, & Ferreira Neto, 2009), o papel da judicialização da saúde e do judiciário (Lopes & Mello, 2018), os limites da universalidade do direito de acesso e integralidade do atendimento dado que a judicialização impacta fortemente deslocando o orçamento público (Dresch, 2015).

Por fim, Machado e Dain (2012) analisam uma Audiência Pública (AP) convocada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para ouvir a sociedade no que concerne às questões relacionadas à saúde:

O que esteve em jogo nesta AP foi, entre outras coisas, a **legitimidade** ou não do Judiciário para atuar na área da saúde. Talvez exista uma **expectativa, certamente ingênua, de alguns gestores de tentar limitar a atuação do Judiciário** nessa área, não só pela retração do Poder Judiciário, mas também pela ampliação dos poderes do Executivo (...) Destaca-se, ainda, a expectativa de que o atual estágio da judicialização da saúde no Brasil tenha um efeito pedagógico sobre os gestores (...) A judicialização, dessa forma, seria tratada mais como um indicador das condições de saúde do que como um problema em si mesmo. (Machado & Dain, 2012, p. 1034, grifo nosso)

O levantamento de dados de forma mais ampliada acerca de judicialização da saúde (sem reduzir apenas para Administração e correlatos) veio a demonstrar que, no meio acadêmico, a judicialização da saúde já se faz presente principalmente na questão da efetividade e eficiência da Administração Pública, inclusive no tocante ao impacto no planejamento, gestão (Pepe, Figueiredo, Simas, Osorio-de-castro, & Ventura, 2010) e na execução orçamentária (Daniel Wei L Wang et al., 2014) de entes federativos.

Pelo olhar da dinâmica social, da complexidade de propósitos e dos embates institucionais, alguns estudos valoram a discussão sobre a universalização da saúde (Diniz, Machado, & Penalva, 2014) direito à justiça social (Ventura, Simas, Pepe, & Schramm, 2010), a interferência de elites econômicas (Medeiros, Diniz, & Schwartz, 2013) bem como o famigerado interesse de grupos farmacêuticos, em associação com médicos e advogados já conhecedores do sistema (Campos Neto et al., 2012).

A assistência farmacêutica é, de fato, um dos cerne da judicialização da saúde, inclusive para os estudos científicos. Segundo Diniz, Carvalho e Penalva (2014), a assistência farmacêutica figura como segundo pleito mais frequente no Distrito Federal, atrás somente do acesso às unidades de terapia intensiva. Porém, o enfoque costuma posicionar-se no acesso a medicamentos de alto custo, alguns de origem estrangeira, que estão excluídos das listas do sistema único, sob a alegação de hipossuficiência financeira.

Para Machado está claro que os termos e os estudos sobre judicialização da saúde precisam de avanço, mas segundo o seu levantamento, as pesquisas giram em torno de duas correntes:

O termo, entretanto, carece de melhor definição que permita identificar de maneira mais precisa a profundidade deste fenômeno no Brasil. Divide-se inicialmente em duas correntes de pensamento: uma que vê no ativismo político do judiciário um empecilho para o desenvolvimento da cidadania e outra que atribui a este fenômeno uma forma de ampliação da própria cidadania (Machado, 2015, p. 73)

Nós argumentamos que uma terceira via, que pode abarcar as duas correntes de pensamento, é possível. Para além das consequências do desenvolvimento ou não da cidadania, a judicialização da saúde pode ser entendida como um dos gatilhos para embates institucionais. Assim, passamos a posicionar essas ideias como elementos que fomentam a abordagem de *institutional voids*.

Em 1997, Khanna e Palepu cunham o termo “*institutional void*” para designar a ausência de intermediários especializados, falta de mecanismos de *enforcement* e a falta de sofisticação dos sistemas regulatórios, algo tão frequentes em mercados

emergentes, especialmente o caso de países subdesenvolvidos e/ou em desenvolvimento (Khanna, Palepu, & Sinha, 2005). Esses autores, no entanto, se preocupam mais em desenvolver estratégias possíveis para que as organizações imersas nesses mercados com *voids* sejam capazes de lidar e crescer mesmo sob essas condições adversas.

Mudando o foco de análise, Rodrigues (2013) se preocupa mais em entender a operação e impactos desses *institutional voids*, evidenciando como eles ocorrem, quais as leis ou ausência delas e em qual área impactam determinados mercados, como políticas públicas, ainda que amparada pelo sistema legal, perdem a sua capacidade de atuação na falta de mecanismos de *enforcement* e assim por diante. Assim, eles surgem como ‘espaços’ entre regras/normas e o seu cumprimento, podem ocorrer devido à falta de legitimidade ou fracos sistemas de controle (Rodrigues, 2013). É nesse alinhamento que seguimos com esse estudo, mas alegando que esses ‘espaços’ para atuações não esperadas e que geram conflitos no mercado não só ocorrem por falta de regulamentação e questionamentos de legitimidade, do ato ou do ator em si. A interpretação das leis e o entendimento social do alcance e atuação de tais regulamentações dão condições para conflitos entre diversos atores, evidenciando que a ambiguidade legal pode ser, por si só, uma espécie catalisadora para um *institutional void*, tanto quanto a falta dos mecanismos de *enforcement*, a ausência dos especialistas intermediários e sistemas regulatórios sofisticados.

Então queremos discutir a atuação de uma organização amparada legalmente, tanto a sua existência quanto as suas competências, que tem um dos seus atos, também respaldado legalmente, fortemente questionado por parte da sociedade. Esse questionamento põe em xeque tanto a legitimidade do ato quanto a aceitação social da organização em si e ampara-se na complexidade da rede de relações, significados e interpretações dadas pelas organizações e atores sociais.

3. Levantamento de dados e método

Empreendemos uma pesquisa de dados secundários de natureza longitudinal, especialmente entre os anos de 2015 a 2018, para a compreensão dos eventos que relatamos na seção anterior. Tendo em vista a pungência do tema e as possibilidades de mudanças de interpretação, usamos uma ferramenta de acompanhamento para qualquer notícia nova que envolve o termo “fosfoetanolamina” internet, cogitando que o seu conteúdo passe a integrar o corpo documental em análise.

Dentre os documentos estão: conteúdo legal (e.g. leis, projetos de lei, discussões na Câmara dos Deputados e tribunais) e material dos média. Da Câmara dos Deputados, temos 247 documentos que se relacionam com o termo “fosfoetanolamina”, sendo que a maioria deles está concentrada no ano de 2016 (124 docu-

mentos em 2016, 94 documentos em 2015, 26 documentos em 2017 e apenas 3 em 2018). Nesses documentos, existem proposições, sendo 5 delas projetos de lei que se dividem da seguinte forma: 34 em 2015, 30 em 2016, 18 em 2017 e 2 em 2018. Da ANVISA, temos notas técnicas e material que discute a regulamentação e legalidade para fabricação, distribuição e consumo de drogas medicinais no Brasil. No material dos média, temos desde notícias de mídia oficial como material publicado em canais de mídia social, como Facebook, Instagram e Youtube.

Em paralelo, procedemos o levantamento de artigos em dois indexadores de pesquisa científica: o Spell e o Google Acadêmico, buscando estudos sobre judicialização da saúde. O Spell por indexar artigos de Administração Pública e de Empresas e o Google Acadêmico para um panorama mais abrangente sobre a punção do tema em outras áreas.

Obtivemos os seguintes resultados relevantes: são apenas 8 os artigos indexados no Spell, enquanto no Google Acadêmico encontramos, nas mais diversas áreas, mais de três mil citando o termo. Na análise, pudemos constatar que duas grandes áreas tratam do assunto: saúde e direito.

Para análise, empreendemos uma lógica qualitativa, com tópicos norteadores, que Maxwell (2005) chama de tópicos organizadores, as codificações ocorrem também de forma indutiva num primeiro momento, organizando os códigos em torno de temas que surgem na indução e também nesses tópicos organizadores (numa lógica mais dedutiva). Miles e colegas sugerem que a análise aconteça em ordens, assim temos essa fase mais indutiva e nos ciclos seguintes os códigos vão sendo agrupados, culminando num grupo de categorias que explicam o fenômeno estudado, respondendo à pergunta de pesquisa de forma estruturada (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014). A execução se deu com auxílio do *software* de pesquisa qualitativa NVivo.

4. Aproximação empírica longitudinal: um remédio nacional, um direito do povo

Um dos pontos mais interessante do caso é justamente compreender como um medicamento proibido pela ANVISA estaria em produção pelo laboratório da USP. Em termos temporais, mesmo durante o curso produtivo da pílula na USP, coordenado pelo professor Gilberto Orivaldo Chierice, a ANVISA se pronunciou em nota técnica no ano de 2015, afirmando que a produção não seguia os ditames legais.

Em resumo, a referida nota técnica alegava que a Lei n.º 5.991/1973 entende como medicamento “todo produto farmacêutico, tecnicamente obtido ou elaborado, com finalidade profilática, curativa, paliativa ou para fins de diagnóstico. Assim, qualquer produto, independentemente da natureza (vegetal, animal, mineral

ou sintética) que possuir alegações terapêuticas, **deve ser considerado medicamento e precisa de registo para ser fabricado e comercializado**” (ANVISA, 2015, p. 1, grifo nosso). Em 1999, quando a ANVISA é criada, passa a ser responsável pelo registo de medicamentos no país e usa como base a Lei n.º 6.360/1976, que prevê a avaliação administrativa e técnico-científica do medicamento a ser registado.

Assim, (i) não há indicação por parte da ANVISA de uma portaria de 2014 sobre a impossibilidade de fabricação e comercialização de medicamentos, ou seja, previa a essa produção. A agência afirma que a lei é de 1976; (ii) porém, a ANVISA informa que não tem qualquer pedido de registo da Fosfoetanolamina:

Não há na ANVISA **qualquer registo** concedido ou pedido de registo para medicamentos com o princípio ativo fosfoetanolamina. Neste contexto, ressaltamos que também **não há em curso qualquer avaliação de projetos contendo a fosfoetanolamina para fins de pesquisa clínicas envolvendo seres humanos**. (ANVISA, 2015, p. 3, grifo nosso)

(iii) a lei determina que para um medicamento ser liberado, precisa cumprir com relatórios de estudo não clínico (não realizado em seres humanos) e relatórios de estudos clínicos I, II e III, esses realizados com seres humanos e que cada fase dessas precisa ser aprovada por órgãos competentes, sendo eles o Comitê de Ética e Pesquisa (CEP), a Comissão Nacional de Ética e Pesquisa (CONEP) e a ANVISA (ANVISA, 2015).

Isto posto, temos uma instituição legitimada e instituída por lei responsável por liberar a fabricação e comercialização de interações medicamentosas no país, A ANVISA. Ela afirma que o medicamento produzido pela USP não tem registo enquanto pertencente a fases não clínicas ou clínicas e quiçá para distribuição para população. Ainda assim, ao que tudo indica, a USP, universidade também legítima e resguardada por lei como um polo de pesquisa científica, fornecia a substância sem o registo, parando de fazê-lo em algum momento. Quanto há esse rompimento, o sistema judiciário brasileiro é acionado e passa a obrigar a universidade a produzir e entregar o medicamento.

As contradições e a complexidade do caso são fomentadas pela ímpar notoriedade popular; uma parte da sociedade brasileira se levantou a favor do “remédio que cura o cancro”. São manifestações nas redes sociais, abaixo-assinados e manifestações públicas. Há dentro de estes, aqueles que alegam que a droga não é liberada por interesses capitalistas, das grandes indústrias farmacêuticas, de médicos que ficariam sem trabalho se o cancro fosse curado e que a “indústria da quimioterapia” tem muito interesse em manter o seu negócio vivo e lucrativo, destacando o que apontamos como conciliação do interesse público com a iniciativa privada.

O Google Trends (Google, 2018) apresentou um relatório sobre a evolução das pesquisas no seu buscador para o termo de pesquisa “fosfoetanolamina”, iniciando em 2004 até 2018. Os resultados indicam que até 2014 é praticamente igual a zero o número de pesquisas para o termo, enquanto em 2015 há um aumento repentino nessa busca, conforme se pode observar na Figura 1.

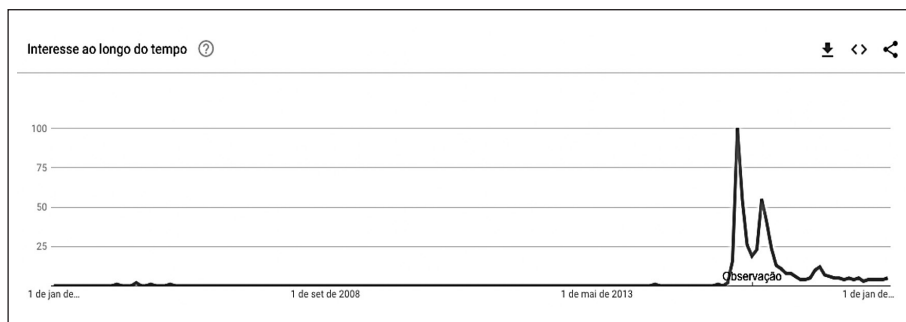


FIGURA 1. Evolução das pesquisas no Google para o termo de pesquisa “fosfoetanolamina”
Fonte: Google (2018).

Os 5 termos mais frequentes em consultas relacionadas, segundo o mesmo relatório, são: (i) fosfoetanolamina sintética, (ii) cancro fosfoetanolamina, (iii) comprar fosfoetanolamina, (iv) usp fosfoetanolamina e (v) usp (os termos aparecem sem acento e sem maiúsculas porque foram copiados exatamente como grafados no relatório). Os termos 6, 7 e 8 dizem respeito a como conseguir, como comprar e como ter acesso a fosfoetanolamina. Todos os termos estão sinalizados como buscas de “aumento repentino” no relatório.

Essa moção popular parece ter chamado a atenção dos parlamentares que inseriram nas pautas de discussão em Brasília a questão da fosfoetanolamina, como as Comissões de Direito do Consumidor 78/2015 e 84/2015 (Brasil, 2015). O Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação anunciou que liberaria dez milhões de reais para o estudo do remédio (Escobar, 2015).

A partir do ano de 2016, as discussões acerca do tema seguem dois caminhos principais: de um lado, legisladores que passam a fazer proposições em larga escala (84 de 2015 até 2018) na Câmara dos Deputados, culminando em projetos de lei (5) e, finalmente, na Lei 13.269 de 13 de abril de 2016, a Lei da Pílula do Câncer que autoriza o uso da fosfoetanolamina sintética por pacientes diagnosticados com neoplasia maligna (Brasil, 2016), e do outro a “ciência”, que com a verba destinada passou a conduzir testes independentes da USP para averiguar a eficácia do medicamento.

Algumas parcelas da sociedade se manifestam contrariamente, endossando os argumentos proferidos pela Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica, por exemplo:

A decisão dos legisladores desmoraliza o Ministério da Saúde, a ANVISA, a ciência e o país. É uma medida baseada em pressão pública e não técnica. Vamos continuar lutando para que os pacientes tenham uma saúde melhor e não que coloquem vidas em risco”, diz Gustavo Fernandes, presidente da Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica (SBOC) (Felix & Castro, 2016)

A validade legal da lei, ou a legalidade formal, não chegou a dois meses. O Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria dos votos, deferiu liminar para suspender a eficácia da lei, até que se conclua o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 5051/2016 aberta pela Associação Médica Brasileira, que alega que tal lei fere o princípio do direito à saúde e do direito à segurança e à vida (STF, 2016).

O relator ressaltou que, ao dever do Estado de fornecer medicamentos à população, contrapõe-se a responsabilidade constitucional de zelar pela qualidade e segurança dos produtos em circulação. **O Congresso Nacional**, para o ministro, ao permitir a distribuição de remédio sem o controle prévio de viabilidade sanitária pela ANVISA, **não cumpriu com o dever constitucional de tutela da saúde da população**. “O direito à saúde não será plenamente concretizado sem que o Estado cumpra a obrigação de assegurar a qualidade das drogas distribuídas aos indivíduos mediante rigoroso crivo científico, apto a afastar desenganos, charlatanismos e efeitos prejudiciais ao ser humano”.

Neste ponto, de acordo com o relator, há ofensa ao postulado da separação de Poderes, uma vez que **não cabe ao Congresso Nacional** viabilizar a distribuição de qualquer medicamento, **mas sim, à ANVISA**. O ministro salienta que **a aprovação do produto pela agência é condição** para industrialização, comercialização e importação com fins comerciais, segundo o artigo 12 da Lei 6.360/1976. “Ante a ausência do registro, a inadequação é presumida” (STF, 2016, grifo nosso)

Em 2017, os testes continuam a ser realizados e as prévias não são animadoras para os defensores da pílula do cancro. No entanto, pacientes continuam a abrir processos e organizar fóruns e passeatas sobre o tema, o comércio ilegal da substância se instala e uma Comissão Parlamentar de Inquérito se instaura para discutir o tema e possíveis falhas nos testes clínicos. Em 2018, a CPI conclui que houve falha nos testes e o judiciário negou os recursos para a libertação do uso exclusivo do requerente (dados do rastreamento de notícias que se tem realizado desde 2017).

A partir desse momento no qual ANVISA se posiciona e informa (na realidade reitera que as suas regulamentações valem também para esse caso) que a pílula do cancro não tem autorização para ser produzida e utilizada, os tribunais não mais se apoiam apenas no favorecimento do cidadão de ter acesso garantido à saúde. Eles passam a sobrepor esse direito individual a uma questão maior, da legalidade de uma instituição, com legitimidade para regular sobre questões específicas. Mais do que isso, não só tocam diretamente na sua legitimidade de fazê-lo, mas põem em xeque aquilo que a agência já regulamentou.

A tônica de uma parcela da sociedade seguiu também nessa direção. Algo como “é absurdo ter que seguir tantas regras sendo que há um remédio que salvará tantas pessoas”. E, claro, onde há algum tipo de interesse social, frequentemente se tem interesse político-eleitoral: o poder legislativo entra em cena.

Ora, se o problema é que algum tipo de lei impede que a sociedade tenha o que deseja e o que entende precisar, que seja por outra lei que isso se faça. A Câmara de Deputados se movimenta e se posiciona, essencialmente, ao lado daqueles que consideram que a pílula deve subverter as regras, pois é um caso de extrema delicadeza, de uma complexidade tamanha que ganha contornos especiais que lhe garantiriam tal tratamento. Assim, depois de muita discussão, uma lei se apresenta, se sobrepondo a outras:

LEI N.º 13.269, DE 13 DE ABRIL DE 2016

Lei da Pílula do Cancro

EMENTA: Autoriza o uso da fosfoetanolamina sintética por pacientes diagnosticados com neoplasia maligna (Brasil, 2016)

De forma sintética, apresentamos três figuras para auxiliar no entendimento desse processo que estamos a analisar. Na figura 2 está representado o processo mais corriqueiro. Temos o Ator 1, instituído legalmente para regulamentar sobre uma questão específica, nesse caso a ANVISA regula a produção e distribuição de medicamentos no país. Temos também o Ator 2, que poderia ser qualquer indústria farmacêutica, produzindo medicamentos de acordo com aquilo que o Ator 1 regulamentou. Esses medicamentos produzidos pelo Ator 2 são, portanto, distribuídos para população e, quando se trata de questões em que o governo é o provedor dessa “garantia de saúde”, é ele quem paga, por meio do Executivo.

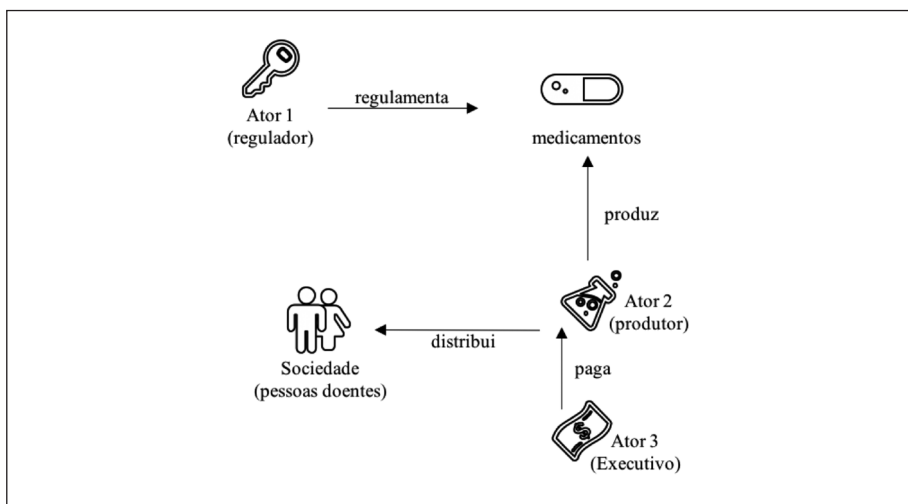


FIGURA 2. Fluxo Regular da Distribuição de Medicamentos pelo Governo

Na figura 3 procuramos representar o processo pelo qual se dá esse fenómeno da judicialização da saúde. Nele, o elo é quebrado no fornecimento de medicamentos para população, pois o Executivo recusa o pagamento e, portanto, não há distribuição. Nesse caso, entra um novo ator no processo, que nomeamos Ator 4, o judiciário. Por meio de uma ação judicial, aqueles que consideram que devem receber o medicamento, solicitam aos tribunais que determine que o pagamento se (re)estabeleça e o fluxo entra novamente em “fluxo regular”.

Finalmente, na Figura 4, procuramos representar como ocorreu esse processo da pílula do cancro, evidenciando que outros entraves se fizeram presente, para além do fenómeno da judicialização do direito. Nesse fluxo há também uma quebra na etapa da produção do medicamento, ou seja, não apenas os cidadãos não tiveram acesso à droga e, portanto, recorreram aos tribunais para que se determinasse tal procedimento. Aqui, o ciclo é interrompido anteriormente, já no processo de produção por constatação de irregularidade legal. Assim, para além do processo de judicialização da saúde, há também a entrada de um novo ator, que estamos a numerar como Ator 5, o legislativo. Nesse fluxo, a Câmara dos Deputados promulga uma lei que determina que a pílula seja sim, produzida e distribuída, mesmo que fira gravemente a regulamentação vigente para todos os outros medicamentos do país. Dessa forma, haveria o restabelecimento da produção e distribuição da pílula do cancro, fechando novamente todos os elos.

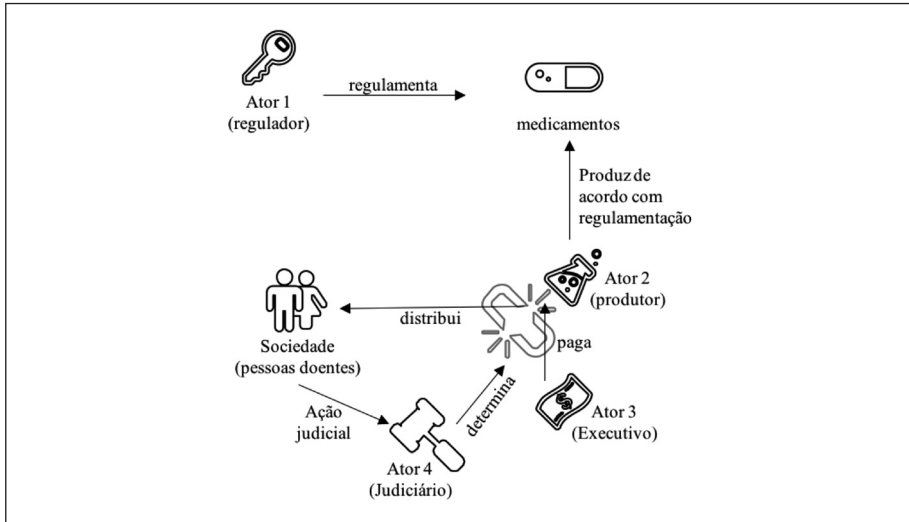


FIGURA 3. Fluxo da Judicialização da Saúde

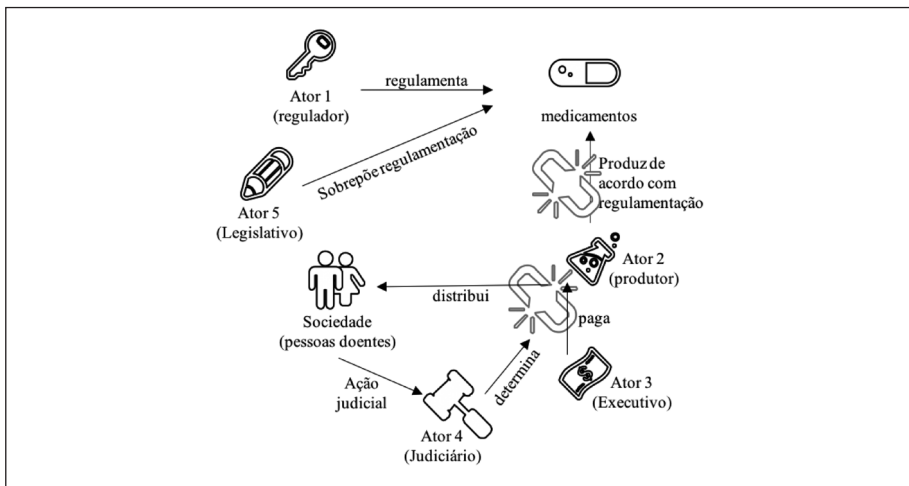


FIGURA 4. Fluxo da Sobreposição de Poderes

Dada essa análise, elencamos pontos relevantes: (i) Primeiramente, ao colocar sob escrutínio a ANVISA enquanto um ator social, não se tem elementos que digam que esta não seja uma organização vista como legítima pela sociedade, além de ter respaldo legal para atuação, porém insurge uma expectativa social de su-

jeição da atuação da agência ao interesse do utilizador. Ou seja, a ANVISA deve liberar aquilo que pode ser uma solução para o paciente. (ii) ao visualizar os atores envolvidos no processo, inclusive entes legislativo, executivo e judiciário, demonstra-se que os embates ocorrem também fortemente na própria Administração Pública, com possibilidade de adoção de posturas conflituosas por diferentes atores do governo. Em (iii) terceiro, o fato que o medicamento foi produzido pela USP mesmo diante da vigência da nota técnica enfraquece a estrutura de controle e regulação e fortalece a imagem de elixir da cura para a pílula do câncer.

Chamamos também atenção para o entendimento de que a ideia de judicialização da saúde também não é suficiente para discussão desse caso. Ainda que vejamos esse processo ocorrer, ele é apenas mais um elemento dessa complexa rede de embates.

Colocando à parte as discussões sobre o uso e a efetividade do medicamento, é notório que a pílula do câncer, mesmo sem comprovação científica, foi (é) uma tábua de esperança para doentes oncológicos e as suas famílias. Esse sentimento social foi o grande propulsor desse cenário, em que se realçaram divergências e *voids*. Assim, entendemos como as principais antíteses (a) a coexistência entre a produção do medicamento e a proibição pela ANVISA (b) a percepção de que um medicamento não legalizado pode ser visto como legítimo pela sociedade (c) a necessidade de discussão legislativa e judicial de um tema para o qual já há decisão legítima pela autoridade competente, vide a nota técnica e a portaria da ANVISA (d) a notoriedade da força do cidadão sobre a lei, num exemplo da inversão da condição mandatária em que a lei atua como controle social sobre o cidadão.

5. Conclusões e recomendações

O levantamento, portanto, vem corroborar as nossas impressões iniciais e agregar novos ângulos ao caso. O caso da “pílula do câncer” carrega peculiaridades, de grande relevância à Academia. Primeiro, trata-se de um medicamento de baixo custo, de produção nacional. Segundo o pleito pela libertação da produção de determinado medicamento é repressivo. O caso comum é o pedido de acesso a determinado medicamento de alto custo, mas não o levante social pela libertação da pílula.

Procuramos retratar, pela nossa análise longitudinal e pela pesquisa do termo na internet, a progressão da fama da pílula, resultando no alastramento de solicitações e também os mandados já chegavam antes da manifestação proibitiva da ANVISA. Então quando em 2014 a Agência de Vigilância Sanitária se pronuncia, regulamentando que até medicamentos experimentais precisam de registros para serem usados e distribuídos para pacientes, há um impedimento claro para a pílula do câncer.

Não obstante, ao embate de libertação versus proibição, o alcance popular da questão é um ponto-chave a ser tratado e opera como mecanismo propulsor dos embates institucionais que calçam essa dinâmica. Não se restringe a discutir leis pela mera discussão, mas compreender fatos representativos da negociação social da lei, o que coaduna com o entendimento de Edelman (1992, 2016).

Um dos pontos que destacamos é a endogeneidade legal (Edelman, 2016; Edelman, Uggen, & Erlanger, 1999). Essa característica, afinada com a mobilização do fenômeno e com o alcance dessa discussão mostra que a lei, quando visa estabelecer um regulamento do comportamento individual, cotidiano e pragmático, está potencialmente sujeita a se tornar uma amalgamação do significado legal formal e popular (Nelken, 2004; Sherwin, 2004).

Entendemos que a judicialização da saúde, indiferente ao entendimento de ser esse um mecanismo que leva ao caos orçamentário da administração pública ou ser ele uma manifestação urgente para a garantia e defesa do direito do cidadão, pode ser vista como um gatilho para conflitos institucionais. O conceito de *institutional voids* encontra solo nessa sedimentação de significado legal e formal. Esse novo caminho deixa lapsos de interpretação, conclusões pendentes, situações não ditas, apreciadas apenas em caso concreto. Nesse ínterim, aprofundam-se lacunas institucionais.

Há um embaraço entre o conteúdo das leis e a aceitação social daquilo que elas prescrevem. Também entre os limites da abrangência e influência da atuação das organizações em alguns temas, tanto legais como de legitimidade. O caso da Pílula do Câncer deflagrou uma guerra que apontou o desconforto social e organizacional com as questões de legalidade vs. legitimidade, competências garantidas por lei vs. aceitação dessa abrangência. Parece-nos adequado seguir com a discussão, aprofundando a questão com amarrações teóricas mais delimitadas para trazer ganhos de entendimento desses processos socio-legais e socio-organizacionais.

De qualquer forma, deve-se evitar uma visão fria sobre o assunto. A problemática não se dá no entendimento do caso abstrato. Nele, se entende que qualquer medicamento produzido e comercializado no Brasil deva passar por protocolos definidos, informados e fiscalizados pela ANVISA. Se dá no caso concreto: quando emerge a possibilidade de se resolver uma doença dramática, de forma simples e barata.

Referências

- ANVISA. (2015). Nota Técnica 56/2015/SUMED/ANVISA. *Esclarecimentos sobre a fosfoetanolamina*, 1–4.
- ANVISA, A. N. de V. S. (2018). ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Retrieved from <portal.anvisa.gov.br>.

- Brasil. (2015). Câmara dos Deputados. Retrieved from <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- Brasil, P. L. Lei da Pílula do Câncer – Lei 13269/2016 (2016). Brasil.
- Campos Neto, O. H., Acurcio, F. de A., Machado, M. A. de A., Ferré, F., Barbosa, F. L. V., Cherchiglia, M. L., & Andrade, E. I. G. (2012). Médicos, advogados e indústria farmacêutica na judicialização da saúde em Minas Gerais, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, 46(5), 784–790. <https://doi.org/10.1590/S0034-89102012000500004>
- Deephouse, D. L., & Suchman, M. (1995). *Legitimacy in Organizational Institutionalism*.
- Diniz, D., Machado, T. R. de C., & Penalva, J. (2014). A judicialização da saúde no Distrito Federal, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(2), 591–598. <https://doi.org/10.1590/1413-81232014192.23072012>
- Dresch, R. L. (2015). A Garantia De Acesso À Saúde E As Regras De Repartição Da Competência Entre Os Gestores. *Revista de Administração Hospitalar e Inovação Em Saúde*.
- Edelman, L. B. (1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531–1576. <https://doi.org/10.1086/229939>
- Edelman, L. B. (2016). *Working Law: courts, corporations, and symbolic civil rights*. The University of Chicago Press.
- Edelman, L. B., Uggen, C., & Erlanger, H. S. (1999). The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406–454. <https://doi.org/10.1086/210316>
- Escobar, H. (2015, November 12). Governo vai investir R\$ 10 milhões em estudo da fosfoetanolamina. *Estadão*. Retrieved from <<http://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/governo-vai-investir-r-10-milhoes-em-estudo-da-fosfoetanolamina/>>.
- Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (24), 85–116. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (2002). The structure of legality: the cultural contradictions of social institutions. *Legality and Community: On the Intellectual Legacy of Philip Selznick*, 149–165.
- Felix, P., & Castro, F. de. (2016, March 23). Oncologistas criticam liberação da fosfoetanolamina. *O Estado de São Paulo*, 1–2. Retrieved from <<http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,oncologistas-criticam-liberacao-da-fosfoetanolamina,10000022749>>.
- Google. (2018). Google Trends. Retrieved from <https://trends.google.com.br/trends/_explore?date=all&q=fosfoetanolamina>.
- Khanna, T., Palepu, K., & Sinha, J. (2005). Strategies That Fit Emerging Markets. *Harvard Business Review*, (June).
- Lopes, F. D., & Mello, T. R. de C. (2018). A Judicialização e seu Papel na Efetivação do Direito à Saúde Pública. *Revista de Gestão Em Sistemas de Saúde*, 7(3), 275. <https://doi.org/10.5585/rgss.v7i3.433>
- Machado, F. R. de S. (2015). Contribuições ao debate da judicialização da saúde no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, 9(2), 73. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v9i2p73-91>

- Machado, F. R. de S., & Dain, S. (2012). A Audiência Pública da Saúde : questões para a judicialização e para a gestão de saúde no Brasil. *RAP - Revista de Administração Pública*, 46(4), 1017–1036.
- Maxwell, J. A. (2005). *Qualitative Research Design - An Interactive Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Medeiros, M., Diniz, D., & Schwartz, I. V. D. (2013). A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4), 1089–1098. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400022>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis - A Methods Sourcebook* (Third). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Nelken, D. (2004). Comparing Legal Cultures. In *The Blackwell Companion to Law and Society*, 113–127. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470693650.ch7>
- Oliveira, B. R., Ribeiro, H. C. T. C., Tavares, D. M., & Ferreira Neto, J. (2009). Processo e metodologia no Prêmio Célio de Castro: uma análise pontual da política de gestão da qualidade hospitalar em Minas Gerais. *Revista de Administração Hospitalar e Inovação Em Saúde*, 14–28.
- Pepe, V. L. E., Figueiredo, T. de A., Simas, L., Osorio-de-castro, C. G. S., & Ventura, M. (2010). A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica Health litigation and new challenges in the management of pharmaceutical services. *Ciencia & Saúde Coletiva*, 15, 2405–2414. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000500015>
- Rodrigues, S. B. (2013). Understanding the Environments of Emerging Markets : The Social Costs of Institutional Voids. *Erasmus Research Institute of Mangement - ERIM*.
- Scheren, G., Wernke, R., & Zanin, A. (2017). Gastos Com a Judicialização Da Saúde No Provimento De Medicamentos No Município De Chapecó (2008 a 2015). *Revista de Contabilidade Do Mestrado Em Ciência Contábeis Da UERJ*, 84–103.
- Scheren, G., Wernke, R., & Zanin, A. (2018). Proposta de indicadores financeiros sobre a judicialização da saúde no município de Chapecó (SC). *Revista Catarinense Da Ciência Contábil*, 17(50), 106–123. <https://doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v17n50.2417>
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations - Ideas and Interests* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sherwin, R. K. (2004). Law in Popular Culture. In A. Sarat (Ed.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, 95–112. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470693650.ch6>
- STF. (2016, May 19). STF suspende eficácia da lei que autoriza uso da fosfoetanolamina. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=317011>>.
- Suchman, M. C., & Edelman, L. B. (1996). Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition. *Law & Social Inquiry*, 21, 903–966.
- Ventura, M., Simas, L., Pepe, V. L. E., & Schramm, F. R. (2010). Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis*, 20(1), 77–100.

- Wang, D. W. L. (2015). Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 14(54), 51–87. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v14n54.44185>
- Wang, D. W. L., Vasconcelos, N. P., Oliveira, V. E. De, & Terrazas, F. V. (2014). Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa 1. *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1191–1206.



Institutional Clashes Beyond the Judicialization of Health: Overlapping Powers in the Case of the Cancer Pill

Embates Institucionais para Além da Judicialização da Saúde:
Sobreposições de Poderes no Caso da Pílula do Cancro (PT: 293-312)

Luciana Godri*

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, (PUCPR), Brazil

Carolina Wunsch Marcelino**

Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), Brazil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.313-331

ABSTRACT

The 1988 Brazilian Federal Constitution institutes the promotion of “universal and equal access” to health care for Brazilian citizens. In this article, we will focus on the use and distribution of medicines as one of the national health system components. The organization responsible for standardizing and regulating the production and consumption of products and services is ANVISA – National Health Surveillance Agency, which works like the FDA (Federal Drug Administration). A unique episode took place in 2015 when a “popular uprising” began to take shape in Brazil around an issue regulated by ANVISA. Cancer patients had started to file lawsuits calling for access and permission to use a drug not authorized by this agency and which, according to the askers, supposedly would cure their disease. This drug is named phosphoethanolamine (popular name, cancer pill). Apart from the efficacy or otherwise of the drug in question, it might be interesting to organizational studies why a government organization may miss legitimation to exercise its legal role due to popular pressure, which strongly diverges from court decisions, especially involving power and legal interpretation. We approach theoretical possibilities about judicialization of health,

Fast track article from the Meeting on the Administration of Justice – EnAJUS 2020.

* E-mail: lugodri@gmail.com

** E-mail: carolinamarcelino@hotmail.com

discussing triggers of institutional and social conflicts (a) by surveying studies that deal with judicialization calling for supply or release of medication (b) possible connections already established in the academy with the so-called cancer pill and, finally, (c) relating such situations to the concept of institutional void.

Keywords: Cancer Pill; Judicialization of Health; Institutional Void; Public Administration

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 sentencia a promoção do “acesso universal e igualitário” à saúde para os cidadãos brasileiros. Nesse artigo, trataremos do braço da saúde que se serve do uso e da distribuição de medicamentos como componente desse sistema. A organização responsável pela normalização e fiscalização da produção e consumo de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária é a ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Um episódio ímpar deu-se em 2015, quando um “levante popular” começou a tomar forma no país em torno de uma questão muito específica e regulamentada pela ANVISA. Pacientes com cancro passaram a entrar com processos jurídicos com intuito de receber autorização para utilizar um remédio não regulamentado pela agência e que supostamente curaria a sua doença: a fosfoetanolamina. Para além da eficácia ou não do fármaco em questão, parece interessar para os estudos organizacionais como e por que instituições enraizadas no país parecem perder a sua capacidade legitimada de realizar o trabalho para o qual foram criadas, ante a pressão popular, a decisões judiciais divergentes do entendimento do Poder Executivo ou ante a interpretação legal do acesso universal à saúde. Abordamos possibilidades acadêmicas sobre judicialização da saúde, discutindo especialmente os gatilhos de conflitos institucionais que tais ações sociais podem desencadear especialmente (a) pelo levantamento de estudos que tratem da judicialização para fornecimento ou liberação de medicamento (b) possíveis conexões já estabelecidas na academia com a chamada pílula do cancro e, por fim, (c) relacionando tais situações com o conceito de institucional void.

Palavras-chave: pílula do cancro, judicialização da saúde, institucional void, Administração Pública

1. Introduction

In a state of broad attributions, endowed with moral criteria such as social justice and universalism inherent to the *welfare state* (Esping-Andersen, 1991), the provision of social services such as health, education, and security is a sensitive point in public management. The scope of legal attributions can be highly comprehensive, subjective, and no less challenging. Imbued with this principle, the Federal Constitution of 1988, in its article 196, sentences the promotion of “universal and equal access” to health for Brazilian citizens.

According to the Ministry of Health, the SUS – Sistema Único de Saúde (Unified Health System) — encompasses integral, universal, and free health actions, involving the three spheres of Government. It is a very broad spectrum of func-

tions, whose complexity requires the adoption of relevant control mechanisms and ways to maintain the regularity of the activities performed.

In this article, we will deal specifically with the branch of health care that makes use of the distribution and use of medicines as a component of this system. Of special interest is the fact that, in order to exercise its constitutional functions, the Brazilian State uses medicines produced by private laboratories, an arrangement that makes up a triad between private organizations (that are profit-oriented), Public Power (and its constitutional competence) and the users of SUS (the recipients of the medication). Thus, in this facet, private activity directly touches the national public interest.

In Brazil, the role of private enterprise in crucial areas of public management has led to the creation of regulatory agencies. The organization responsible for regulating and supervising the production and consumption of products and services subject to sanitary surveillance (e.g. food and medicine) is ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (National Health Surveillance Agency). This agency regulates, for example, which medicines can be used in the country, whether they are the product of importation or domestic creation and production (ANVISA, 2018). These drugs, of course, are part of the health service provision, as regulated by art. 200 of the Carta Magna.

It has come to pass that, despite ANVISA's neuralgic performance, the course of medicines procurement, regulation and consumption of medicines sometimes bypasses the involvement of SUS users. A unique episode, and therefore so interesting, took place in 2015, when a "popular uprising" began to take shape in the country around a very specific issue regulated by ANVISA. Cancer patients had started to file lawsuits calling for access and permission to use a drug not authorized by this agency and which, according to the askers, supposedly would cure their disease. This drug is named phosphoethanolamine (popular name, cancer pill).

In fact, the existence of lawsuits for access to medicines and treatments is not new, but in the case at hand, the legal disputes orbited around the core of the regulatory activity: the release of the drug by ANVISA, encompassing the so-called triad of organizations in this sector. The popular desire created an eminent contradiction: the unregulated medicine started to be produced by one of the laboratories of USP – University of São Paulo and distributed to those who had judicially conquered that right.

The media started to report issues pertinent to the case, more and more people filed lawsuits, the social media were filled with disputes and arguments for and against the use of the substance, and finally, the government got involved, creating a commission in the House of Representatives to discuss the matter and also

allocating funds for further research on the supposed cancer-fighting medicine. This dynamic shows the so-called tripartite relationship, in which the regulatory agency becomes an additional element.

Now, beyond the efficacy or not of the pharmaceutical product in question, it seems to be of interest to organizational studies how and why institutions rooted in the country seem to lose their legitimate capacity to perform the work for which they were created, due to popular pressure, judicial decisions diverging from the understanding of the Executive Power, or when faced with the legal interpretation of universal access to health. Or even, in the complex web of organizations involved, and eventual disparate interests, institutional clashes and misty areas about legitimacy arise.

In this study, we address academic possibilities on judicialization of health, leaving the traditional arguments on the subject and discussing especially the triggers of institutional conflicts that such social actions can trigger especially (a) by surveying studies dealing with judicialization for supply or release of medication (b) possible connections already established in academia with the so-called cancer pill and, lastly, (c) relating such situations with the concept of institutional void. According to Rodrigues (2013), we understand these institutional voids as 'spaces' between rules/standards and their compliance and, according to the author, may occur due to lack of legitimacy or weak control systems and/or in the notion of legal ambiguity (Edelman, 2016). In addition to this survey of scientific connections, at the end, we discuss the possible and institutional voids in this case and their unfolding, considering the dynamics between regulators and regulated, private initiative and public service, and the view and urgency of users, discussing institutions and legitimacy.

We hope, therefore, to offer an investigative path for the future incorporation of empirical data, aware of the relevance, social adherence, and field perspectives that the theme offers.

2. Theoretical reflections: The judicialization of health as a trigger for institutional voids

We begin with a rather simplistic reflection, with an exercise of literal interpretation of the law. Assuming that the understanding of universal access to health is taken in an unrestricted and unanimous sense, there would be no need for judicialization. Nor would it be feasible to deny judicial demands for access to treatments and medications. On the other hand, if the non-release of the cancer pill were unquestionable, given the legality and due competence of the prohibition, the medicine could never be produced in the laboratory of the largest public university in the country.

These reflections, of a purely hypothetical and highly simplistic nature, serve only to highlight that the law does not operate in an absolute and detached manner from social reality. Therefore, even regulatory and coercive aspects of institutions (Scott, 2008), are subject to social agreements around them. Thus, “legitimacy is the generalized perception or premise that an entity’s actions are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions” (Deephouse & Suchman, 1995, p. 574, authors’ translation).

It is understood, therefore, that even though there is a notion of formal legality, a legal aspect that provides conditions for an organization to operate “within the law”, we comprehend that the situation of the cancer pill can be understood from the viewpoint of social legality, this being a component of the social structure, with a high connection in the process of social acceptance of the meaning of a law at the same time that it permeates the processes of social meaning of the letter of the law (Ewick & Silbey, 2002).

The partnership of Sociology of Law with Organizational Studies brought some important concepts to discuss the law as a social construct. This interconnection incisively points out that legal aspects cannot be viewed as mere formalities, nor that laws are processes exogenous to the environment of organizations. In this sense, Edelman (2016) evokes the idea of law endogeneity, claiming that the process of creating and maintaining a law is closely linked to the way the actors involved in the process, whether legislators or those regulated by the law, negotiate the meanings and contours of that law.

Accepting, therefore, that there is room for negotiation of the meanings of the law in this process that is understood as endogenous, the notion of legal ambiguity may help in the understanding that we propose. Sociology of Law understands that it is inadequate to say that the law “is”, or to understand the law as a totally objective reality. Here it is understood that:

‘the law’ is in reality a jumble of conflicting principles, imperfect analogies, and ambiguous generalizations. In this way, lawyers, judges, regulators, and the target population negotiate the meaning of the law in each application, seeking a workable consensus rather than a logical certainty. (Suchman & Edelman, 1996, p. 932, authors’ translation)

The excerpt transcribed above values the endogenous character of the law when there are different actors or organizations talking about its content. The issue of conflicting principles, for example, leads to the need for a viable consensus, which characterizes the dynamics of the cancer pill case. Thus, the concept of endogeneity of the law converges with the highlighted empirical scenario.

Having briefly explained the notions of legality, including within its social spectrum, and of legal endogeneity and ambiguity, we will now discuss the judicialization of health. We have seen a great increase in lawsuits as a resource for people to have their right to health guaranteed. This phenomenon has therefore been called the judicialization of health (Machado & Dain, 2012). The mandates of safety have been frequent when it comes to issues relating to health, and in this process the citizen seeks help in the courts so that something that is constitutionally guaranteed to him is fulfilled (Machado & Dain, 2012).

Therefore, it is known that the judicialization of health care is a reality in Brazil (Machado & Dain, 2012; Daniel Wei Liang Wang, 2015), however, the scientific productions around the theme are concentrated much more in the areas of health or law. In the area of Public and Business Administration, Accounting and Tourism we find only eight, four of which repeat authors (using the Spell indexer, a database that seeks to bring together the national production from the areas mentioned). Those studies deal with the budgetary mismatch that such court decisions bring to the public coffers (Daniel Wei L Wang, Vasconcelos, Oliveira, & Terrazas, 2014), similarly to Wang and colleagues (2014), but with the creation of a financial indicator (Scheren, Wernke, & Zanin, 2018), the regressive effects that end up benefiting most evidently those who are already socially favored (Daniel Wei Liang Wang, 2015), the main characteristics of the demands coming from judicialization (Scheren, Wernke, & Zanin, 2017), a research action aiming to provide a basis for improvement in the design of public policies (Oliveira, Ribeiro, Tavares, & Ferreira Neto, 2009), the role of judicialization of health and the judiciary (Lopes & Mello, 2018), the limits of the universality of the right to access and integrality of care given that judicialization strongly impacts displacing the public budget (Dresch, 2015).

Finally, Machado and Dain (2012) analyze a Public Hearing (PA) convened by the Supreme Federal Court (STF) to hear society regarding health-related issues:

What was at stake in this PA was, among other things, the **legitimacy** or not of the Judiciary to act in the area of health. Perhaps there is **an expectation, certainly naive, of some managers to try to limit the role of the Judiciary** in this area, not only by retraction of the Judiciary, but also by the expansion of the powers of the Executive (...) Also of note is the expectation that the current stage of judicialization of health in Brazil will have a pedagogical effect on managers (...) In this way, judicialization would be treated more as an indicator of health conditions rather than as a problem in itself. (Machado & Dain, 2012, p. 1034, emphasis added)

A broader survey of data on the judicialization of health (without reducing it only to Administration and related areas) has shown that, in academia, the judicialization of health is already present mainly in the issue of effectiveness and efficiency of Public Administration, including its impact on planning, management (Pepe, Figueiredo, Simas, Osorio-de-castro, & Ventura, 2010) and budget execution (Daniel Wei L Wang et al., 2014) of federal entities.

From the perspective of social dynamics, of the complexity of purposes and institutional clashes, some studies value the discussion on the universalization of health care (Diniz, Machado, & Penalva, 2014), right to social justice (Ventura, Simas, Pepe, & Schramm, 2010) as well as the notorious interest of pharmaceutical groups, in association with doctors and lawyers already familiar with the system (Campos Neto et al., 2012).

Pharmaceutical assistance is, in fact, one of the cores of the judicialization of health, including for scientific studies. According to Diniz, Carvalho and Penalva (2014), pharmaceutical assistance figures as the second most frequent plea in the Federal District, behind it only the access to intensive care units. However, the focus is usually placed on access to high-cost medications, some of foreign origin, which are excluded from the lists of the single system, under the allegation of financial hyposufficiency.

For Machado it is clear that the terms and studies on the judicialization of health care need advancement, but according to his survey, research revolves around two currents:

The term, however, lacks a better definition that would allow a more precise identification of the depth of this phenomenon in Brazil. It is initially divided into two currents of thought: one that sees in the political activism of the judiciary a hindrance to the development of citizenship and another that attributes to this phenomenon a form of amplification of citizenship itself. (Machado, 2015, p. 73)

We argue that a third way, which can encompass both currents of thought, is possible. Beyond the consequences of the development or not of citizenship, the judicialization of health can be understood as one of the triggers for institutional clashes. Thus, we come to position these ideas as elements that foster the institutional voids approach.

In 1997, Khanna and Palepu coin the term “institutional void” to designate the absence of specialized intermediaries, lack of enforcement mechanisms and the lack of sophistication of regulatory systems, something so frequent in emerging markets, especially the case of underdeveloped and/or developing countries (Khanna, Palepu, & Sinha, 2005). These authors, however, are more concerned

with developing possible strategies so that organizations immersed in these markets with voids are able to cope and grow even under these adverse conditions.

Changing the focus of analysis, Rodrigues (2013) is more concerned with understanding the operation and impacts of these institutional voids, highlighting how they occur, which laws or lack thereof and in which area they impact certain markets, how public policies — even if supported by the legal system — lose their ability to act in the absence of enforcement mechanisms, and so on. Thus, they arise as ‘gaps’ between rules/standards and their compliance, and may occur due to lack of legitimacy or weak control systems (Rodrigues, 2013). And it is in this alignment that we proceed with this study, but claiming that these ‘spaces’ for unexpected actions and that generate conflicts in the market not only occur due to lack of regulation and legitimacy questionings, of the act or of the actor themselves. The interpretation of laws and the social understanding of the scope and action of such regulations provide conditions for conflicts between various actors, showing that legal ambiguity can be, in itself, a kind of catalyst for an institutional void, as much as the lack of enforcement mechanisms, the absence of intermediary specialists and sophisticated regulatory systems.

So, we want to discuss the performance of a legally supported organization, both its existence and its competencies, which has one of its acts — also legally supported — strongly questioned by society. This issue challenges both the legitimacy of the act and the social acceptance of the organization itself, and is based on the complexity of the network of relationships, meanings, and interpretations given by organizations and social actors.

3. Data collection and method

We undertook a secondary data research of a longitudinal nature, especially between the years 2015 to 2018, to understand the events we reported in the previous section. Given the poignancy of the topic, and the possibilities of changes in interpretation, we make use of a tracking tool for any fresh news involving the term “phosphoethanolamine” on the internet, considering that its content becomes part of the documental body under analysis.

Among the documents are: legal content (e.g., laws, bills, discussions in the House of Representatives and courts) and media material. From the House of Representatives, there are 247 documents that relate to the term “phosphoethanolamine”, and most of them are concentrated in the year 2016 (124 documents in 2016, 94 documents in 2015, 26 documents in 2017 and only 3 in 2018). In these documents, there are propositions, 5 of which are draft bills. They are divided as follows: 34 in 2015, 30 in 2016, 18 in 2017 and 2 in 2018. From ANVISA, there are technical notes and material that discuss the regulation and legality for manufac-

turing, distribution and consumption of medicinal drugs in Brazil. In the media material, we have from official media news to material published in social media channels, such as Facebook, Instagram and Youtube.

In parallel, we conducted a survey of articles in two scientific research indexes: Spell and Google Scholar, searching for studies on health judicialization. Spell for indexing articles on Public and Business Administration, and Google Scholar for a more comprehensive overview of the poignancy of the theme in other areas.

We obtained the following relevant results: there are only 8 articles indexed in Spell, while Google Scholar found — in the most diverse areas — more than three thousand citing the term. In the analysis, we could see that two major areas deal with the subject: health and law.

For the analysis, we employed a qualitative logic, with guiding topics, which Maxwell (2005) calls organizing topics, the codifications also occur in an inductive manner at first, organizing the codes around themes that arise in induction and also in these organizing topics (in a more deductive logic). Miles and colleagues suggest that the analysis should happen in orders, so we have this more inductive phase and in the following cycles the codes are grouped, culminating in a group of categories that explain the phenomenon studied, answering the research question in a structured way (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014). The execution took place with the help of the qualitative research software NVivo.

4. Longitudinal empirical approach: A national remedy, a people's right

One of the most instigating points of the case is precisely to understand how a drug banned by ANVISA would be under production by the USP laboratory. In temporal terms, even during the course of the pill production at USP, coordinated by Professor Gilberto Orivaldo Chierice, ANVISA issued a technical note in 2015, stating that the production did not follow the legal requirements.

In summary, the aforementioned technical note claimed that Law no. 5991/1973 understands a drug as “every pharmaceutical product, technically obtained or prepared, with prophylactic, curative, palliative ends or for diagnostic purposes. Thus, any product, regardless of nature (plant, animal, mineral or synthetic) that has therapeutic claims, **should be considered a medicine and needs registration to be manufactured and marketed**” (ANVISA, 2015, p. 1, emphasis added). In 1999, when ANVISA is created, it becomes responsible for drug registration in the country and uses Law 6360/1976 as a basis, which anticipates the administrative and technical-scientific evaluation of the drug to be registered.

Thus, (i) there is no indication by ANVISA of a 2014 ordinance on the impossibility of manufacturing and marketing of the drug, i.e., prior to that production.

The agency states that the law is from 1976; (ii) However, ANVISA reports that it has no application for the registration of Phosphoethanolamine:

At ANVISA there is **no registration granted** or registration application for drugs with the active substance phosphoethanolamine. In this context, we emphasize that **there is also no ongoing evaluation of projects containing phosphoethanolamine for the purpose of clinical research involving humans.** (ANVISA, 2015, p. 3, emphasis added)

(iii) the law determines that for a drug to be released, it needs to comply with non-clinical study reports (not conducted on human beings) and reports of clinical studies I, II and III, these ones being conducted on human beings and that each phase of these needs to be approved by competent bodies, these being the Ethics and Research Committee (CEP), the National Commission on Ethics and Research (CONEP) and ANVISA (ANVISA, 2015).

That being said, we have an institution legitimized and instituted by law that is responsible for releasing the manufacturing and the marketing of drug interactions in the country – ANVISA. It states that the drug produced by USP has no registration as belonging to non-clinical or clinical phases and perhaps for distribution to the population. Even so, it seems that USP — also a legitimate university and protected by law as a scientific research center — supplied the substance without registration, stopping to do so at some point. When this kind of cleaving occurs, the Brazilian judicial system is triggered and starts ordering the university to produce and deliver the drug.

The contradictions and complexity of the case are fostered by the unique popular notoriety; a part of Brazilian society has risen up in favor of the “medicine that cures cancer”. There are demonstrations on social networks, petitions, and public demonstrations. Among these, there are those who claim that the drug is not released due to capitalist interests, of the big pharmaceutical industries, of doctors who would be out of work if cancer was cured, and that the “chemotherapy industry” is very interested in keeping its business alive and profitable, highlighting what we point out as the conciliation of public interest with private initiative.

Google Trends (Google, 2018) presented a report on the evolution of searches on its search engine for the search term “phosphoethanolamine” starting in 2004 up until 2018. The results indicate that until 2014 the number of searches for the term is practically equal to zero, while in 2015 there is a sudden increase in this search, as can be seen in Figure 1.

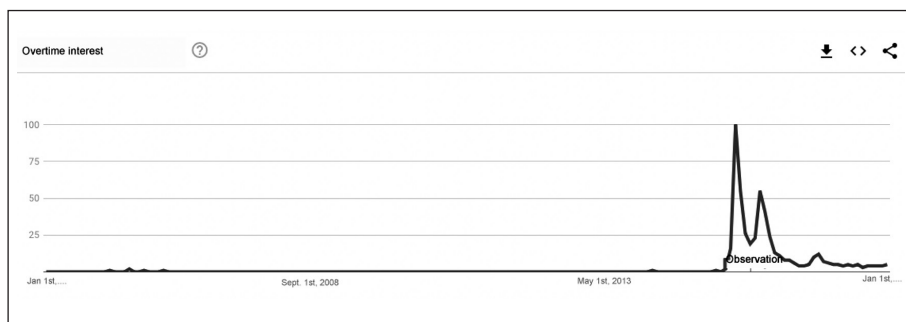


FIGURE 1. Evolution of searches on Google for the search term “phosphoethanolamine”
Fonte: Google (2018).

The 5 most frequent terms in related queries, according to the same report, are: (i) synthetic phosphoethanolamine, (ii) cancer phosphoethanolamine, (iii) buy phosphoethanolamine, (iv) usp phosphoethanolamine and (v) usp (the terms appear without accent and without capitalization because they were copied exactly as spelled in the report). Terms 6, 7 and 8 concern how to obtain, how to buy and how to access phosphoethanolamine. All terms are flagged as “sudden increase” searches in the report.

This popular motion seems to have caught the attention of parliamentarians who inserted the issue of phosphoethanolamine in the discussion agendas in Brasília, such as the Committees of Consumer Law 78/2015 and 84/2015 (Brasil, 2015). The Ministry of Science, Technology and Information announced that it would release ten million reais for the study of the drug (Escobar, 2015).

As of the year 2016, discussions on the topic follow two main paths: on one side, legislators who start making large-scale propositions (84 from 2015 to 2018) within the House of Representatives, culminating in draft bills (5) and, finally, in Law 13269 of April 13, 2016 — the Cancer Pill Law that authorizes the use of synthetic phosphoethanolamine by patients diagnosed with malignant neoplasia (Brasil, 2016), and on the other side the “science”, which, with the money allocated, started to conduct tests independent of the USP to investigate the efficacy of the drug.

Some segments of society are against it, endorsing the arguments made by the Brazilian Society of Clinical Oncology, for example:

The legislators’ decision demoralizes the Ministry of Health, Anvisa, science, and the country. It is a measure based on public and not technical pressure.

We will continue fighting for patients to have better health and not to put lives at risk,” says Gustavo Fernandes, president of the Brazilian Society of Clinical Oncology (SBOC). (Felix & Castro, 2016)

The legal validity of the law, or the formal legality, lasted less than two months. The Supreme Federal Court (STF), by a majority vote, granted an injunction to suspend the efficacy of the law, until the trial of the Direct Action of Unconstitutionality (ADIN) 5051/2016 opened by the Brazilian Medical Association, claiming that such law hurts the principle of the right to health and the right to safety and to life (STF, 2016).

The rapporteur pointed out that the State’s duty to provide medicines to the population is contrasted with the constitutional responsibility to ensure the quality and safety of the products in circulation. **The National Congress**, for the minister, by allowing the distribution of medication without prior control of sanitary viability by Anvisa, **failed to comply with the constitutional duty to protect the health of the population.** “The right to health will not be fully accomplished without the State fulfilling its obligation to ensure the quality of the drugs distributed to individuals by means of rigorous scientific screening, capable of ruling out deception, charlatanism and harmful effects to the human being.”

On this point, according to the rapporteur, there is offense to the postulate of separation of powers, since it is **not up to the National Congress** to enable the distribution of any medicine, but to Anvisa. The minister points out that the approval of the product by the agency is a condition for industrialization, marketing and importation for commercial purposes, according to Article 12 of Law 6360/1976. “In the absence of registration, the inadequacy is presumed.” (STF, 2016, emphasis added)

In 2017, tests continue to be conducted and the previews are not encouraging for the cancer pill advocates. However, patients continue to file lawsuits and organize forums and marches on the issue, the illegal trade of the substance takes hold and a Parliamentary Commission of Inquiry is set up to discuss the issue and possible failures in clinical trials. In 2018, the CPI concludes that there was a failure at testing level and the judiciary has denied appeals for the release of the applicant’s exclusive use (data from the news tracking that has been conducted since 2017).

From that moment on, when ANVISA takes a position and informs (in fact, reiterates that its regulations also apply to this case) that the cancer pill is not authorized to be produced and used, the courts no longer rely only on favoring the citizen having guaranteed access to health. They heretofore place this individual right within a broader issue, that of the legality of an institution, with legitimacy to

regulate on specific issues. More than that, they not only directly touch on their legitimacy to do so, but they call into question what an agency has already regulated.

The tone of a portion of society also went in this direction. Something like “it is absurd to have to follow so many rules when there is a medicine that will save so many people”. And, of course, where there is some kind of social interest, there is often an electoral-political interest: legislative power comes into play.

Now, if the problem is that some kind of law prevents society from having what it wants and what it understands it needs, let it be through another law that this is done. The House of Representatives moves and positions itself, essentially, on the side of those who consider that the pill should subvert the rules, because it is an extremely delicate case, of such complexity that it gains special contours that would guarantee it such treatment. Thus, after much discussion, a law is presented, overriding the others:

LAW NO. 13269, OF APRIL 13, 2016

Cancer Pill Law

SUMMARY: Authorizes the use of synthetic phosphoethanolamine by patients diagnosed with malignant neoplasia (Brasil, 2016)

In a synthetic way, we present three figures to help in the understanding of this process that we are analyzing. Figure 2 represents the most common process. There is Actor 1, legally established to regulate a specific issue, in this case AN-VISA, regulating production and distribution of medicines in the country. There is also Actor 2, which could be any pharmaceutical industry, producing medicines according to what Actor 1 has regulated. These drugs produced by Actor 2 are, therefore, distributed to the population and, when it comes to issues in which the government is the provider of this “health guarantee”, it is the government that pays, through the Executive.

In Figure 3 we try to represent the process by which this phenomenon of health judicialization occurs. In it, the link is broken in the supply of medicines to the population, because the Executive refuses payment and, therefore, there is no distribution. In this case, a new actor enters the process, which we are naming Actor 4 — the judiciary. By means of a lawsuit, those who consider that they should receive the medicine, request the courts to determine that the payment be (re) established and the flow returns to “regular flow”.

Finally, in Figure 4, we seek to represent how this process of the cancer pill occurred, showing that other obstacles were present, besides the phenomenon of judicialization of law. In this flow, there is also a break in the production stage of the drug, that is, not only did citizens not have access to the drug and, therefore,

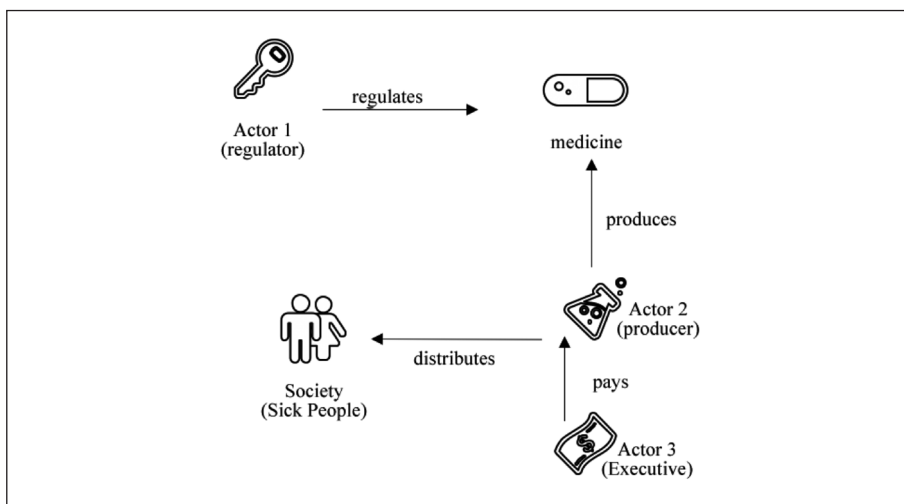


FIGURE 2. Regular Flow of Medicine Distribution by the Government

resorted to the courts to have this procedure determined. Here, the cycle is interrupted earlier, already in the production process, due to the finding of a legal irregularity. Thus, in addition to the process of judicialization of health, there is also the entry of a new actor, which we are numbering as Actor 5 — the legislative. In this flow, the House of Representatives enacts a law that determines that the pill should be produced and distributed, even though it seriously violates the regulations in force for all other drugs in the country. In this way, the production and distribution of the cancer pill would be reinstated, closing all the links again.

Given this analysis, we list relevant points: (i) First, by placing ANVISA under scrutiny as a social actor, one has no elements to say that this is not an organization seen as legitimate by society, besides having legal backing for action, but it incurs a social expectation of subjection of the agency's action to the user's interest. That is, ANVISA should release that which may be a solution for the patient. (ii) by viewing the players involved in the process, including legislative, executive and judicial entities, it is shown that the clashes also occur strongly also within the Public Administration itself, with the possibility of adoption of conflicting postures by different government players. In (iii) third, the fact that the drug was produced by USP even in light of the validity of the technical note weakens the control and regulation structure and strengthens the image of curing elixir for the cancer pill.

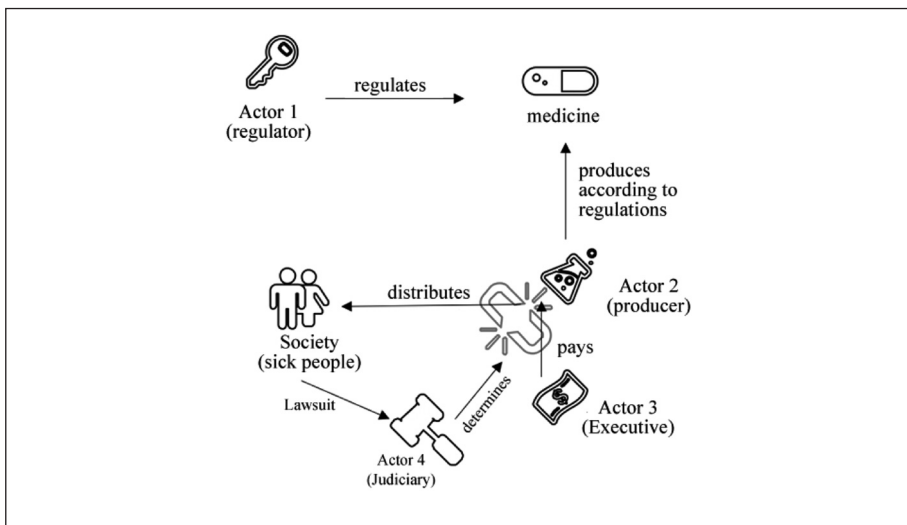


FIGURE 3. Flow of the Judicialization of Health Care

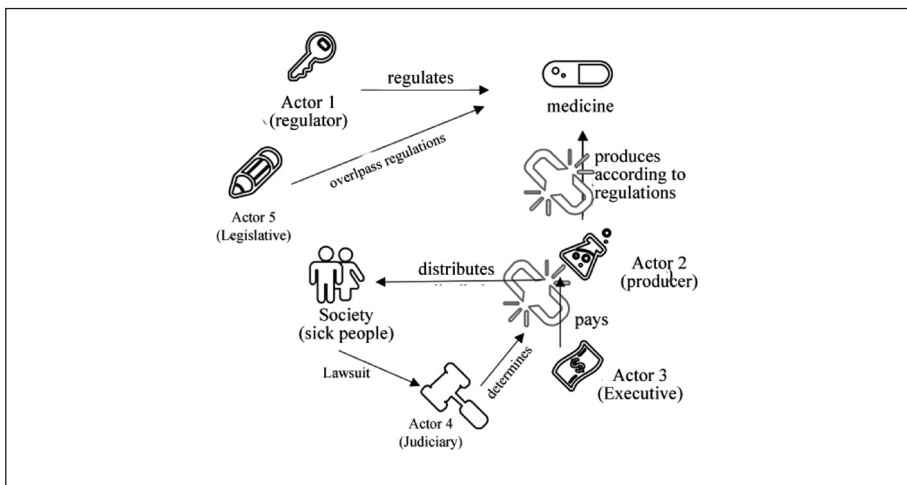


FIGURE 4. Flow of Overlapping Powers

We also draw attention to the understanding that the idea of judicialization of health is also not sufficient for the discussion of this case. Although we see this process occurring, it is merely one more element of this complex web of clashes.

Putting aside discussions about the use and effectiveness of the drug, it is notorious that the cancer pill, even without scientific proof, was (is) a lifeline of hope for cancer patients and their families. This social sentiment was the great driver of this scenario, in which divergences and voids were highlighted. Thus, we understand as the main antitheses (a) the coexistence between the production of the drug and the prohibition by ANVISA (b) the perception that a non-legalized drug can be seen as legitimate by society (c) the need for legislative and judicial discussion of a topic for which there is already a legitimate decision by the competent authority, see ANVISA's technical note and ordinance (d) the notoriety of the power of the citizen over the law, in an example of the inversion of the mandatory condition in which the law acts as social control over the citizen.

5. Conclusions and recommendations

The survey, therefore, corroborates our initial impressions and adds new angles to the case. The case of the “cancer pill” has peculiarities of great relevance to the Academy. First, it is a low-cost medicine, produced nationally. Second, the plea for the release of the production of a certain drug is recessive. The common case is the request for access to a certain high-cost drug, but not the social uprising for the release of the pill.

We tried to portray, through our longitudinal analysis and by researching the term on the internet, the progression of the fame of the pill, resulting in the spread of requests and also the warrants were already arriving before the prohibitive manifestation of ANVISA. So, when in 2014 the Sanitary Surveillance Agency had its say on the matter, regulating that even experimental medicines need registrations to be used and distributed to patients, there is a clear impediment to the cancer pill.

Notwithstanding the clash of liberation versus prohibition, the popular scope of the issue is a key point to be addressed, and operates as a driving mechanism for the institutional clashes that underpin this dynamic. It is not restricted to discussing laws for the mere sake of discussion, but to understanding representative facts of the social negotiation of the law, which is in line with Edelman's understanding (1992, 2016).

One of the points we highlight is legal endogeneity (Edelman, 2016; Edelman, Uggen, & Erlanger, 1999) the professions, and legal institutions. It suggests that organizations and the professions strive to construct rational responses to law, enabled by “rational myths” or stories about appropriate solutions that are themselves modeled after the public legal order. Courts, in turn, recognize and legitimate organizational structures that mimic the legal form, thus conferring legal and market benefits upon organizational structures that began as gestures of compliance. Thus, market rationality can follow from rationalized myths: the professions pro-

mote a particular compliance strategy, organizations adopt this strategy to reduce costs and symbolize compliance, and courts adjust judicial constructions of fairness to include these emerging organizational practices. To illustrate this model, a case study of equal employment opportunity (EEO). This feature, fine-tuned with the mobilization of the phenomenon and with the scope of this discussion, shows that law, when it aims to establish regulation of individual, every day, pragmatic behavior, is potentially subject to becoming an amalgamation of formal and popular legal meaning (Nelken, 2004; Sherwin, 2004).

We understand that the judicialization of health care, regardless of whether this is a mechanism that leads to budgetary chaos in public administration or an urgent manifestation to guarantee and defend citizens' rights, can be seen as a trigger for institutional conflicts. The concept of institutional voids finds ground in this sedimentation of legal and formal meaning. This new path leaves lapses in interpretation, conclusions pending, unspoken situations, appreciated only in concrete cases. In the meantime, institutional gaps are deepened.

There is an awkwardness between the content of the laws and the social acceptance of what they prescribe. This is true also between the limits of the scope and influence of the organizations' actions on some issues, both legal and of legitimacy. The Cancer Pill case triggered a war that pointed out the social and organizational discomfort with the issues of legality vs. legitimacy, competencies guaranteed by law vs. acceptance of this scope. We find it appropriate to continue the discussion, deepening the issue with more delimited theoretical ties to provide gains in understanding of these socio-legal and socio-organizational processes.

In any case, a cold view on the subject should be avoided. The problem cannot be understood by merely focusing on the abstract case. In this case, it is understood that any medicine produced and commercialized in Brazil must go through defined protocols, informed and inspected by ANVISA. Understanding of the problem occurs in the concrete case: when the possibility of solving a dramatic disease emerges, in a simple and inexpensive way.

References

- ANVISA. (2015). Nota Técnica 56/2015/SUMED/ANVISA. *Esclarecimentos sobre a fosfoetanolamina*, 1–4.
- ANVISA, A. N. de V. S. (2018). ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Retrieved from <portal.anvisa.gov.br>.
- Brasil. (2015). Câmara dos Deputados. Retrieved from <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- Brasil, P. L. Lei da Pílula do Câncer – Lei 13269/2016 (2016). Brasil.
- Campos Neto, O. H., Acúrcio, F. de A., Machado, M. A. de A., Ferré, F., Barbosa, F. L. V., Cherchiglia, M. L., & Andrade, E. I. G. (2012). Médicos, advogados e indústria farma-

- cêutica na judicialização da saúde em Minas Gerais, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, 46(5), 784–790. <https://doi.org/10.1590/S0034-89102012000500004>
- Deephouse, D. L., & Suchman, M. (1995). *Legitimacy in Organizational Institutionalism*.
- Diniz, D., Machado, T. R. de C., & Penalva, J. (2014). A judicialização da saúde no Distrito Federal, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(2), 591–598. <https://doi.org/10.1590/1413-81232014192.23072012>
- Dresch, R. L. (2015). A Garantia De Acesso À Saúde E As Regras De Repartição Da Competência Entre Os Gestores. *Revista de Administração Hospitalar e Inovação Em Saúde*.
- Edelman, L. B. (1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531–1576. <https://doi.org/10.1086/229939>
- Edelman, L. B. (2016). *Working Law: courts, corporations, and symbolic civil rights*. The University of Chicago Press.
- Edelman, L. B., Uggen, C., & Erlanger, H. S. (1999). The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406–454. <https://doi.org/10.1086/210316>
- Escobar, H. (2015, November 12). Governo vai investir R\$ 10 milhões em estudo da fosfoetanolamina. *Estadão*. Retrieved from <<http://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/governo-vai-investir-r-10-milhoes-em-estudo-da-fosfoetanolamina/>>.
- Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (24), 85–116. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>
- Ewick, P., & Silbey, S. S. (2002). The structure of legality: the cultural contradictions of social institutions. *Legality and Community: On the Intellectual Legacy of Philip Selznick*, 149–165.
- Felix, P., & Castro, F. de. (2016, March 23). Oncologistas criticam liberação da fosfoetanolamina. *O Estado de São Paulo*, 1–2. Retrieved from <<http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,oncologistas-criticam-liberacao-da-fosfoetanolamina,10000022749>>.
- Google. (2018). Google Trends. Retrieved from <<https://trends.google.com.br/trends/explore?date=all&q=fosfoetanolamina>>.
- Khanna, T., Palepu, K., & Sinha, J. (2005). Strategies That Fit Emerging Markets. *Harvard Business Review*, (June).
- Lopes, F. D., & Mello, T. R. de C. (2018). A Judicialização e seu Papel na Efetivação do Direito à Saúde Pública. *Revista de Gestão Em Sistemas de Saúde*, 7(3), 275. <https://doi.org/10.5585/rgss.v7i3.433>
- Machado, F. R. de S. (2015). Contribuições ao debate da judicialização da saúde no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, 9(2), 73. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v9i2p73-91>
- Machado, F. R. de S., & Dain, S. (2012). A Audiência Pública da Saúde : questões para a judicialização e para a gestão de saúde no Brasil. *RAP - Revista de Administração Pública*, 46(4), 1017–1036.
- Maxwell, J. A. (2005). *Qualitative Research Design - An Interactive Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Medeiros, M., Diniz, D., & Schwartz, I. V. D. (2013). A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4), 1089–1098. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400022>

- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis - A Methods Sourcebook* (Third). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Nelken, D. (2004). Comparing Legal Cultures. In *The Blackwell Companion to Law and Society*, 113–127. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470693650.ch7>
- Oliveira, B. R., Ribeiro, H. C. T. C., Tavares, D. M., & Ferreira Neto, J. (2009). Processo e metodologia no Prêmio Célio de Castro: uma análise pontual da política de gestão da qualidade hospitalar em Minas Gerais. *Revista de Administração Hospitalar e Inovação Em Saúde*, 14–28.
- Pepe, V. L. E., Figueiredo, T. de A., Simas, L., Osorio-de-castro, C. G. S., & Ventura, M. (2010). A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica Health litigation and new challenges in the management of pharmaceutical services. *Ciencia & Saúde Coletiva*, 15, 2405–2414. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000500015>
- Rodrigues, S. B. (2013). Understanding the Environments of Emerging Markets : The Social Costs of Institutional Voids. *Erasmus Research Institute of Mangement - ERIM*.
- Scheren, G., Wernke, R., & Zanin, A. (2017). Gastos Com a Judicialização Da Saúde No Provento De Medicamentos No Município De Chapecó (2008 a 2015). *Revista de Contabilidade Do Mestrado Em Ciência Contábeis Da UERJ*, 84–103.
- Scheren, G., Wernke, R., & Zanin, A. (2018). Proposta de indicadores financeiros sobre a judicialização da saúde no município de Chapecó (SC). *Revista Catarinense Da Ciência Contábil*, 17(50), 106–123. <https://doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v17n50.2417>
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations - Ideas and Interests* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sherwin, R. K. (2004). Law in Popular Culture. In A. Sarat (Ed.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, 95–112. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/9780470693650.ch6>
- STF. (2016, May 19). STF suspende eficácia da lei que autoriza uso da fosfoetanolamina. Retrieved from <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=317011>>.
- Suchman, M. C., & Edelman, L. B. (1996). Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition. *Law & Social Inquiry*, 21, 903–966.
- Ventura, M., Simas, L., Pepe, V. L. E., & Schramm, F. R. (2010). Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis*, 20(1), 77–100.
- Wang, D. W. L. (2015). Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 14(54), 51–87. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v14n54.44185>
- Wang, D. W. L., Vasconcelos, N. P., Oliveira, V. E. De, & Terrazas, F. V. (2014). Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa 1. *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1191–1206.



INFORMATION FOR AUTHORS

EDITORIAL POLICY

Papers submitted for publication go through a double-blind peer review, limiting possible bias in the process. The journal has reviewers specialized in its many areas of publication. Editors have the final decision on the publication of each paper, based on the reviewers' judgment.

The articles submitted to *Public Sciences and Policies* must be unpublished in Portugal and in foreign countries and cannot be under evaluation for publication in any other publication vehicle. Remove any identification/mention to the authors of the article in the submitted file, ensuring, therefore, the Blind Peer Evaluation.

All papers must be submitted through the ScholarOne platform system of submission.

DOUBLE BLIND REVIEW EVALUATION

The submitted papers will be reviewed in a double-blind peer review process, and the Editorial Board reserves the right not to publish the articles received when this decision is supported by the evaluation of the reviewers.

The process is divided into three stages:

- Stage 1: Initial assessment in desk review by the Editorial Board, who will decide on the advancement of submitted articles to the peer-review stage.
- Stage 2: Detailed evaluation of the selected articles by reviewers in a double-blind process. Reviewers may suggest changes to authors. This phase aims to stimulate a constructive dialogue between reviewers and authors, aiming to improve the quality of the text until its final version for publication. The number of times a text returns to authors does not mean low quality but rather a stimulus to its improvement.
- Stage 3: The Editorial Board has the final decision over the publication of the selected articles, supported by the evaluations from reviewers.

MANUSCRIPT STRUCTURE

- Title in Portuguese and English.
- Abstract in Portuguese and English with a maximum of 500 words. The abstract must indicate, clearly, the aim of the work, the methodology adopted relevance to scientific community, results archived and principal conclusions.

- Three to five keywords in Portuguese and English.
- Introduction with proper framework, problem stated, aim of investigation, relevance, and contribution to the field in study.
- Theoretical framework.
- Methodological approach used to fulfil the study.
- Discussion of results, with interpretation and implications.
- Conclusion, mentioned limitations and future lines for the investigation.
- References, following the American Psychological Association (sixth edition).

MANUSCRIPT LAYOUT

- Paper: A4 (29.7 x 21 cm).
- Margins: Upper and left 3cm, lower and right 2cm.
- Font: Times New Roman, size 12 for title, abstract, content and references and size 10 for tables, figures and footnotes.
- Spacing: Simple (between characters, words and lines), and indentation (1.25cm) at the beginning of paragraphs.
- Alignment: text justify.
- Size of the article: The article should contain between 5,000 and 8,000 words, including title, abstract, content itself, tables, figures, notes and bibliographical references.
- Details: **Bold** should only be used for titles and subtitles; *Italic* should only be used for words in a foreign language; "Double quotes" should be used for direct quotes and sentences of interviewees; and [Brackets] should be used within double-quote text to isolate material that in the original font was enclosed in quotation marks.
- References: American Psychological Association (sixth edition).
- Any table, graphic or figure must be send in its original version and in editable files, when not produced in Word.

MANUSCRIPT SUBMISSION

All papers must be submitted through the ScholarOne platform system of submission, by accessing the following link: https://mco4.manuscriptcentral.com/pscp_capp.

INFORMAÇÃO AOS AUTORES

POLÍTICA EDITORIAL

A *Ciências e Políticas Públicas* é uma revista científica publicada pelo Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. A revista aceita artigos em todos os campos das Ciências Sociais. Os textos submetidos para publicação são apreciados em regime de revisão por pares em duplo anonimato, de modo a assegurar a isenção no processo de revisão. A revista conta com uma bolsa de revisores, especialistas nas várias áreas em que publica. Os editores tomam a decisão final sobre a publicação dos artigos, fundamentada pelos pareceres dos revisores.

Os textos submetidos à *Ciências e Políticas Públicas* devem ser originais e inéditos, em Portugal e no exterior, e não devem encontrar-se sob outro processo de avaliação para publicação em outro veículo de divulgação de conhecimento científico.

Todos os trabalhos devem ser submetidos através do sistema de submissão da plataforma ScholarOne.

REVISÃO POR PARES

A publicações submetidas são apreciadas num regime de revisão por pares em duplo anonimato, reservando-se o Conselho Editorial a não publicar os artigos recebidos quando esta decisão se encontre apoiada pelo parecer dos revisores. O processo é dividido em três etapas:

- 1.ª Etapa: Apreciação inicial dos artigos em *desk review* pelo corpo editorial. É decidido a passagem de artigos à fase de revisão.
- 2.ª Etapa: Apreciação pormenorizada dos artigos selecionados num sistema de revisão por pares em duplo anonimato. Os revisores poderão sugerir aos autores alterações nos artigos propostos. Esta fase estimula a comunicação construtiva entre revisores e autores com o intuito de melhorar a qualidade do texto, até à sua versão final para publicação. A necessidade de várias revisões não significa baixa qualidade, mas sim um incentivo à melhoria.
- 3.ª Etapa: O Editor-chefe e/ou os Editores Convidados terão a palavra final sobre a publicação dos artigos mediante os pareceres produzidos pelos revisores.

ESTRUTURA PARA PUBLICAÇÃO

A revista aceita a submissão de artigos para publicação em todas as áreas das Ciências Sociais, devendo as submissões estar de acordo com as seguintes normas:

- Título do artigo em português e em inglês.
- Resumo em português e em inglês com, no máximo, 500 palavras. O *abstract* deverá indicar, de

forma clara e sucinta o objetivo do trabalho, a metodologia utilizada para a realização do estudo, a relevância para a comunidade científica, os resultados e as conclusões alcançadas.

- Lista de três a cinco palavras-chave em português e em inglês.
- Introdução com o enquadramento adequado, exposição do problema, objetivo da investigação, relevância e contribuição para a área em estudo.
- Enquadramento teórico.
- Metodologia utilizada para a concretização do estudo.
- Resultados e discussão de resultados, com interpretação e implicações.
- Conclusão, mencionando limitações e proposta de futuros passos da investigação.
- Referências bibliográficas devem seguir a norma da American Psychological Association (sexta edição).

FORMATAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO

- Artigo: A4 (21 cm x 29,7 cm).
- Margens: superior e esquerda 3,0 cm, inferior e direita 2,0 cm.
- Fonte: Times New Roman, tamanho 12 para título, resumo, conteúdo e referências bibliográficas e tamanho 10 para tabelas, figuras e notas de rodapé.
- Espaçamento: 1,5 entre linhas e recuar (1.25 cm) no início dos parágrafos.
- Alinhamento: texto justificado.
- Tamanho: o artigo deve conter entre 5 000 e 8 000 palavras, incluindo título, resumo, conteúdo, tabelas, figuras, notas e referências bibliográficas.
- Destaques: **Negrito** deve ser usado apenas para títulos e subtítulos; *Itálico* deve ser usado apenas para palavras em língua estrangeira; “Aspas duplas” devem ser utilizadas para citações diretas e frases de entrevistados; e [Parênteses] devem ser utilizados no texto com aspas duplas com o intuito de isolar o material que na fonte original foi colocado em aspas.
- Referências bibliográficas: American Psychological Association (sexta edição).
- Qualquer tabela, gráfico ou figura deverá também ser enviada na sua versão original e em ficheiros editáveis, quando não produzidos diretamente no Word.

ENVIO DE SUBMISSÕES

Todos os trabalhos devem ser submetidos através do sistema de submissão da plataforma ScholarOne, no link https://mco4.manuscriptcentral.com/pscp_capp.

COLEÇÃO **MANUAIS PEDAGÓGICOS**

1. Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais
Manuel Meirinho
2. A União Europeia como Actor Global
Carla Costa, Andreia Soares, Marcos Ferreira & Maria João Pereira
3. Economia do Desenvolvimento
António Rebelo de Sousa
4. Economia Pública
José Albano Santos
5. Comunicação Estratégica: As Relações Públicas
Sónia Sebastião
6. Introdução ao Serviço Social
Maria José Silveira Nuncio
7. Os Conflitos Étnicos e Interculturais
Marina Pignatelli
8. Gestão Financeira
António Rebelo de Sousa
9. Cidadania e Participação Política
Manuel Meirinho Martins
10. Temas de Relações Económicas Internacionais
Carla Costa
11. Instituições e Políticas de Regulação
Eduardo Lopes Rodrigues
12. Sociologia do Consumo – Aplicada ao Marketing e à Comunicação
Raquel Barbosa Ribeiro
13. Sociedade e Cultura na Área Islâmica
Teresa de Almeida e Silva
14. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (6.ª edição)
António de Sousa Lara
15. Subversão e Guerra Fria
António de Sousa Lara
16. Sociologia Política e Eleitoral (2.ª edição)
Paula do Espírito Santo
17. Princípios de Economia
Carla Costa (Org.), Armando Cruz, Elvira Pereira, José Dantas Saraiva & Jorge Rio Cardoso
18. www.CulturasDigitais.com
Cláudia Vaz (Coord.)
19. Teoria da Política Social
Hermano Carmo
20. Sociologia da Comunicação
Maria João Cunha Silvestre

21. Teorias das Relações Internacionais
Victor Marques dos Santos & Maria João M. Ferreira
22. Sociedade Civil Transnacional
Victor Marques dos Santos & Maria João M. Ferreira
23. Elementos de Análise Política Externa
Victor Marques dos Santos
24. Cultura Contemporânea
Sónia Sebastião
25. Estudos de Área: América Latina
Raquel Patrício
26. Economia Pública (2.ª edição)
José Albano Santos
27. Políticas da Família e Intervenção Social com Famílias
Maria José Silveira Núncio
28. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (7.ª edição)
António de Sousa Lara
29. Teoria Fiscal (2.ª edição)
José Albano Santos
30. Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas (7.ª edição)
João Abreu de Faria Bilhim
31. Ciência da Administração – Fundamentos da Administração Pública
João Abreu de Faria Bilhim
32. Parentalidade: um contexto de mudanças
Margarida Mesquita
33. Marketing Político
Jorge de Sá
34. Fundamentos de Comunicação Integrada Organizacional e de Marketing
Sónia Sebastião
35. Intervenção Social com Grupos
Hermano do Carmo, Ana Esgaio & Carla Pinto
36. Desenvolvimento Comunitário
Hermano do Carmo, Ana Esgaio, Carla Pinto & Paula Campos Pinto
37. Parentalidade(s) nas Famílias Nucleares Contemporâneas
Margarida Mesquita
38. Introdução ao Serviço Social (2.ª edição)
Maria José Silveira Núncio
39. História da Administração Pública Portuguesa
Joaquim Croca Caeiro
40. Estado Social, Políticas Públicas e Política Social
Joaquim Croca Caeiro
41. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (8.ª edição)
António de Sousa Lara
42. Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais (2.ª edição)
Manuel Meirinho
43. Gestão Estratégica de Recursos Humanos (5.ª edição)
João Bilhim
44. A União Europeia e as Dinâmicas da Europeização
Maria João Militão Ferreira

45. História e Conjuntura nas Relações Internacionais
Nuno Canas Mendes
46. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (9.ª edição)
António de Sousa Lara
47. Gestão de Recursos Humanos: Gestão e Economia (TOMO I)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
48. Gestão de Recursos Humanos: Ciências Sociais (TOMO II)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
49. Gestão de Recursos Humanos: Recursos Humanos (TOMO III)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
50. Agenda Internacional – Os Media e as Relações Internacionais
Maria João Militão Ferreira
51. Manual de Ciência Política – Teoria Geral da República
José Adelino Maltez
52. História da Administração Pública Portuguesa – Volume II: Do Liberalismo ao Estado Novo
Joaquim Croca Caeiro
53. Teoria das Relações Internacionais: uma perspetiva
Raquel de Caria Patrício
54. Sociologia Política e Eleitoral – Atitudes e Comportamento Eleitoral (3.ª edição)
Paula do Espírito Santo
55. Grandes Pensadores da Gestão
Miguel Pereira Lopes, Patrícia Jardim da Palma & Rosa Lutete Geremias (Coord.)
56. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO I – A Liberalização (1800–1889)
José Adelino Maltez
57. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO II – A Republicanização (1890–1925)
José Adelino Maltez
58. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO III – A Salazarquia (1926–1973)
José Adelino Maltez
59. Os Conflitos Étnicos e Interculturais (2.ª edição)
Marina Pignatelli
60. Administração e Políticas de Saúde em Portugal
Alexandre Morais Nunes
62. Princípios de Economia (reedição)
Carla Costa (Org.), Armando Cruz, Elvira Pereira, José Dantas Saraiva & Jorge Rio Cardoso
63. Estudos de Imagem
Maria João Cunha & Célia Belim
64. Comunicação Estratégica na Relação com os Media
Sónia Pedro Sebastião
65. English II for Social Sciences
Isabel Soares & Rita Amorim

COLEÇÃO **ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS**

1. Abecedário de Teoria Política – Pela Santa Liberdade I
José Adelino Maltez
2. Biografia do Pensamento Político – Pela Santa Liberdade II
José Adelino Maltez
3. Mecanismo de Partilha de Poder e Acomodação das Elites
Miguel Bembe
4. Colonização Moderna, Descolonização e Dependência
António de Sousa Lara
5. Secularismo Pan-Indiano vs. Fundamentalismo Hindu
Pedro Matias
6. Conceito Estratégico Nacional
Ângelo Correia
7. Guiné-Bissau: Um Caso de Democratização Difícil (1998-2008)
Álvaro Correia de Nóbrega
8. Políticas de Saúde: Fundamentação, Prioridades, Opções e Resultados
Ana Paula Harfouche
9. São Tomé e Príncipe como um Gateway Regional – Estratégia para um Desenvolvimento Sustentável
Maria das Neves de Sousa
10. Modelos do Processo Estratégico
António Silva Ribeiro
11. Concorrência – A Caminho da Sexta Geração
Eduardo Lopes Rodrigues

COLEÇÃO **EDIÇÕES DE ANIVERSÁRIO**

1. Valorizar a Tradição – Orações de Sapiência no ISCSP
2. Uma Vida ao Serviço do ISCSP – Homenagem ao Professor Óscar Soares Barata
3. Do Império por Cumprir – Volume I: Portugal e o seu d'além. Entre o ter e o estar (1820-1925)
José Adelino Maltez
4. Do Império por Cumprir – Volume II: Portugal e o regresso ao d'aquém (1926-1976)
José Adelino Maltez
5. Paz e Guerra: Contributo para o diálogo entre Direito Internacional e Relações Internacionais
– Homenagem ao Professor Luís Oliveira Fontoura

COLEÇÃO **ESTUDOS SOBRE A CPLP**

1. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa
Sónia Pedro Sebastião (Coord.)
2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa:
A afirmação global das culturas de expressão portuguesa (volume 2). Cidadania Lusófona
Sónia Pedro Sebastião (Coord.)

COLEÇÃO **ESTUDOS DE GÉNERO**

1. Violências de Género
Sofia Neves & Dália Costa (Coord.)
2. Género, Direitos Humanos e Desigualdades
Anália Torres, Paula Pinto & Cláudia Casimiro (Coord.)
3. Estudos de Género: Diversidade de Olhares num Mundo Global
Anália Torres, Dália Costa & Maria João Cunha (Org.)



COLEÇÃO **ESTUDOS DO ORIENTE**

1. Antologia Sobre a Ásia Contemporânea: Perspetivas de Investigação no Instituto do Oriente
Carlos Piteira, Nuno Canas Mendes, Irene Rodrigues & Teresa de Almeida e Silva (Coord.)

EDIÇÕES



1. Terrorismo Contemporâneo: Conferências Internacionais sobre Terrorismo Contemporâneo, 2016-2017
Teresa de Almeida e Silva (Coord.)
2. Ética em Comunicação: Reflexões sobre os atributos, os desafios e as práticas
Sónia Pedro Sebastião & Paulo Martins (Eds.)

