

GISELE DE FREITAS

**ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIDADE GESTORA DO
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DO
CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2016

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa

T

F866a Freitas, Gisele de, 1987-
2016 Análise da institucionalização da unidade gestora do regime
próprio de previdência social sob a perspectiva do ciclo de
políticas públicas / Gisele de Freitas. – Viçosa, MG, 2016.
xi, 121f. ; 29 cm.

Inclui apêndice.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Previdência social - Servidores públicos. 2. Economia
política. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-graduação em
Administração. II. Título.

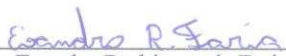
CDD 22. ed. 368.4

GISELE DE FREITAS


**ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIDADE GESTORA DO
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DO
CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 26 de fevereiro de 2016.



Evandro Rodrigues de Faria



Afonso Augusto Teixeira de
Carvalho Lima



Suely de Fátima Ramos Silveira
(Coorientadora)



Thiago de Melo Teixeira da Costa
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me conceder saúde e por me conduzir com serenidade nas horas mais difíceis, me permitindo chegar até aqui e me dando forças para ir além do que até eu mesma poderia imaginar.

A minha mãe Conceição e ao meu pai João pelo amor e carinho incondicional, sempre me incentivando, dando coragem para lutar e esperança para um novo futuro. Assim, agradeço pelo apoio, incentivo e à minha mãe pelas orações, que tanto me ajudaram ao longo de minha caminhada.

Aos meus irmãos, que longe ou perto sempre acreditaram nos meus ideais, torcendo por mim e me apoiando durante toda minha vida. Em especial a minha irmã Gislaine, que nunca mediu esforços para ajudar e sempre me ensinando a crescer. Além dela, ao meu cunhado Ronaldo e meu lindo e pequeno André, que veio ao mundo para mostrar que nada é impossível.

Ao meu namorado Luciano, que mesmo participando apenas do final dessa etapa, demonstrou ser um companheiro para todos os momentos, sempre acreditando que eu posso mais e tornando meus dias mais felizes e leves.

Ao meu querido professor Thiago de Melo Teixeira da Costa, pela orientação no trabalho e por mostrar o quanto a pesquisa é importante para o desenvolvimento de um profissional. Agradeço por todas as sugestões e ensinamentos que foram fundamentais para que essa dissertação pudesse ser concluída, pela paciência e por acreditar no meu trabalho.

À minha coorientadora, professora Suely de Fátima Ramos Silveira, que para mim é mais que um exemplo de profissional, mas também um exemplo de mulher. Meus mais sinceros agradecimentos por todas as contribuições prestadas durante o mestrado e ao longo de minha vida acadêmica.

Aos demais professores do Departamento de Administração e Ciências Contábeis da UFV por fazerem parte de uma das profissões mais dignas de um ser humano, profissão essa que nos dá a chance de conhecer o mundo em que vivemos de uma forma diferente, nos alimentando com algo que ninguém é capaz de nos tirar: o conhecimento.

Ao GPprev, pelas longas discussões e debates sobre os diversos temas ligados a Previdência Social, me permitindo inserir nessa área com mais vontade. Em especial ao professor Bruno Tavares pelos ensinamentos e aos meus colegas Wagner e João Paulo

Louzano, por todos os incentivos que me fizeram seguir sempre em frente. E ao bolsista de minha pesquisa, James, por ter se dedicado aos trabalhos, se mostrando sempre a disposição para contribuir.

Aos amigos que fizeram parte dessa história, sejam os que sempre fizeram parte da minha vida (em especial Fabiana, Rose e Vivi) ou os que conquistei durante o mestrado, jamais me esquecerei do incentivo, apoio e amizade.

A CAPES e à FAPEMIG pelo apoio financeiro imprescindível para a conclusão dessa etapa. E à UFV, por fornecer a estrutura física necessária para a realização do mestrado e da dissertação.

E assim, agradeço a todas as pessoas que de alguma forma torceram por mim e desejaram que esse momento se tornasse realidade. A todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para que esse trabalho fosse realizado e para que mais uma etapa de minha vida fosse finalizada, dando oportunidade para a vinda de novas fases.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	vi
LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE FIGURAS.....	viii
LISTA DE SIGLAS.....	ix

RESUMO.....	x
ABSTRACT	xi

1. INTRODUÇÃO GERAL	1
ARTIGO I - A UNIDADE GESTORA NA BUSCA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS NO BRASIL.....	5
RESUMO.....	5
1. INTRODUÇÃO	6
2. CONTEXTO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E UNIDADE GESTORA	7
3. MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS	11
3.1. Problemas	12
3.2. Políticas públicas	13
3.3. Política	14
3.4. Janelas de oportunidades e Entrepreneurs	15
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
5. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E UNIDADE GESTORA À LUZ DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS	17
5.1. Fluxo dos Problemas	17
5.2. Fluxo das Alternativas	29
5.3. Fluxo da Política	33
5.4. Convergência dos Fluxos	36
6. CONCLUSÕES.....	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

ARTIGO II - O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA UNIDADE GESTORA DE RPPS.....	48
RESUMO.....	48
1. INTRODUÇÃO	49
2. UNIDADE GESTORA DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	51
3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	54
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	59
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES	61
5.1. Elaboração das diretrizes sobre unidade gestora	61
5.2. Definição dos recursos para a implementação da unidade gestora	78
5.3. Supervisão para o processo de implementação da unidade gestora	79
6. CONCLUSÕES.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

ARTIGO III - UNIDADE GESTORA DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA REPRESENTAÇÃO DA TEORIA DO PROGRAMA POR MEIO DO MODELO LÓGICO	89
RESUMO.....	89
1. INTRODUÇÃO	90
2. POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO.....	91
3. TEORIA DO PROGRAMA E MODELO LÓGICO	93
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	97
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES	98
6. CONCLUSÕES.....	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
CONCLUSÃO GERAL	112
REFERÊNCIAS GERAIS	114
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	116

LISTA DE QUADROS

ARTIGO I - A UNIDADE GESTORA NA BUSCA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS NO BRASIL

Quadro 1: Categorias de análise.....	17
Quadro 2: Resumo dos três fluxos entre 1995 a 2003.....	38
Quadro 3: Resumo dos três fluxos entre 2003 a 2011.....	39

ARTIGO II – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA UNIDADE GESTORA DE RPPS

Quadro 1: Categorias de análise.....	60
Quadro 2: Resumo das categorias.....	82

ARTIGO III - UNIDADE GESTORA DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA REPRESENTAÇÃO DA TEORIA DO PROGRAMA POR MEIO DO MODELO LÓGICO

Quadro 1: Principais documentos utilizados na pesquisa.....	98
Quadro 2: Indicadores de atividade, produto, resultado e impacto da unidade gestora de RPPS.....	106

LISTA DE TABELAS

ARTIGO I - A UNIDADE GESTORA NA BUSCA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS NO BRASIL

Tabela 1: O déficit previdenciário federal do Brasil em 1998 em US\$ milhões equivalentes..... 22

Tabela 2: Valor médio dos benefícios previdenciários no Serviço Público Federal e no RGPS 24

ARTIGO II – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA UNIDADE GESTORA DE RPPS

Tabela 1: Comparação entre Top-down e bottom-up..... 56

LISTA DE FIGURAS

ARTIGO I - A UNIDADE GESTORA NA BUSCA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS NO BRASIL

Figura 1: Modelo dos Fluxos Múltiplos.....	16
Figura 2: Projeções da proporção da população em idade ativa (16 a 59 anos) sobre a população total – 2000-2050.....	25
Figura 3: Quantidade de pessoas em idade ativa para cada pessoa em idade inativa (2000 / 2050).....	25
Figura 4: Desequilíbrio do RPPS.....	26
Figura 5: Evolução das necessidades de financiamento dos regimes previdenciário dos civis e dos militares e do déficit do RGPS como proporção do PIB – 2001/2020.....	26

ARTIGO III - UNIDADE GESTORA DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA REPRESENTAÇÃO DA TEORIA DO PROGRAMA POR MEIO DO MODELO LÓGICO

Figura 1: Modelo lógico.....	94
Figura 2: Modelo lógico completo.....	96
Figura 3: Referências básicas.....	99
Figura 4: Explicação do problema.....	101
Figura 5: Estruturação da unidade gestora de RPPS.....	103

LISTA DE SIGLAS

CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária

EC – Emenda Complementar

EM – Exposição de Motivos

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

MPS – Ministério da Previdência Social

ON – Orientação Normativa

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

UG – Unidade Gestora

RESUMO

FREITAS, Gisele de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2016. **Análise da Institucionalização da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social sob a Perspectiva do Ciclo de Políticas Públicas.** Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Coorientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira

A presente dissertação está estruturada em três artigos que buscam responder, respectivamente, a três objetivos específicos. O primeiro artigo busca compreender como a unidade gestora surge no contexto de desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro. Para tanto, utiliza-se o Modelo dos Fluxos Múltiplos para traçar categorias que serviram de base para a análise dos documentos e textos que tratam sobre o assunto. O segundo artigo mostra, com base nos principais conceitos que envolvem o processo de implementação, como a unidade gestora foi colocada em ação e por que essa ação pode não ter ocorrido em todos os estados brasileiros, trazendo um panorama geral sobre o processo de implementação da unidade gestora de RPPS, deixando evidente falhas que podem ter ocorrido na fase de formulação da política de equilíbrio financeiro e atuarial, no que se refere à unidade gestora. E por fim, o terceiro apresenta a teoria para um possível programa sobre unidade gestora que poderia ser criado pelo governo federal. Foi utilizado como instrumento para evidenciar essa teoria, o Modelo Lógico, proposto pelos técnicos do IPEA. Essa seria uma forma de tornar o processo de implementação menos complexo e mais consistente, ao mesmo tempo que permitiria um melhor monitoramento e avaliação de todo o processo que envolve a unidade gestora de RPPS. É importante destacar que, esses artigos não representam uma versão final para publicação. Como os assuntos se entrelaçam, os artigos compõem, em conjunto, um texto coeso que responde as indagações propostas para o desenvolvimento deste estudo.

ABSTRACT

FREITAS, Gisele de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February. 2014. **Institutionalization of analysis of the Unidade Gestora of Regime Próprio de Previdência Social under the Public Policy Cycle Perspective.** Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Co-advisor: Suely de Fátima Ramos Silveira

This work is structured in three articles that seek to respond, respectively, to three specific objectives. The first article seeks to understand how the management unit appears in the financial and actuarial imbalance in the context of the Brazilian social security system. For this, we use the model of Multiple Streams to trace categories that were the basis for the analysis of documents and texts related to the subject. The second article shows, based on the main concepts involving the implementation process, as the management unit was put into action and that this action may not have occurred in every Brazilian state, bringing an overview of the implementation process RPPS management unit, leaving clear faults that may have occurred in the design phase of financial and actuarial balance policy, with regard to the managing unit. And finally, the third presents the theory for a possible program on managing unit that could be created by the federal government. It was used as a tool to demonstrate this theory, the Logic Model, proposed by the technical IPEA. This would be a way to make the implementation process less complex and more consistent at the same time would allow better monitoring and evaluation of the whole process involving the management unit RPPS. It is important to note that these items do not represent a final version for publication. As the subjects intertwine, Articles compose together a cohesive text that answers the questions proposed for the development of this study.

1. INTRODUÇÃO GERAL

A Seguridade Social, de acordo com o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A Previdência Social pode ser conceituada como seguro de filiação compulsória (para os regimes públicos), coletivo e de caráter contributivo, com o objetivo de amparo aos seus beneficiários contra os riscos sociais (IBRAHIM, 2009). É constituída pelos regimes públicos, composto pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS (destinado a todos os trabalhadores do setor privado e aos do setor público não vinculado ao RPPS) e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (destinado ao servidor público civil e militar), e pelos regimes privados, que são de natureza complementar e de caráter facultativo.

Ao aprofundar sobre o Regime Próprio de Previdência Social, segundo Nogueira (2012), este pode ser apresentado em três períodos históricos. O primeiro período, da origem do regime até 1988, mostra que o RPPS no Brasil era tratado como um apêndice da política de pessoal dos entes federados, em que a relação pró-labore facto, como comenta Ferraro (2010), era considerada suficiente para a aposentadoria, ou seja, este benefício era decorrente da vinculação como servidor público e não da contribuição ao sistema, o que provocou aumento das despesas públicas e conseqüentemente contribuiu para o desequilíbrio financeiro e atuarial do regime. O segundo período, de 1988 a 1998, é marcado pela expansão do RPPS, com criação por diversos municípios e ampliação do número de segurados, mas sem abandonar os traços originais. Já o terceiro período ou período de reformas, após 1998, é marcado por uma forte onda de déficit do RPPS provocado a princípio pelo próprio histórico do regime, por fatores demográficos e de gestão, exigindo que o RPPS passasse por um processo de consolidação, com um novo marco institucional, abandonando os traços anteriores e formando um novo paradigma.

No que se refere ao problema central que despertou a necessidade de reforma, Giambiagi (2007) expõe que em 1998 o RGPS possuía um déficit de 0,7% do Produto Interno Bruto – PIB, e no RPPS o déficit chegava a 3,7% do PIB, em que 1,9% correspondiam a um déficit federal, 1,5% estadual e 0,3% municipal. Assim, a partir da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, estabeleceu-se o caráter contributivo do RPPS.

Porém, segundo Calazans et al. (2013) em 2009 o RGPS e RPPS juntos apresentavam uma despesa previdenciária de R\$360,3 bilhões, representando 4,3% do PIB nominal para o RGPS e 7,2% do PIB nominal para o RPPS. Além disso, o RPPS evidenciava resultados negativos superiores ao do setor privado (RGPS), que atendia a um universo muito maior de pessoas. Assim, mesmo com a instauração do caráter contributivo, este foi tardio e insuficiente para estabelecer o equilíbrio financeiro¹ para o sistema.

Neste contexto, Nogueira (2012) afirma que o desejo de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS motivou o Estado a buscar uma nova racionalidade de gestão previdenciária, modificando os paradigmas até então existentes. Assim, o autor destaca que o equilíbrio financeiro e atuarial é o objetivo do Estado para o RPPS atualmente, em que um corpo de normas foi estabelecido para regular juridicamente essa tarefa, surgindo obrigações a serem cumpridas pelos entes federados e se constituindo em quatro áreas de atuação específicas: equacionamento do déficit atuarial passado, regularidade no repasse das contribuições, política de investimentos e gestão dos benefícios, com destaque para a unidade gestora única.

Segundo a Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social, nº 02, do ano de 2009, a unidade gestora é uma entidade ou órgão da administração pública que assume a forma de autarquia ou um fundo realizando a administração, o gerenciamento e operacionalização do RPPS, incluindo todas as atividades pertinentes a esse regime, ou seja, arrecadação e gestão dos recursos e fundos, concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão, de todos os poderes, órgãos e entidades de cada ente federativo. Além disso, a unidade gestora deve disponibilizar ao público informações atualizadas sobre as receitas e despesas, assim como os mecanismos para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

Com a implementação da unidade gestora pelos entes federativos espera-se a diminuição das sobreposições de funções, redução dos custos para o sistema, racionalização para melhor operacionalização das atividades, diminuição da descentralização administrativa para acesso a maior volume de informações e

¹ Schwarzer (2009, p. 51) define equilíbrio financeiro e atuarial da seguinte forma: “No aspecto financeiro, deve existir o equilíbrio entre receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício. O equilíbrio atuarial representa a equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas em longo prazo, que, para ser alcançado, exige reserva de recursos que devem ser adequadamente aplicados no mercado financeiro”.

informações mais confiáveis, refletindo no ajuste do desequilíbrio financeiro e atuarial do regime (CALAZANS et al., 2013).

De acordo com Schwarzer (2009), o equilíbrio financeiro e atuarial só pode ser alcançado a partir de projeções bem realizadas, exigindo-se informações confiáveis e precisas, em que a fragmentação dos órgãos na administração previdenciária provoca estimativas financeiras e atuariais em diversos graus de consistência, impedindo o planejamento das políticas previdenciárias de maneira adequada.

Portanto, ao se tomar por base a legislação sobre unidade gestora e os estudos sobre a mesma, é possível perceber que a unidade gestora é mais ampla que apenas a gestão de benefícios, englobando a arrecadação e gestão dos recursos e fundos, incluindo todas as atividades pertinentes ao regime. Assim, toma-se como pressuposto para esta dissertação que a unidade gestora está inserida na política pública de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, como defendido por Nogueira (2012), acrescentando que a mesma possui um escopo mais amplo do que o apontado por ele, pois esta área de atuação da política de equilíbrio na verdade visa a gestão de RPPS de maneira global, e não somente de benefícios, contribuindo com maior uniformidade e consistência entre o diversos RPPS dos entes federativos.

Ademais, estudos sobre o desequilíbrio do RPPS e a implementação da unidade gestora de RPPS pelos entes federados foram desenvolvidos, como o de Cavalcante Júnior e Almeida (2012), Santos (2014), Velten (2013), Calazans et al. (2013), Calazans e Caetano (2013) e Calazans (2013) e Calazans et al. (2012). Este último estudo afirma que apenas os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Tocantins possuem unidades gestoras efetivas, ou seja, exercendo todas as atividades pertinentes a um RPPS e para todos os Poderes, órgãos e entidades da administração pública dos entes federativos. Contudo, trazem poucos detalhes sobre os fatores que levaram os demais estados a não terem implementado a unidade gestora com todas as características exigíveis.

Assim, a questão que dá motivação a dissertação é: Como ocorreu o processo de institucionalização da unidade gestora de RPPS, que possui a EC 41/2003 como seu marco, mas cujo resultado não expressa a efetiva implementação de unidades gestoras por todos os estados brasileiros?

O objetivo geral é analisar o processo de institucionalização da unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social, sendo necessário especificamente:

- a) Compreender o processo de inserção da unidade gestora de RPPS na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial;

- b)** Analisar o processo de implementação da unidade gestora de RPPS;
- c)** Propor uma forma de sistematização da implementação, monitoramento e avaliação da unidade gestora de RPPS.

ARTIGO I - A UNIDADE GESTORA NA BUSCA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS NO BRASIL

RESUMO

Esse artigo possibilitou compreender o processo de inserção da Unidade Gestora dos Regimes Próprios da Previdência Social do Brasil na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. A unidade gestora é uma entidade ou órgão da administração pública de cada ente federativo que deve proporcionar a administração, o gerenciamento e operacionalização do RPPS, incluindo todas as atividades pertinentes a esse regime. Para tanto, foi utilizado o Modelo dos Fluxos Múltiplos proposto por Kingdon (1984) em que a convergência de problema, proposta de política pública e política são fundamentais para a elaboração da agenda de decisão do governo. Para atingir o objetivo foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica. Os principais resultados apontam para a influência do contexto histórico do regime para a ocorrência do desequilíbrio das contas RPPS, e outros fatores relevantes seriam a inversão da pirâmide etária provocada pelo aumento da expectativa de vida e declínio da taxa de fecundidade, crise fiscal e necessidade de sustentabilidade do sistema. Em um contexto mundial de reformas previdenciárias e orientações do Banco Mundial, algumas alternativas surgiram para resolução dos problemas como mecanismos de custeio do RPPS, até então inexistentes, e regras mais uniformes entre os regimes previdenciários brasileiros. Contudo, apenas com o indicador custos administrativos elevados e mudança de governo e é que a melhoria na gestão passa a ser uma alternativa relevante.

Palavras Chave: RPPS; unidade gestora; modelo dos fluxos múltiplos

1. INTRODUÇÃO

O desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro foi estudado por diversos autores, dentre eles Oliveira e Teixeira (1989), Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), Giambiagi (2007) e Ferraro (2010) e se constitui em uma situação difundida no contexto brasileiro, existindo um consenso sobre a necessidade de reforma desse sistema na busca por sua sustentabilidade.

Segundo Tiberto e Dweck (2011), na literatura econômica que trata do assunto, existiriam três vertentes distintas que propõem soluções para o problema do desequilíbrio. A primeira delas, chamada de conservadora se subdivide em dois grupos, os que defendem a mudança para o regime de capitalização e os que defendem a permanência do regime de repartição simples, mas com mudanças das regras constitucionais para a adequação a nova realidade fiscal e demográfica. Outra vertente é a que preza pela inclusão previdenciária, atraindo trabalhadores informais para o sistema. E por último, a vertente que trata sobre a gestão previdenciária, com foco no campo administrativo e de gestão, em que as consequências recairiam sobre a melhoria no atendimento e na arrecadação.

Dessa forma, ao refletir sobre o processo de reforma da Previdência Social que o Brasil tem sofrido nas últimas décadas, cujas principais foram instituídas com a publicação da Emenda Complementar 20/1998 e Emenda Complementar 41/2003, percebe-se que legislações apresentam mecanismos para tentar resolver o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial nas mais diversas vertentes, contudo, nem todos os seus elementos podem ser encontrados na prática como a legislação prevê.

Neste contexto, um dos elementos da Emenda Complementar nº41/2003 é a vedação da existência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo criando a unidade gestora única e teoricamente sem dispersão de atividades. Contudo, Calazans et al. (2012) aponta em seu estudo que apenas Minas Gerais, Espírito Santo e Tocantins possuem unidades gestoras efetivas.

A unidade gestora seria uma entidade ou um órgão de cada ente federativo responsável por todas as atividades do RPPS daquele ente. Se anteriormente existia uma gestão de RPPS para o Poder Judiciário, uma para o Legislativo e uma para o Executivo, com a unidade gestora passa a existir uma única gestão para todos esses Poderes. Essa gestão deve agregar os benefícios de no mínimo aposentadoria e pensão,

além de outros deveres e obrigações instituídos pelos instrumentos legais citados anteriormente.

Assim, diante de leis que tentam solucionar a situação de desequilíbrio das contas previdenciárias, adotando a unidade gestora como um de seus elementos e que na prática não está totalmente em funcionamento em todos os estados brasileiros, surge a seguinte questão de pesquisa: Como a unidade gestora é inserida nos assuntos da reforma previdenciária como um mecanismo para contribuir para a diminuição do desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro?

O objetivo geral desse artigo é explicitar o processo de inserção da unidade gestora na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, pois se acredita que compreendendo o processo de institucionalização da unidade gestora desde seu início será possível chegar a conclusões consistentes sobre as causas da não implementação da unidade gestora por todos os estados brasileiros.

2. CONTEXTO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E UNIDADE GESTORA

Segundo Nogueira (2012), o Regime Próprio de Previdência Social pode ser apresentado em três períodos históricos distintos no Brasil. O primeiro período é anterior a 1988 e marcado pela concessão de benefícios a apenas parcela de servidores específicos.

Ferraro (2010) afirma que o sistema de seguridade do servidor público era tratado como um apêndice da política de pessoal dos entes federados. Assim a relação pró-labore facto era considerada suficiente para a aposentadoria, ou seja, este benefício era decorrente da vinculação como servidor público e não da contribuição ao sistema, provocando um aumento das despesas públicas e contribuindo para o desequilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Na Carta de 1891 a proteção previdenciária aos funcionários públicos aparece explicitamente, em que a aposentadoria só poderia ser concedida aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Segundo Pinheiro (1999), algumas categorias específicas de servidores eram contempladas com benefícios previdenciários por fazerem parte da base de formação do Estado, como por exemplo, os militares e o poder burocrático, ou seja, fazenda, diplomacia e justiça. Era justificado esse privilégio pela relação servidor e Estado, que

PINHEIRO (1999, p. 426) define da seguinte forma: “El servidor es mucho más que un trabajador, porque él dedica su vida al Estado y, por lo tanto, al soberano. Como contrapartida, recibe la protección del Estado cuando *llega a La pasividad*”.

Dentre as iniciativas que mostram a destinação de serviços de previdência para categorias específicas do funcionalismo público, se destacam: em 1795 o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha; em 1827 o Montepio do Exército; 1835 o Montepio Geral da Economia; Decreto nº 9.912-A de 1888 com planos ligados aos funcionários dos Correios; Lei nº 3.397 de 1888 beneficiando os funcionários das Estradas de Ferro; Decreto nº 10.269 de 1889 incluindo as Oficinas de Imprensa Nacional; Decreto nº 406 de 1890, os trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil; Decreto nº 565 de 1890 funcionários das demais estradas de ferro gerais da República; Decreto nº 942-A de 1890 os do Ministério da Fazenda; Decreto nº 1.318-E de 1891 os do Ministério da Guerra; Decreto nº 127 de 1892 os do Arsenal da Marinha; Lei nº 1.860 de 1908 beneficiando o Exército Nacional; Decreto nº 9.284 de 1911 servidores da Casa da Moeda e Decreto nº 9.517 de 1912 beneficiando as Capatazias da Alfândega (NOGUEIRA, 2012).

Com a Constituição de 1934, outros benefícios foram instituídos como a aposentadoria compulsória por idade aos funcionários públicos e também a aposentadoria voluntária a juízes aos 30 anos de serviço, e a aposentadoria compulsória por motivação política, a juízo exclusivo do Governo. Já as constituições de 1937, 1946, 1967 e 1988 promoviam efetivações de pessoal, os transformando em servidores públicos estáveis com os mesmos direitos de aposentadoria que aqueles que ingressavam por concurso.

Com o Decreto nº288 de 1938, criou-se o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE) unificando os montepios de diversas categorias de servidores públicos, e previa uma contribuição de 5% para o financiamento de pensões e pecúlio (FERRARO, 2010). Este instituto, segundo Nogueira (2012), assegurava com pagamentos de benefício família (pensões e pecúlio, e funções de assistência, como assistência hospitalar) aos dependentes e segurados, aos funcionários públicos civis e aos extranumerários da União, seus próprios empregados, e também, aos das demais entidades paraestatais, autarquias ou órgãos semelhantes. Contudo, o tesouro nacional arcava integralmente com a aposentadoria e assistência médica de todos os servidores, sendo o agente financeiro.

Para Oliveira e Teixeira (1989), o IPASE era dirigido a uma clientela especial, os funcionários públicos, compostas por grupos heterogêneos indo até aos altos funcionários dos três poderes, que já estavam acostumados com as benesses do Estado.

Segundo Nogueira (2012), as constituições posteriores deram mais detalhamento a previdência dos servidores públicos, mas apenas no que se refere aos critérios de concessão de benefícios e sem referências aos critérios de custeio do sistema.

O segundo período é marcado pela Constituição Federal de 1988 que manteve o modelo das anteriores, não estabelecendo critérios de custeio para as aposentadorias, continuando a contribuir para um desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Determinou a unificação de regimes dos servidores públicos formando o Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/90), englobando os regidos pelos estatutos e os regidos pela CLT, exceto os de prazo determinado. Ferraro (2010) comenta que dessa maneira os empregados celetistas passaram a ser estatutários gerando um grande passivo previdenciário para o Estado o que contribuiu para a situação deficitária atual do sistema.

Nogueira (2012) ressalta que a Constituição de 1988 permitiu uma rápida expansão do RPPS, por fatores como a obrigatoriedade de um Regime Jurídico Único, rigor nas regras do Regime Geral de Previdência Social e ausência de lei estabelecendo normas gerais nos estados e municípios. Relata ainda que, 80% dos RPPS surgiram antes de uma legislação no âmbito nacional que os disciplinasse. Assim, a expansão do RPPS não foi precedida de estudos e estruturação técnica adequados, o objetivo primordial com essa ação era reduzir custos com folhas de pagamento ficando os recursos livres para serem aplicados em outras finalidades, com ausência de penalidades para utilizações indevidas, em que muitas vezes os valores referentes à previdência não eram totalmente e devidamente repassados.

Segundo Ferraro (2010), somente com a Emenda Constitucional nº 3 de 1993 os servidores públicos da União passaram a contribuir para suas aposentadorias e pensões com uma alíquota que variava de 9% a 12% para ativos e inativos.

Assim, as reformas dão sentido ao terceiro período com a Emenda Constitucional nº 20/1998, buscando dentre outras medidas a instauração do equilíbrio financeiro e atuarial no RPPS, com mudanças nos critérios de cálculo dos benefícios. Essa emenda, segundo Nogueira (2012), definia como segurados do RPPS os servidores titulares de cargos efetivos, delimitando, portanto, somente aqueles em cargo público,

sob regime estatutário e com aprovação em concurso público, excluindo os concessionários puros, os contratados pela CLT e os temporários.

A Lei 9.717/1998 complementa estabelecendo que para se atingir o equilíbrio os RPPS deveriam dar total acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objetivos de discussão e deliberação.

Outra reforma foi provocada pela Emenda Constitucional nº41/2003 que, além de outras propostas, veda a existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal. Segundo a Orientação Normativa do MPS/SPS nº 02 do ano de 2009, a unidade gestora é uma entidade ou órgão da administração pública de cada ente federativo, podendo ser uma entidade autárquica ou um fundo, que proporcione a administração, o gerenciamento e operacionalização do RPPS, incluindo todas as atividades pertinentes a esse regime, ou seja, arrecadação e gestão dos recursos e fundos, concessão, pagamento e manutenção dos benefícios. A unidade gestora também deverá disponibilizar ao público informações atualizadas sobre as receitas e despesas, assim como os mecanismos para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

A implantação das unidades gestoras pretende uma reformulação da estrutura do RPPS, com a racionalização do trabalho e com a seleção de um método centralizador de gestão em cada ente federativo, em que a normatização é presente e a profissionalização dos servidores passa a ser uma exigência.

Para Nogueira (2012), as reformas de 1998 e 2003 permitiram a superação do sistema previdenciário como apêndice da política de pessoal, estabelecendo caráter contributivo, com participação conjunta dos servidores e entes do Estado para que seja possível a concessão de benefícios.

Além disso, as reformas previdenciárias ocorridas em 1998 e 2003 trouxeram um novo marco institucional para o RPPS, introduzindo um novo paradigma. Nogueira (2012) destaca que os déficits deste regime acontecem desde a origem o RPPS e a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial é um dos princípios fundamentais de estruturação e organização do RPPS. Dessa forma, mais que um princípio constitucional a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial se trata de uma política pública, cujas principais áreas de atuação são o equacionamento do déficit atuarial passado, a regularidade no repasse das contribuições, a política de investimentos e a gestão dos benefícios. Essa última é

considerada como central para a política pública de equilíbrio financeiro e atuarial no RPPS e com destaque para a unidade gestora única (NOGUEIRA, 2011).

3. MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

O Modelo dos Fluxos Múltiplos foi elaborado por Kingdon (1984) com base no modelo Garbage Can (Cohen, March e Olsen 1972). Foi desenvolvido inicialmente para analisar políticas públicas na área da saúde e transportes do governo norte americano e baseou-se, portanto, em grande quantidade de dados empíricos obtidos em geral por entrevistas com altos funcionários públicos. Posteriormente Kingdon se tornou referência nos estudos sobre formulação de políticas governamentais, sendo utilizado para explicar o por que determinadas questões despertam o interesse entrando para a agenda de políticas governamentais e por que algumas soluções referentes aos problemas ganham mais relevância que outras.

Alguns trabalhos utilizam esse modelo no Brasil como o de Silveira, Drumond e Faroni (2014) que analisam a política de habitação de interesse social do estado de Minas Gerais à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos. O realizado por Barcelos (2010) que estuda o processo de formulação e implementação que resultou na política de silvicultura no estado do Rio Grande do Norte, através da teoria do equilíbrio interrompido, modelo dos fluxos múltiplos e modelo da coalizão de defesa. O de Teixeira (2005) que analisou o processo decisório que resultou na política brasileira contra lavagem de dinheiro, através de reconstituição do processo decisório. Czermainski (2009), que investigou a formação da agenda e a formulação da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicas em uma pesquisa bibliográfica e documental. E Velloso (2011) analisou a aprovação do Fundo Social de Emergência, a Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal, explicando como essas questões evoluíram para a agenda política e como os diversos fatores envolvidos contribuíram para que essas propostas se tornassem possíveis e sustentáveis, utilizando uma narrativa analítica.

Para Kingdon (2006) a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos que inclui o estabelecimento de uma agenda, a definição de alternativas, uma escolha final entre as alternativas específicas e a implementação, em que o sucesso alcançado em um processo não necessariamente implica o sucesso nos outros. Dessa forma, concentra seus estudos nos dois primeiros processos, chamados de processos

pré-decisórios, buscando compreender por que alguns temas se tornam importantes na agenda e por que algumas alternativas são preferíveis, enquanto outras são desprezadas.

Segundo Kingdon (2006), dois elementos são primordiais para o entendimento da agenda e das alternativas: os participantes e os processos por meio dos quais os participantes influenciam a agenda e as alternativas. Estes elementos, contudo, podem atuar como incentivo ou obstáculo para determinado tema. São considerados incentivos, quando trazem o tema para o topo da agenda e quando soluções que consideram mais adequadas são priorizadas. E como obstáculo, quando diminuem as chances de certos temas e alternativas sejam levadas em consideração.

Os participantes podem ser atores visíveis ou invisíveis. Segundo Kingdon (2006) os atores visíveis seriam o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, partidos políticos e comitês de campanha. Já os atores invisíveis incluiriam acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses.

Além disso, Kingdon faz distinção entre agenda governamental e agenda de decisão. A agenda governamental inclui uma lista de temas que recebem a atenção por parte dos funcionários do governo, ou seja, são temas que estão presentes no discurso das autoridades e fazem parte da estrutura administrativa, mas não necessariamente serão alvo de decisão. Já a agenda de decisão é a lista de temas objeto de deliberação, sendo que a probabilidade de entrada para essa agenda aumenta com a formação de um pacote, composto por três elementos em convergência: problema, proposta de política pública e política (KINGDON 2006). Estes representam três dinâmicas de processos e compõem os fluxos múltiplos ou multiple streams.

3.1. Problemas

Para Kingdon não existe vinculação entre problemas e soluções. Além disso, questões não se transformam em problemas automaticamente. Assim, procura responder: por que alguns problemas chamam mais a atenção das autoridades governamentais do que outros? Kingdon apresenta duas respostas a essa pergunta: os meios pelos quais a situação se torna conhecida e a forma como a situação é definida como problema.

Existiriam três meios para que determinada situação chame a atenção para a necessidade de uma ação: indicadores, eventos-foco e feedback. Os indicadores,

segundo Capella (2006), não determinam um problema per si, quando reunidos apenas indicam uma questão, necessitando da interpretação como problemática pelos formuladores de políticas, ou seja, os indicadores precisam despertar a atenção dos formuladores para que uma questão se transforme em um problema. Os eventos-foco são crises, desastres ou símbolos que chamam a atenção para alguma situação. Para Capella (2006), esses eventos isoladamente muito raramente são capazes de levar um assunto à agenda, mas são utilizados para reforçar um problema já preexistente. E o feedback que pode ser formal, no caso de monitoramento de programas ou estudos de avaliação, ou informal, por meio de reclamações que chegam ao Congresso, podem trazer determinados problemas para o centro da formulação de políticas.

Contudo, as situações podem ou não se transformarem em problemas para os quais se formularão políticas para superá-los. Assim, situações podem ser transformadas em problemas por diversas maneiras: situações que colocam em cheque valores importantes; por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes; classificação de uma situação em certa categoria ao invés de outra, modificando o foco do problema (KINGDON 2006).

3.2. Políticas públicas

Este fluxo, também denominado de fluxo das alternativas se refere ao conjunto de propostas para solucionar problemas envolvendo as ideias dos diversos atores. Contudo, as alternativas e problemas não precisam estar vinculadas umas às outras (RUA, 2013).

Dessa forma Kindgon (2006) utiliza-se de dois elementos, os participantes “invisíveis” (especialistas) e a própria dinâmica das políticas públicas, para responder a seguinte questão: como a lista de alternativas possíveis para escolha de políticas públicas é filtrada até chegar às que realmente recebem séria atenção?

O Fluxo das Alternativas inclui uma “sopa” de ideias, denominada policy primeval soup, que competem para ganhar aceitação em redes de políticas, em um processo caótico e aleatório. Essas ideias são geradas por especialistas em comunidades políticas, denominados participantes “invisíveis” e são consideradas em vários fóruns e formas, como audições, documentos, conversas, projetos de lei, papers, dentre outros. Algumas ideias sobrevivem, a este período inicial, basicamente inalteradas, outras são

combinadas em novas propostas e outras simplesmente desaparecem (ZAHARIADIS 2007; KINDGON 2006; CAPELLA 2006; RUA, 2013).

Os critérios de seleção entre as alternativas envolvem: viabilidade técnica; congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas da área; antecipação de possíveis restrições, inclusive orçamentárias; aceitabilidade do público; receptividade dos políticos. Assim, tais ideias não necessariamente representam uma visão consensual da comunidade política, mas sim seu reconhecimento de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas possíveis, onde a disseminação de propostas exitosas ocasiona o efeito multiplicador (“bandwagon”) e torna-se cada vez mais conhecida, conquistando novos adeptos e se fortalecendo (ZAHARIADIS, 2007; KINDGON, 2006; CAPELLA, 2006; RUA, 2013).

3.3. Política

Esse fluxo seria baseado na barganha e na negociação política possuindo regras e dinâmica próprias, com três elementos principais: o clima ou humor nacional; apoio ou oposição; e mudanças de governo.

O clima ou humor nacional são imagens e sentimentos em um dado momento e sobre determinadas questões que um conjunto de pessoas compartilham, podendo formar um solo propício para a germinação de ideias específicas e desestimular outras ideias (CAPELLA 2006 e RUA, 2013). Segundo RUA (2013), essa característica se evidencia nas manifestações sociais, no processo eleitoral, através da imprensa e nas pressões do Legislativo.

O apoio ou oposição se refere às forças políticas organizadas em relação a uma questão ou problema, podendo, segundo Zahariadis (2007), representar um indicador de consenso ou dissenso na arena política mais ampla. Cabe aos formuladores verificar se o ambiente é propício ou não a determinada proposta, em que a falta de apoio altera os custos políticos durante o processo (CAPELLA 2006 e RUA, 2013).

E por fim, as mudanças no governo que podem ocorrer de diversas formas como, mudança de pessoas em posições estratégicas dentro na estrutura governamental (turnover), mudança de gestão, mudanças na chefia de órgãos e empresas públicas, mudanças na composição do Congresso, ou também, mudanças atreladas a competência sobre certa questão ou disputas por competências (CAPELLA 2006 e RUA, 2013). Para

Kingdon o início de um novo governo é o momento mais propício para uma mudança na agenda.

Por fim, segundo Kingdon (2006, p. 233)

[...] em algum momento essas três dinâmicas se unem. Um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Ou então um evento político, como mudanças de governo, gera mudanças de direção. Nesse momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político, tais como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados.

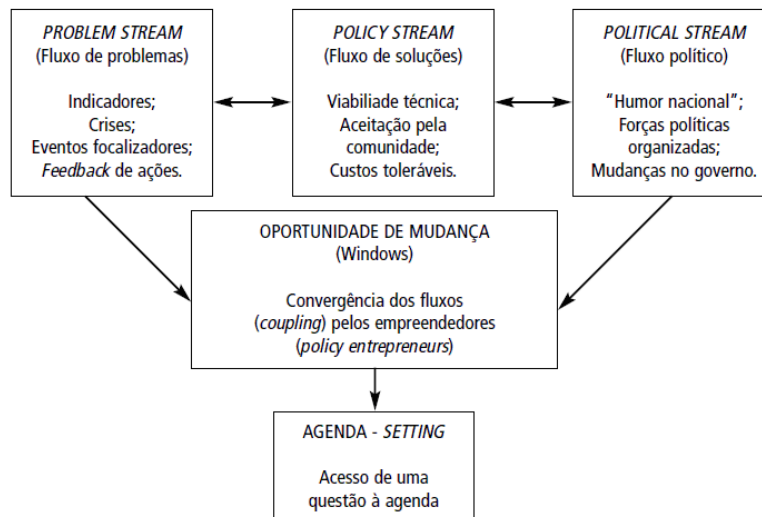
3.4. Janelas de oportunidades e Entrepreneurs

Kingdon apresenta o conceito de “policy windows” que são janelas de oportunidades que se abrem representando possibilidade de ligação dos três fluxos, ou seja, problemas, alternativas e política e levando pacotes completos para a agenda de decisão. Essa junção dos três fluxos também é denominada como “coupling”. Essas janelas se abrem principalmente devido a dinâmica dos problemas e da política e segundo o autor podem ser previsíveis ou não, mas quando abertas são pequenas e escassas, e se a chance for perdida é preciso esperar outra oportunidade. Assim, a consequência é um sistema saturado de problemas e propostas (KINGDON 2006).

Outro conceito importante é definido por Kingdon, o de policy entrepreneurs, que são os empreendedores de políticas públicas, elementos essenciais para que as janelas de oportunidades possam influenciar a agenda. Assim, segundo Rua (2013, p.69)

“Se os policy entrepreneurs não estiverem presentes e atuantes no momento oportuno, os momentos políticos favoráveis à inserção de um problema na agenda passam, o problema e as propostas de solução não se encontram, a eventual mobilização em torno da agenda se dilui e o foco do interesse dos tomadores de decisão se desloca para outras direções.”

Dessa forma, o modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon pode ser visualizado em sua forma completa na Figura 1.



Fonte: Capella (2006, p. 32)

Figura 1: Modelo dos Fluxos Múltiplos

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender ao objetivo deste artigo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o processo de criação da EC 20/1998 e EC 41/2003, sobre RPPS, unidade gestora, conjuntura política e econômica do país e contexto internacional.

Dois documentos foram importantes como fontes de dados para a pesquisa: a Proposta de Emenda Complementar 33/1995 e a Proposta de Emenda Complementar 40/2003. Essas propostas a emenda são compostas da Exposição de Motivos assinada por ministros e entregue ao Presidente da República que encaminha o processo para discussão e votação no Congresso Nacional.

Livros e artigos que retratam sobre o contexto do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS também foram utilizados como fonte de dados, além do referencial teórico que trata do Modelo de Fluxos Múltiplos.

Todos os dados coletados foram tratados por meio da análise de conteúdo. Bardin (1977, p. 38) define análise de conteúdo como “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Segundo a autora, a análise pode ocorrer em três fases: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados e interpretação.

Na pré-análise foi feita a escolha e organização do material utilizado na pesquisa, ou seja, livros, artigos, documentos. Nessa etapa se efetivou leituras de todos os dados a procura de índices que fizessem referência ao objetivo da pesquisa, ou seja,

com relação ao modelo procuraram-se os temas relativos aos fluxos múltiplos e nos documentos os temas relacionados ao desequilíbrio financeiro e atuarial e unidade gestora.

Posteriormente foi feita a exploração do material, codificando os dados e categorizando-os. A codificação é o “processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo” (BARDIN 1977, p. 103). As categorias foram definidas pelo Modelo de Fluxos Múltiplos, conforme Quadro 1. Assim, foram feitas novas leituras dos documentos enquadrando os dados em cada categoria.

Quadro 1: Categorias de análise

CATEGORIA	SUBCATEGORIA I	SUBCATEGORIA II
FLUXO DOS PROBLEMAS	Indicadores	Situações que colocam em cheque valores importantes
	Eventos foco	Comparação com outras unidades relevantes ou países
	Feedback	
FLUXO DAS ALTERNATIVAS	Dinâmica das políticas públicas	
FLUXO DA POLÍTICA	Clima ou Humor Nacional	
	Apoio ou Oposição	

Fonte: Dados da Pesquisa.

De posse dos resultados obtidos nas fases anteriores, ocorreu a interpretação dos textos que compunham cada categoria. Dessa forma, a análise de conteúdo serviu para a uma decomposição do discurso e identificação de unidades de análise ou grupos de representações para categorização dos fenômenos, a partir da qual se torna possível uma reconstrução de significados que apresentem uma compreensão mais aprofundada do grupo estudado (SILVA, GOBBL e SIMÃO, 2005).

5. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E UNIDADE GESTORA À LUZ DO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS

5.1. Fluxo dos Problemas

O desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS começou a ser sistematizado como problema após a Exposição de Motivos da Proposta de Ementa Constitucional

nº33/1995, que é tratada neste trabalho como EM/95, ter sido desenvolvida pelo Ministério do Estado da Previdência e Assistência Social, Ministério de Estado da Justiça, Ministério de Estado da Fazenda, Ministério de Estado do Planejamento e Orçamento, Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado e Ministério de Estado da Educação e Desporto. Esse documento foi entregue ao presidente da época que iniciou o processo de criação de uma emenda complementar, a nº20/1998, que tratava da previdência de maneira ampla e deixava lacunas no que se referia ao RPPS.

Na EM/95 é destacado que o problema da previdência social é decorrente de fatores de natureza: conjuntural, como a instabilidade econômica com efeitos no nível de renda e emprego e formalização das relações de trabalho; estruturais, com a mudança no perfil demográfico e distorções distributivas do sistema; e gerenciais, com altos custos administrativos, sonegação e fraudes. Contudo, a EM/95 concentra-se nos dois primeiros fatores, buscando o desenho de um novo modelo de previdência com vistas ao equilíbrio financeiro e atuarial, apenas mencionando que a gestão é importante, mas sem desenvolvê-la no conteúdo do texto.

Neste sentido, os indicadores que deram subsídio para a compreensão de que sistema previdenciário passava por dificuldades, foram baseados nos Censos Demográficos de 1980 e 1991, segundo a EM/95. Assim, os fatores iniciais que despertam atenção dos ministros para o problema na previdência e o fizeram entrar para a agenda estavam relacionados ao envelhecimento progressivo da população, com o aumento da expectativa de vida e diminuição da taxa de fecundidade, a relação entre idosos e População Economicamente Ativa (PEA) e a esperança de sobrevida por faixa etária.

O processo de envelhecimento populacional acontece principalmente pelo aumento da expectativa de vida e declínio da taxa de fecundidade, provocando ao longo do tempo a inversão da pirâmide etária. Segundo projeções das Nações Unidas, 1 em cada 9 pessoas no mundo estão com 60 anos ou mais e estima-se que em 2050 essa proporção passe para 1 a cada 5, existindo mais idosos do que menores que 15 anos.

Segundo Kuchemann (2012), ao compararmos 1980 a 2005 o crescimento da população idosa foi de 126,3% enquanto o crescimento da população total foi de 55,3%, pode-se concluir, portanto, que o país está envelhecendo rapidamente. As projeções de Beltrão, Camarano e Kanso (2004), apontam que a população com mais de 60 anos atingirá 30,9 milhões em 2020, vindo a constituir 14% da população brasileira. O IBGE

ressalta que a realidade está se agravando e em 2025 o Brasil será a sexta população mundial em números absolutos de idosos.

Além disso, taxa de fecundidade, que é a relação de número de filhos por mulher em período fértil, está em crescente declínio. No ano 1960, essa taxa era de 6,2, já em 1999 caiu para 2,3, de acordo com o Anexo de Metas Fiscais de 2002.

Assim, a EM/95 (p.29) mostra a preocupação dos ministérios com essa situação, dentre outros trechos, ao destacar

Estima-se que o percentual de idosos, ou seja, pessoas com mais de 65 anos, que era de 3.1% em 1970, chegue a 7.7% em 2020 [...] Em relação à População Economicamente Ativa (PEA), o percentual de idosos, na década de 90, é de 8% e deve chegar a 11%, em 2.020.

Ademais, segundo Beltrão, Camarano e Kanso (2004), a transição demográfica no Brasil vem ocorrendo de forma rápida em comparação com alguns países da Europa em que esse movimento chegou a durar mais de 100 anos. O envelhecimento populacional está acontecendo muito mais rapidamente em países em desenvolvimento do que ocorreu em países industriais. Assim, estes últimos têm procurado reformar seus atuais sistemas previdenciários de forma a torná-los mais sustentáveis e menos caros e os países em desenvolvimento precisam efetuar as reformas em um ritmo mais acelerado, devido ao envelhecimento diferenciado, e com decisões mais acertadas desde o início (JAMES, 2001).

Outro indicador é a esperança de sobrevida, um conceito importante para a política previdenciária influenciando significativamente os benefícios desse sistema. Segundo EM/95, aos 55 anos, a esperança de sobrevida para as mulheres era de 22 anos e para os homens de 21 anos, ou seja, esse era o período estimado para duração média dos benefícios.

Aliado a esses dados demográficos, as despesas com benefícios passam a ser um fator preocupante na previdência

Aliás, o crescimento das despesas gerais da previdência é fortemente determinado pelo incremento acelerado das despesas com benefícios. Entre 1960 e 1990, a população brasileira cresceu 109%, enquanto o número de beneficiários da Previdência Social, no mesmo período, se multiplicou mais de doze vezes, aumentando em 1.140%... (EM/95, p.27).

Assim,

Como resultado, a relação beneficiários/contribuintes que, na década de 50, era de 1 para 8 é hoje de cerca de 1 para 2. Caso não haja uma reversão desta tendência nos próximos 25 anos, a relação será de 1 para 1 (EM/95, p.29).

Outro indicador a ser destacado está relacionado às distorções no mercado de trabalho, também contribuindo para o desequilíbrio das contas previdenciárias, como mostra o trecho a seguir

Os números relativos ao mercado de trabalho são preocupantes. Enquanto as despesas com benefícios crescem a uma taxa de 7% ao ano, em ritmo ascendente, a população economicamente ativa apresenta um crescimento de 2,7% ao ano, em ritmo descendente. Com as transformações ocorridas no processo produtivo, caracterizado pela automação e pela terceirização progressivas, as baixas taxas de crescimento do mercado formal de trabalho deixam de ser uma mera decorrência da conjuntura macroeconômica e passam a ser uma tendência estrutural, prejudicando a médio e longo prazo o custeio da previdência social, que depende fortemente da folha de salários (EM/95, p. 30).

Ademais, a previdência social no Brasil utiliza o sistema de repartição simples, em que os segurados contribuem para um fundo único e este efetua o pagamento de todos os beneficiários, assim tem-se o pacto intergeracional, onde os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais. Isso se torna um elemento preocupante do sistema, principalmente devido a inversão da pirâmide etária.

Assim, diante da gama de indicadores expostos pelo EM/95 a sustentabilidade da previdência foi questionada e propagada pela mídia, com as questões de grandes déficits. Essa situação acaba colocando em cheque valores importantes para a sociedade, qual seja: a previdência será capaz arcar com os benefícios por ela devidos no momento de vulnerabilidade social do indivíduo? Esse item fica nítido com o “clamor popular” explicitado na EM/95.

Quando se leva em consideração a possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço, existente na época, a situação se agrava, com a concessão de aposentadorias precoces, ampliando a duração média do benefício. Além disso, a EM/95, tomando por base pesquisas sobre o assunto, afirma que essas aposentadorias ocorriam nas mais altas rendas, em que o beneficiário não abandonava o mercado de trabalho. Já os segmentos mais pobres por dificuldade de inserção no mercado formal dificilmente conseguiam esse benefício.

Em comparação com outros países, o Brasil é um dos poucos no mundo, segundo a EM/95, a conceder aposentadoria por tempo de serviço. A duração do benefício é acima dos valores dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, ou seja, os países mais ricos do mundo. A EM/95 destaca que nos países da OCDE a duração dos benefícios para homens e

mulheres, respectivamente são 15,2 anos e 18,6 anos. No Brasil esses valores seriam 17,5 anos e 20 anos.

Além disso, o Banco Mundial, para sanar os problemas causados pelos sistemas de repartição simples, recomendou um sistema mais capitalizado, com gerenciamento tanto público como privado e muitos países tem seguido esse caminho. Esse sistema é composto por três pilares: um financiado pelo governo a partir de impostos, obrigatório e para fins de redistribuição; um capitalizado e gerenciado pelo setor privado, obrigatório e para fins de poupança; e um também capitalizado e privado, mas voluntário para as pessoas que desejam mais segurança na aposentadoria.

Países como Argentina, Peru, Chile, Austrália, México, Reino Unido Suíça, Dinamarca, Suécia e Itália, caminharam nessa tendência proposta pelo Banco Mundial, porém de maneiras diferenciadas, segundo James (2001).

Na maioria dos países da América latina o processo de reforma se deu com algum grau de privatização, com auxílio financeiro e técnico do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (BROOKS, 2004).

Essa comparação com a tendência mundial, influenciada pelos organismos internacionais, buscando um sistema mais apropriado para a previdência e baseado na visualização do desequilíbrio como um problema relevante, fica claro no seguinte trecho:

As reformas ora preconizadas, Excelentíssimo Senhor Presidente, não resultam de voluntarismos, mas são impostas pela precariedade do atual modelo previdenciário. Reformas análogas estão sendo constantemente implementadas no mundo todo, em um processo contínuo de ajuste as novas perspectivas demográficas, às mudanças do processo produtivo e à demanda crescente por justiça social (EM/95, p.36).

Além de todos os aspectos apontados até o presente momento, dois eventos deram força para que o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário fosse visualizado como um problema em busca de soluções: a crise fiscal e econômica. Outro evento importante foi a própria crise do sistema previdenciário.

As finanças públicas do Brasil são marcadas por altas taxas de inflação e constantes planos econômicos na década de 70, altos níveis de endividamento na década de 80 e por novos planos econômicos na década de 90, que buscavam amenizar a inflação das décadas anteriores e possuindo como um de seus principais elementos o Plano Real na busca da promoção da estabilização monetária (NASCIMENTO, 2003).

Segundo Giambiagi e Além (1999), na década de 70 existia certa tranquilidade com relação à situação fiscal do país, contudo, isso se devia mais pela falta de controle e

transparência, do que pela inexistência de mecanismos adequados de definição do desequilíbrio das contas públicas que tornavam o orçamento público difícil de ser acompanhado.

Já a década de 80 é marcada pela Constituição de 1988 que trouxe avanços no nível gerencial e com relação a transparência, até então precários, todavia provocou problemas referentes a restrição da margem de manobra das autoridades econômicas e o aumento considerável das despesas previdenciárias (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

Ademais, até os anos de 1990 o resultado previdenciário era composto basicamente pelas contas do INSS. Com o aprimoramento do sistema das contas, na segunda metade de 1990, ocorreu a incorporação das receitas e despesas referentes aos servidores federais, com isso os déficits que já eram elevados tiveram seus valores ainda maiores, chegando em 1998 a US\$24,4 bilhões. A Tabela 1 permite a visualização desta situação. A esse valor ainda deveriam ser acrescentados os gastos com previdência dos estados e municípios. Estimativas do Ministério da Fazenda permitem concluir que o déficit previdenciário de caixa do INSS somado a todo o governo em 1998 teria sido de US\$38,3 bilhões, representando 4,9% do PIB (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999).

Tabela 1: O déficit previdenciário federal do Brasil em 1998 em US\$ milhões equivalentes

Rubrica		Valor
INSS		
Receita (A)		40.188
Despesa (B)		47.643
Benefícios	46.356	
Outras despesas	1.287	
Déficit (C) = (B) – (A)		-7.455
SERVIDORES PUBLICOS FEDERAIS		
Contribuição sobre salário (D)		2.140
Aposentadorias e pensões (E)		19.128
Déficit (F) = (E) – (D)		-16.988
Déficit federal total (G) = (C) + (F)		-24.443

Fonte: Adaptado de Giambiagi e Além (1999)

A projeção utilizada na EM/95 era que em 1995 o déficit chegaria a R\$3,2 bilhões com tendência crescente de acordo com estudo atuarial, o que é comprovado com os resultados de 1998, acima expostos. Esse déficit seria causado principalmente pelo incremento acelerado das despesas com benefícios como visto anteriormente.

O desajuste entre receitas e despesas da Previdência Social, portanto, é um fator que contribui segundo alguns estudos, para a crise fiscal do país e item relevante da dívida pública federal e o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário é um dos

principais temas de política fiscal das últimas décadas, amplamente discutido (GIAMBIAGI, 2007; IPEA, 2006; TIBERTO e MENDONÇA, 2012). Dessa forma, Nakahodo e Savoia (2008) afirmam que a pressão fiscal foi uma motivação para as reformas previdenciárias de 1998 e 2003. Além disso, Tiberto e Mendonça (2012) apontam que o gerenciamento orçamentário do sistema é fundamental para o atendimento das demandas sociais e melhoria na qualidade dos gastos públicos.

Assim, esses indicativos de desajustes das contas públicas em geral, influenciadas pelas contas da Previdência Social (tanto do RPGS como do RPPS), pressão fiscal e anos de desajuste das próprias contas previdenciárias, foram primordiais para que o desequilíbrio previdenciário fosse explorado como problema.

Apesar da crise fiscal não ficar explícita como justificativa para visualização do desequilíbrio das contas previdenciárias como problema na PEC 33/95, o Ministério de Estado do Planejamento e Orçamento estava entre os redatores da Exposição de Motivações da PEC 33/95, o que leva a traçar alguma relação entre os temas.

Contudo, a EM/95 não foi o único documento redigido no intuito de mostrar o desequilíbrio como problema do sistema previdenciário brasileiro e apresentar soluções. A EM/95 deu origem à PEC 33/95, que por sua vez deu origem a EC 20/98, que não foi o suficiente para contemplar todo o problema e soluções, dando força para que o desequilíbrio fosse questionado novamente através da Exposição de Motivos expedida pelo Ministério de Estado da Previdência Social e o Ministério de Estado e Chefe da Casa Civil da Presidência da República, se transformando na PEC 40/2003 e no mesmo ano em EC 40/2003. Neste trabalho a Exposição de Motivos de 2003 é tratada como EM/03 e tem como foco principal a importância do RPPS para o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial.

Um indicador importante no período é representado pela discrepância entre o valor dos benefícios do RGPS e RPPS, como pode ser visto na Tabela 2.

Apesar do número de atendidos pelo INSS ser maior, os valores dos benefícios do RPPS o torna fator determinante para do déficit da previdência.

Além disso, o número de ingressos no serviço público, segundo EM/03, era inferior aos de aposentadorias devido ao processo de reestruturação administrativa implementada pelo governo anterior.

Tabela 2: Valor médio dos benefícios previdenciários no Serviço Público Federal e no RGPS

	Valores (R\$)
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL	
Executivos (civís)	2.272,00
Ministério Público da União	12.571,00
Banco Central do Brasil	7.001,00
Militares	4.265,00
Legislativo	7.900,00
Judiciário	8.027,00
RGPS	
Aposentadorias por Tempo de Contribuição	744,04
Aposentadorias por Idade	243,10
Total dos Benefícios	374,89

Fonte: EM/03

Assim,

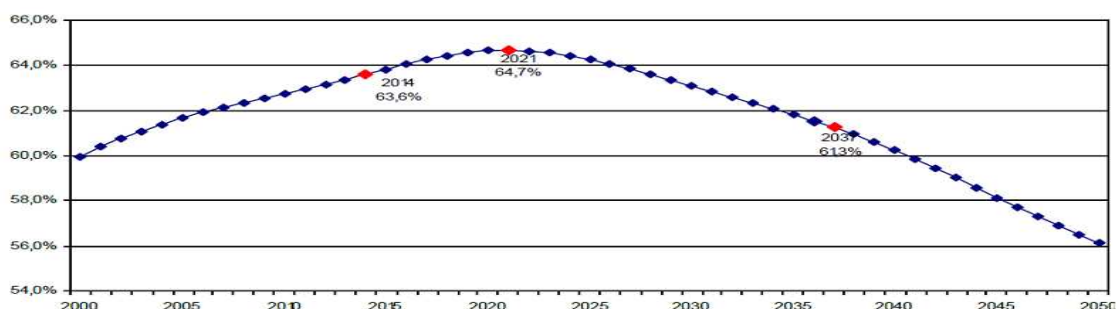
Contribuem também para explicar esse problema a precocidade das aposentadorias e as idades elevadas de entrada no serviço público. Nos últimos quatro anos, a idade média de ingresso por concurso público no serviço público federal foi de 33 anos. Por outro lado, as aposentadorias têm ocorrido em idades precoces inferiores a 55 anos, em plena capacidade laboral, o que denota a exiguidade do período contributivo (EM/03, p. 15).

Vale destacar que, a relação aposentadoria precoce e renda, evidenciada na EM/95, continuava como justificativa na EM/03. Assim como as questões relacionadas ao perfil demográfico, como aumento do número de idosos, diminuição da taxa de natalidade e aumento da expectativa de sobrevida continuaram indicando que a situação das contas previdenciárias brasileiras era preocupante, contribuindo para um passivo previdenciário² cada vez maior.

Com a inversão da pirâmide etária ao longo dos anos conseqüentemente a população ativa também sofreu e continuará sofrendo um declínio e a proporção de pessoas ativas com relação às inativas se reduzirá, conforme projeções que são realizadas periodicamente pelo IBGE. As Figuras 2 e 3 mostram o declínio da população em idade ativa a partir de 2021 e o declínio contínuo da quantidade de

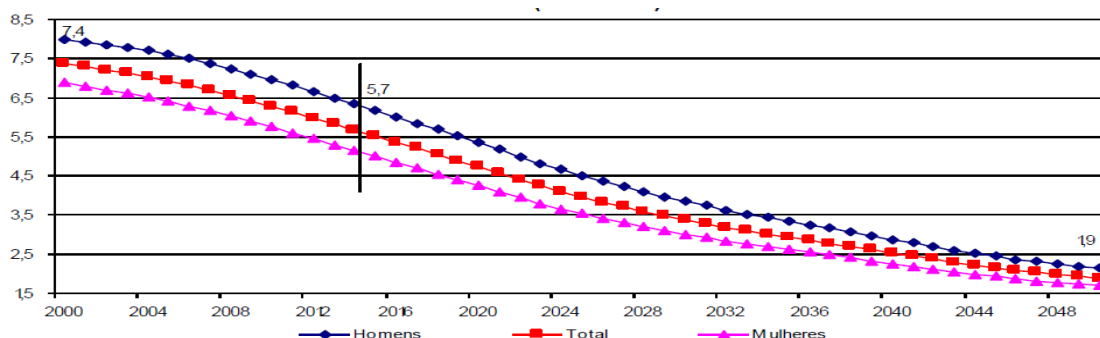
² Segundo Schymura, Lannes e Perdigão (2001, p. 50) “passivo previdenciário pode ser definido como o valor atual das reservas necessárias para fazer face aos compromissos assumidos com os servidores atualmente existentes, considerando diversos fatores atuariais (idades de ingresso, de aposentadoria e de morte, probabilidades de ocorrência de morte e invalidez, tempos estimados de contribuição e de recebimento de benefícios, salários e benefícios observados, número atual de servidores ativos e inativos etc.) e algumas variáveis macroeconômicas (taxa de juros, taxa de crescimento da economia etc.)”.

peças ativas com relação as inativas. Para analisar os gráficos deve-se levar em consideração que a taxa de crescimento populacional, segundo censo demográfico 1980, 1991 e 2000 e estimativas demográficas 2001 e 2005 do IBGE era de 1,93 em 1980/1991, 1,64 em 1991/2000 e 1,67 em 2001/2005, em que mantidas essas tendências a população brasileira não mais crescerá em cerca de 30 anos.



Fonte: MPS/SPPS 2013

Figura 2: Projeções da proporção da população em idade ativa (16 a 59 anos) sobre a população total – 2000-2050.



Fonte: MPS/SPPS 2013

Figura 3: Quantidade de pessoas em idade ativa para cada pessoa em idade inativa (2000/2050)

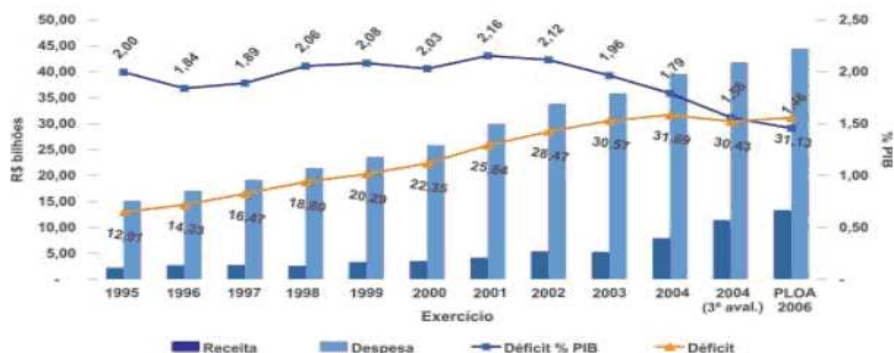
Assim, de acordo com EM/03 (p.15)

Em 1991, havia dois trabalhadores em atividade para financiar cada trabalhador inativo e pensionista. Nos últimos oito anos, enquanto o número de ativos reduziu-se em 9,5%, a quantidade de aposentados e pensionistas aumentou 67,3%. Em 1998, a relação entre contribuintes e beneficiários já era de praticamente um trabalhador ativo para cada inativo e pensionista. Na União, em 2002, o número de inativos chegou a 942,7 mil servidores, enquanto o número de ativos chegou a 851,4 mil.

Em que,

Do ponto de vista da utilização dos recursos da União e dos estados com os regimes próprios, verifica-se forte comprometimento da receita corrente líquida destes entes federativos com despesas de pessoal inativo e pensionistas, da ordem de 15,1% e 23,4% para União e estados, respectivamente (EM/03, p.10).

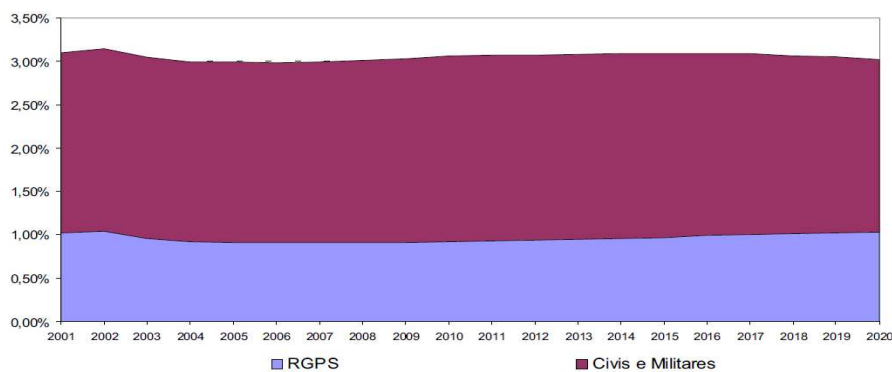
Giambiagi e Além (2011, p.133), definem que “o déficit – e, muitos argumentavam até então, a inflação – surgiria assim como consequência natural de uma equação socioeconômica que combinava a abundância de direitos com a escassez de financiamento para atender a todos eles”, como pode ser observado na Figura 4.



Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2006/ciclos/Mensagem>

Figura 4: Desequilíbrio do RPPS

Ademais, a Figura 5 mostra a necessidade de financiamento dos regimes e reforça a contribuição do RPPS para a situação da Previdência em geral do país.



Fonte: Pinheiro e Caetano (2001)

Figura 5: Evolução das necessidades de financiamento dos regimes previdenciário dos civis e dos militares e do déficit do RGPS como proporção do PIB – 2001/2020.

O evento-foco que leva a compreender o desequilíbrio do RPPS como problema é o comprometimento do espaço fiscal no que diz respeito ao financiamento de políticas públicas que orientem o país a construir uma sociedade livre, justa e solidária, com desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, conforme fica claro na EM/03.

A dívida líquida³ do setor público brasileiro cresceu significativamente entre 1994 e 2000. Segundo Nascimento (2003), três foram os principais motivos: fim da corrosão inflacionária sobre salários; manutenção dos níveis de investimento sem disponibilidade de recursos, aqui se insere os previdenciários; e taxas de juros elevadas e associadas aos programas de refinanciamento que limitaram o pagamento da dívida de Estados e Municípios a percentual da receita líquida real.

Giambiagi e Além (2011) colocam como os principais fatores da piora fiscal dos estados após 1994, a elevação do gasto com o funcionalismo, além dos reajustes salariais generosos, e o crescente peso dos inativos para a folha de pagamento dos estados devido as regras que permitem a aposentadoria em idade precoce e outras que privilegiam certas categorias.

Além disso, vale destacar as situações que colocam em cheque valores importantes, e dentre elas tem-se a diferença entre as regras dos regimes de previdência pública, ou seja, RGPS e RPPS, gerando inconsistência do ponto de vista financeiro e atual, conforme o seguinte trecho

4. É sabido que a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC nº 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo (EM/03, p.6).

Ademais, indicativos do desajuste das contas do RPPS, observados em seu contexto, podem ser atribuído anteriormente à Constituição Federal de 1988, uma vez que ocorria a concessão de benefícios sem fonte de custeio definida. Dessa forma, Amaro (2004, p. 5) conclui que naquela época “o regime dos servidores públicos nunca foi, realmente, um regime previdenciário, mas, sim, um item da despesa pública”.

Dessa forma a EM/03 auferiu grande importância para o desequilíbrio ao RPPS e seus desajustes provocados pelo histórico do regime, em que não existia contribuição do empregado para a aposentadoria devido a relação *pro labore facto* proporcionada

³ Composição da dívida líquida do governo federal: Dívida Mobiliária; Dívida Bancária Líquida; Arrecadação a Recolher; Aviso MF – 30; Moedas de Privatização; Recursos do FAT; Base Monetária; Outros Depósitos no Banco Central; Créditos do Banco Central às Instituições Financeiras; Carteira de Fundos; Demais Contas do Banco Central; Previdência Social; Renegociação com os Estados (Lei nº 9.496/1997); Depósitos a Vista; Dívidas com Empreiteiros e Fornecedores; Debêntures; Carteira de Títulos Públicos das Empresas Estatais; e Dívida Externa Líquida (NASCIMENTO, 2003).

pelo Estado. Além disso, com a instauração do Regime Jurídico Único (RJU) em 1988, mais pessoas passaram a não contribuir para as aposentadorias, agravando a situação.

Portanto, não existia uma relação dentro no RPPS entre contribuição e benefício percebido, ou seja, a aposentadoria não exigia qualquer relação entre as contribuições dos servidores quando estavam em atividade, sendo o valor do benefício definido como equivalente à última remuneração do cargo efetivo. A EM/03 (p.9) expõe que

A regra atual dos servidores compromete de maneira sensível o equilíbrio atuarial dos regimes próprios de Previdência Social, inexistindo relação entre a contribuição e o benefício a ser percebido, haja vista ser possível ao servidor optar por ingressar mais tarde no serviço público, contribuir com pouco tempo e obter pelo resto da vida um benefício integral em relação à sua remuneração, em razão da garantia de contagem de tempo recíproca entre os regimes.

Tal situação ainda era agravada pelo fato do servidor poder se aposentar com apenas cinco anos no cargo efetivo e dez anos no serviço público, ou seja, a pessoa contribuía anteriormente para o RGPS sob vencimentos provavelmente inferiores ao de referência para o RPPS.

Ademais, a EM/03 (p. 12) ainda defende que quanto maior a necessidade de financiamento da previdência, maior é o desvio de recursos que poderiam ser utilizados por outras áreas

... a necessidade de financiamento, em 2002, dos regimes de previdência dos servidores públicos nas três esferas de governo situou-se na faixa de 39,1 bilhões de reais, beneficiando pouco mais de 2,5 milhões de servidores públicos. No mesmo ano, toda a dotação destinada ao Ministério da Saúde foi de 28,5 bilhões de reais; a dotação do Ministério do Trabalho e Emprego no Orçamento de 2002 foi de 14,1 bilhões de reais; bem como a do Ministério da Educação no orçamento de 2002 foi de 17,4 bilhões de reais. Isso nos remete a uma outra questão, que é a oportunidade do gasto público.

Assim, mais uma vez é colocada em cheque a sustentabilidade do sistema previdenciário que, quando comparado com outros países, as regras de aposentadoria do RPPS, se constituem em caso único no mundo, sendo um dos poucos em que o aposentado recebe proventos superiores aos dos servidores ativos, além das regras de pensões por morte estarem bem distantes das de países desenvolvidos (EM/03). A EM/03 (p. 25) justifica

A reforma ora preconizada, Excelentíssimo Senhor Presidente, é imposta pela desigualdade de tratamento do sistema previdenciário brasileiro, o que, de resto, já havia sido amplamente documentado pelo Programa de Governo de Vossa Excelência em 2002, e pela existência de regras sem o devido respaldo técnico e doutrinário, o que o torna socialmente injusto e compromete sua viabilidade no longo prazo. Adequações análogas são uma constante em todo o mundo, em um processo de ajuste às novas perspectivas demográficas, às

mudanças do processo produtivo e à demanda crescente por justiça social (Exposição de Motivos PEC 20/03, p.25).

Outros indicadores que intensificaram o problema de desequilíbrio no RPPS, pois elevam os custos do sistema previdenciário e identificado apenas em 2003, estão relacionados a fragmentação da administração dos RPPS, com demasiada sobreposição de funções, diversidade de órgãos da Administração Pública e entre poderes na operacionalização do regime, grande número de servidores sendo alocados para essas funções, gerando altos custos administrativos. Esses pontos acabam por afetar também a transparência do sistema e impedir um planejamento adequado do regime, repercutindo na situação do sistema como um todo.

Esse talvez seja o grande diferencial que a EM/03 trouxe para reforçar que o problema do desequilíbrio vai além dos fatores conjunturais e estruturais, inserindo nesse momento o fator gerencial, já preconizado na EM/95, mas não desenvolvido naquela época.

5.2. Fluxo das Alternativas

Tanto a EM/95 quanto a EM/03 propunham alternativas para as situações que levavam ao desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS formando uma “sopa de ideias”. Estas ideias foram propostas principalmente por um conjunto de ministérios. Contudo, não se deve descartar a possibilidade de influência de participantes invisíveis, uma vez que diversos pesquisadores publicavam artigos e livros sobre a temática.

Dentre os principais participantes invisíveis⁴ que podem ter influenciado a EM/95. Dentre os possíveis acadêmicos estão: Perticone (1950), Potestá (1960), Torres de Oliveira (1968), Malloy (1979), Braga e Goes de Paula (1986), Oliveira e Teixeira (1989), Azeredo (1993) e Baffes e Shah (1994). Já a EM/03 Além e Giambiagi (1997), Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), Stephanes (1998), Vianna (1998), Pinheiro (1999), Oliveira e Beltrão (2001), Ribeiro e Ribeiro (2001), Medeiros (2001), Silva (2003) e Madrid (2003).

⁴ Segundo Rua (2012, p. 66) os participantes/atores invisíveis “compreendem os burocratas de carreira, consultores especializados, conselheiros presidenciais, assessores de ministro, assessores de parlamentares, outros funcionários parlamentares, além de lobbies e de funcionários que ocupam cargos de confiança nos governos aos seus vínculos com movimentos sociais ou com grupos de interesse específicos”. Já os participantes/atores visíveis“ são aqueles que recebem significativa atenção da imprensa e do público: o presidente da República, assessores de alto escalão, lideranças parlamentares, líderes dos partidos políticos de situação e de oposição, movimentos sociais, entidades e organizações civis de elevada visibilidade”.

Vale destacar que outras soluções indiretamente relacionadas ao desequilíbrio da previdência seguem em direção a políticas mais amplas como de educação, emprego, aspectos ligados aos fatores demográficos, dentre outros. Nesta pesquisa não se entrará neste mérito, por não fazer parte do objetivo principal.

O foco foi dado às alternativas sugeridas pelos ministérios que desenvolveram as EM/95 e EM/03 e que deu origem aos Projetos de Lei 33 de 1995 e 40 de 2003. Seus relatores às julgavam um conjunto de alternativas tecnicamente viáveis, dentro das restrições orçamentárias do país, mas que ao mesmo tempo tivessem aceitabilidade do público e receptividade dos políticos.

Contudo, no processo de tomada de decisão, nem todas as alternativas foram aceitas e nem todas permaneceram com o formato original. Assim, mesmo ocorrendo diversas propostas por parte dos ministérios, nem todas entraram em vigor, algumas foram alteradas, combinadas ou desapareceram durante o processo de Proposta de Emenda Complementar até se chegar à Emenda Complementar 20/98 e 40/03.

Dentre as soluções, as que mais se destacam na EM/95 e EM/03 e que deram origem ao texto final da EC 20/1998 e EC 41/2003 após tramitação no congresso estão as relacionadas a regras mais uniformes entre os regimes brasileiros, aos ajustes à tendência mundial, mudanças nas regras existentes, ao custeio e gestão.

Nogueira (2012) relata que com as mudanças nos fatores econômicos juntamente com os demográficos exercendo forte pressão no sistema previdenciário, os países tanto desenvolvidos como os em desenvolvimento tiveram que iniciar o processo de reformas para que o desequilíbrio entre receitas e despesas não os levassem a insolvência do sistema.

Segundo o mesmo autor, essas reformas foram reunidas por pesquisadores em dois grupos principais: as reformas não estruturais ou paramétricas procuram não alterar o contexto jurídico institucional já existente, apenas adota algumas alterações, preservando um sistema público de benefícios definidos e regime de repartição simples; e as reformas estruturais ou paradigmáticas, que altera o sistema público radicalmente, podendo substituir completamente o sistema público pelo privado (modelo substitutivo), criação de um sistema privado para existir conjuntamente como público (modelo paralelo), ou criação de um sistema privado de benefício complementar ao benefício pago pelo público (modelo misto).

Segundo Amaro (2004), a proposta inicial de reforma, atrelada a EM/95, estava pautada na unificação dos RGPS e RPPS em um regime básico e unificado e de

repartição simples, com benefícios limitados a valor inferior ao teto do RGPS. E outro sistema complementar e sob a perspectiva de capitalização, assim como estudos e indicações de técnicos e instituições internacionais recomendavam. Contudo, segundo o autor, essa reforma se tornou impraticável tanto do ponto de vista político, influenciado pelos lobbies corporativos, quanto do ponto de vista financeiro, devido ao elevado custo de transição e o ambiente de restrição fiscal.

Assim, foram preferíveis as alternativas que apenas modificariam variáveis previstas na legislação, mantendo o predomínio público, com modificações nos cálculos dos benefícios, regras de acesso e nas condições de financiamento, diferentemente do que seria uma reforma paradigmática, que são acompanhadas de algumas mudanças paramétricas, com o mercado mais atuante como gestor em um modelo de capitalização e contribuições definidas (MATIJJASCIC 2007; NOGUEIRA 2012).

Neste contexto, a possibilidade de criar critérios mais homogêneos entre os regimes brasileiros foi sugerida na EM/95, que a competência para legislar sobre previdência social fosse privativa da união e somente a operacionalização ficaria com às demais esferas. Contudo, essa exposição de motivos não desenvolveu a fundo o tópico de critérios mais homogêneos entre os regimes.

Outras alternativas buscavam o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Como já propunha o Modelo dos Fluxos Múltiplos algumas possuíam, e outras não, relação direta com os indicativos do problema de desequilíbrio propostos na EM/95 como: vedação de aposentadorias precoces e acúmulo de aposentadorias; isonomia entre RPPS dos servidores públicos e policiais militares gerais, resguardando particularidades da profissão; definição de fontes de financiamento mais precisas e abrangentes; alteração da contribuição por tempo de serviço; estimular a previdência complementar; desvincular o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais; tratamento isonômico entre os benefícios urbanos e rurais, e entre homens e mulheres; estabelecer novos parâmetros para contagem de tempo de serviço e de limite máximo de valores de aposentadoria e pensões do RPPS.

Já a EM/03 ao perceber que a grande discrepância entre os regimes ocorria por causas de regras mais benevolentes ao RPPS, atuou com propostas para este regime, acreditando que assim se poderia alcançar um sistema previdenciário mais equilibrado.

Neste contexto e levando em consideração as condições socioeconômicas do país, Nascimento (2003) retrata a existência de três mecanismos básicos para o financiamento do déficit público: recursos próprios, ou seja, as receitas com impostos;

emissão primária de moeda, ou seja, imposto inflacionário; e utilização de recursos de terceiros ou endividamento (interno ou externo).

Diante do quadro de problemas enfrentados pelo regime de previdência dos servidores públicos, com acúmulos de déficits advindos do seu contexto histórico, uma das principais medidas a serem adotadas se referia ao custeio do regime. Dessa forma, como comenta Amaro (2004, p.38), com o processo de reforma “a aposentadoria e pensão do servidor público deixaram de constituir direitos intrínsecos à carreira pública, passando a efetivos benefícios previdenciários” assim como ocorre no regime do setor privado e no regime de previdência privada, ou seja, ocorrem por contribuições tanto do servidor como do empregador, o que diminui a necessidade de financiamento por parte do orçamento público. A EM/03 ainda propunha a contribuição dos aposentados e pensionistas como forma de corrigir as distorções históricas.

Assim o caráter contributivo para o RPPS e alterações em algumas regras de cálculo de benefícios, como mesmo reajuste periódico para aposentadoria e pensão do RGPS e RPPS, fariam com que os regimes fossem mais similares (EM/03).

Ademais, foi proposta a adoção de um teto para o RPPS similar ao do RGPS

Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência citado mais acima (EM/03, p. 6).

Outro fator de homogeneização está relacionado à criação da previdência complementar para o funcionalismo público, que segundo a EM 40/03 seria inspirada nos princípios da igualdade e isonomia, uma vez que o RGPS possui essa característica.

Limitar as pensões em 70%, instaurar abono permanência em serviço, estabelecer que os benefícios não pudessem ultrapassar o subsídio mensal (em espécie) dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e elevar o valor máximo para os benefícios do RGP, são outras alternativas propostas pelos ministérios.

No que se refere à gestão essa foi citada na EM/95 (p. 25):

E é para permanecer honrando seus compromissos, que a Previdência Social implementará estratégias objetivando a obtenção de resultados a curto, médio e longo prazos que propiciem :

a) o aperfeiçoamento da gestão previdenciária, através da informatização, da modernização dos instrumentos e processos de trabalho e da capacitação de recursos humanos, combatendo as fraudes e a sonegação, reduzindo desperdícios e aumentando, de modo geral, a eficiência e a eficácia do sistema.

Contudo,

Ressalte-se mesmo que os problemas de ordem conjuntural e gerencial sejam totalmente resolvidos, continuarão a existir problemas estruturais que, se não forem enfrentados de imediato, irão resultar na falência do sistema. Estes problemas se manifestam, sobretudo, na redução progressiva da relação entre contribuintes e beneficiários, devido às mudanças em curso no perfil demográfico da população e nas relações de trabalho e na presença de distorções distributivas no sistema (EM/95, p.24).

Como não compete à previdência solucionar os aspectos conjunturais, como mudança relações de trabalho, renda, emprego e outros, apenas os utilizando como justificativa, era viável em um primeiro momento estabelecer planos para o problema estrutural e de curto prazo, deixando a gestão para segundo plano, assumindo importância apenas na EM/03.

Na EM/03 a gestão passa assumir importância e uma proposta é efetivamente traçada, especificamente para o RPPS. A exposição propõe a existência de apenas um Regime Próprio de Previdência Social e apenas uma unidade gestora desse regime por ente público, o que resolveria os fatores relacionados à sobreposição de funções, fragmentação da gestão, falta de transparência comprometendo o planejamento do sistema e reduziria os custos administrativos previdenciários. Essa proposta permaneceu mesmo após tramitação da PEC 40/2003 no congresso nacional e passou a ser exigência com a EC 40/2003.

5.3. Fluxo da Política

Em 1995 ocorre troca de governo no Brasil, abrindo uma janela de oportunidades. Este governo encontra o desafio de manter a estabilização da moeda e promover o crescimento econômico. Assim, foi enviado ao Congresso Nacional, diversas medidas com o objetivo de alterar a Constituição de 1988 e promover uma mudança estrutural no país, o adequando à nova realidade da economia mundial. Temas como reforma administrativa e previdenciária, desregulamentação de mercados, flexibilização das regras de contratação de mão de obra e fim do monopólio estatal nas áreas de siderurgia, energia e telecomunicações passaram a fazer parte da agenda do

governo. Para redução dos gastos públicos o governo considerava fundamental, e discutiu longamente no congresso, a reforma da administração federal e a da previdência social.

Com isso, foi identificado como momento propício, pelos formuladores da EM/95, para discutir sobre modificações no sistema previdenciário. Essa exposição foi encaminhada ao presidente, em março de 1995, que deu andamento ao processo. A proposta foi enviada ao congresso nacional em abril de 1995 e somente foi aprovada em dezembro de 1998, com alterações.

Segundo Nakahodo e Savoia (2008), o governo demorou a tomar a decisão sobre a privatização da previdência, como recomendado pelo Banco Mundial, ou se adotaria reforma do tipo paramétrica. A escolha final, optou-se por uma reforma paramétrica, cuja implementação atingiu principalmente o Regime Geral de Previdência Social, não apresentando significativas mudanças para o principal problema previdenciário que era o regime dos servidores públicos. Assim, a proposta de reforma buscou caminho mais factível para sua aprovação, segundo Amaro (2004), com manutenção do RGPS, RPPS e regime complementar, porém sujeitos a regras mais uniformes.

Essa proposta de modificação da previdência foi acompanhada por um clima ou humor nacional propício, pois os ministros envolvidos no processo estavam preocupados com as finanças previdenciárias e a sustentabilidade do sistema e a população também exercia pressão sobre o assunto, através do clamor popular e demanda por justiça social, proferida na Exposição de Motivos da PEC 33/95. Além do próprio processo eleitoral, com transição de governo e de linhas de ação, deu força a necessidade da instauração do equilíbrio das contas previdenciárias.

Em 2003 uma nova transição de governo ocorre, e uma nova janela de oportunidade surge. Esse novo governo buscava avanços sociais e melhoria na distribuição de renda, tendo em seu Programa de Governo apresentado a necessidade de modernização e reforma do sistema previdenciário como um instrumento do novo modelo de desenvolvimento que seria adotado pelo país.

Visto que a reforma do governo anterior não havia sido suficiente, o presidente da época enviou em abril de 2003 a proposta de seu governo para o Congresso Nacional, proposta pautada na EM/03 elaborada pelos Ministérios da Previdência Social e da Casa Civil da Presidência da República. Essa proposta foi discutida entre fevereiro a abril de 2003 em diálogos com os setores da sociedade, administradores estaduais e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, de acordo com Nakahodo e Savoia

(2008). A reforma procurou atacar o ponto de gargalo da reforma anterior, que era justamente a referente a previdência dos servidores públicos, com ênfase nos novos servidores e procurou também uma convergência maior entre as regras do RGPS e RPPS.

Ademais, a sociedade questionava

[...] cada vez mais o ônus que representam pensões de longa duração para cônjuges muito jovens, que possuem capacidade de retornar ao mercado de trabalho ou, caso possuam outra fonte de renda própria no momento do falecimento do segurado, possam ajustar-se gradativamente à nova circunstância familiar (EM/03, p. 9).

A aprovação da proposta em dezembro de 2003 deu origem a EC 41/2003, necessitando, portanto, de um tempo muito menor para aprovação do que a proposta do governo anterior.

Neste sentido, alguns trabalhos já realizados sobre o assunto permitem definir grupos de apoio e oposição às reformas na previdência e que acabam por explicar a demora na tramitação da proposta de 1995 e rapidez da proposta de 2003. Dentre esses trabalhos estão: Madrid (2003); Pinheiro (2004); Brookes (2004); e Nakahodo e Savoia (2008).

No que se refere aos ministérios, dois são importantes: o Ministério da Previdência Social (Regime Geral, Regime Próprio e Fundo de Pensões), que busca o equilíbrio da previdência e defende um sistema de cobertura básica universal; e o Ministério da Fazenda (Regime Complementar), que com a busca pelo equilíbrio fiscal e crescimento econômico defende uma ampliação do sistema de previdência complementar.

Outro grupo é a Câmara dos Deputados, em que PEC/95 teve diversos obstáculos com relação aos partidos e oposição e até mesmo dentro própria base aliada, levando mais de três anos para aprovação de sua proposta com modificações. Ao contrário do que ocorreu no governo PEC/03, com aprovação das propostas, também com alterações, mais em apenas oito meses devido a apoio encontrado (NAKAHODO e SAVOIA, 2008; MADRID, 2003).

No Senado ambos as propostas não encontraram grandes problemas para terem suas propostas apoiadas, uma vez os senadores apoiavam o processo de reformas previdenciárias no Brasil (NAKAHODO e SAVOIA, 2008).

Já no poder judiciário, a PEC/95 obteve o apoio, fato que não ocorreu com PEC/03, pois sua proposta continha itens que poderiam levar a perda de privilégios com

a reforma que visava mais a parte dos servidores públicos (NAKAHODO e SAVOIA, 2008).

Os sindicatos apresentavam diversas posições. A Força Sindical – FS apoiava as reformas. Já a Central Única dos Trabalhadores – CUT, era contra a reforma do sistema previdenciário. (NAKAHODO E SAVOIA, 2008; PINHEIRO, 2004).

De maneira geral os aposentados foram contra as reformas. Já a classe empresarial foi o grupo da sociedade civil que mais apoiou estas. A imprensa além de apoiar as reformas teve papel fundamental na criação de um ambiente próprio para debate sobre o sistema previdenciário, com os grandes jornais de circulação exercendo influência no público formador de opinião. Essa influência se deu especialmente na PEC/03.

Além disso, os estados e municípios por possuírem RPPS, após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001 com o estabelecimento de limites para os gastos públicos, começaram a defender a reforma previdenciária.

5.4. Convergência dos Fluxos

Diante do exposto em cada fluxo e as ideias de Kingdon sobre a convergência desses fluxos, é perceptível que a mudança de governo e a dinâmica do problema foram primordiais para que os ministérios pudessem colocar problemas referentes a previdência social e propostas de solução na atenção dos tomadores de decisão.

Com a mudança nos ministérios no momento de transição dos governos foi possível perceber linhas de pensamento diferentes, com mudança na forma de visualizar o problema e na proposição das alternativas para solucionar o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário e mais especificamente levar o foco para o RPPS.

Vale destacar, segundo Junquillo (2010, p. 140), que “a Administração Pública Gerencial foi um instrumento por meio do qual se buscou um possível redesenho dos”

Contornos da nova Administração Pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; (5) controle por resultados, ‘a posteriori’, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 11-12).

Essas ideias, para a administração pública do Brasil como um todo, foram transbordadas para a previdência social em específico para o RPPS apenas em 2003, com a exigência de apenas uma unidade gestora de RPPS por ente federativo, buscando a descentralização administrativa com autonomia local e buscando a redução de custos uma vez que os objetivos principais do modelo gerencial era enxugar da máquina pública, através das privatizações, terceirizações e publicizações, destacando a busca de eficiência do Estado por meio de políticas públicas, e o ajuste fiscal, ou seja, objetiva redução dos custos e, além disso, melhoria dos serviços públicos prestados, com maior agilidade e melhor atendimento ao cidadão.

Contudo, segundo Pierson (1994), os custos de transição são uma barreira no processo de privatização do sistema previdenciário, pois impactam negativamente no orçamento fiscal de curto prazo. No Brasil, por exemplo, segundo Amaro (2004), estima-se que o custo representaria 2,5 vezes o PIB, o que tornou tal solução inviável somada a crise fiscal do país na época.

Assim, fatores históricos, demográficos, institucionais, políticos e os custos de transição contribuíram para a definição do formato atual do sistema previdenciário brasileiro, que não copia os modelos adotados por outros países, mas ajusta os elementos positivos à realidade brasileira (AMARO, 2004).

Em um primeiro momento o RGPS foi o foco das mudanças e somente em 2003 o RPPS ganhou destaque, apesar de ser um forte influente no desequilíbrio das contas previdenciárias. As motivações para tanto podem se encontrar enraizadas na cultura patrimonialista do Brasil, como o próprio contexto desse regime aponta.

Os Quadros 2 e 3 mostram o resumo de cada fluxo para dois momentos distintos, de 1995 a 2003 e de 2003 a 2011 para melhor compreensão do processo que levou o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS para agenda do governo, e teve a unidade gestora como uma de suas alternativas de solução.

Quadro 2: Resumo dos três fluxos entre 1995 a 2003

FLUXO DOS PROBLEMAS		
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envelhecimento populacional; ▪ Taxa de fecundidade; ▪ Expectativa de vida; ▪ Relação idoso/PEA; ▪ Esperança de sobrevivência por faixa etária; ▪ Despesas com benefícios; ▪ Relação beneficiário/contribuinte; ▪ Distorções no mercado de trabalho; 	<p><u>Situações que colocam em cheque valores importantes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sustentabilidade do sistema previdenciário. ▪ Relação entre aposentadoria por tempo de serviço e renda; <p><u>Comparação com outras unidades relevantes ou países.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ O Brasil é um dos poucos países no mundo a manter aposentadoria por tempo de serviço. ▪ Duração do benefício no Brasil é superior aos dos países mais ricos do mundo (OCDE). ▪ Tendências de reforma de outros países. ▪ Recomendações dos organismos internacionais;
Eventos foco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crise previdenciária. ▪ Crise fiscal e econômica do país; 	
Feedback	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudo realizado pelos ministérios e que deram origem a Exposição de Motivos da PEC 33/95 ▪ Estudos de pesquisadores da área. 	
FLUXO DAS ALTERNATIVAS		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uniformidade entre os regimes, através de competência legislativa privativa da União; ▪ Vedação de aposentadorias precoces e acúmulo de aposentadorias; ▪ Isonomia entre RPPS dos servidores públicos e policiais militares gerais, resguardando particularidades da profissão; ▪ Definição de fontes de financiamento mais precisas e abrangentes; ▪ Alteração da contribuição por tempo de serviço; ▪ Estimular a previdência complementar; ▪ Desvincular o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais; ▪ Tratamento isonômico entre os benefícios urbanos e rurais, e entre homens e mulheres; ▪ Estabelecer novos parâmetros para contagem de tempo de serviço e de limite máximo de valores de aposentadoria e pensões do RPPS. 		
FLUXO DA POLÍTICA		
Clima ou Humor Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Momento de processo eleitoral; ▪ Clamor popular; ▪ Demanda por justiça social; ▪ Influência da imprensa. 	
Apoio ou Oposição	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministério da Previdência Social; ▪ Ministério da Fazenda; ▪ Câmara dos Deputados; ▪ Senado; ▪ Poder judiciário; ▪ Sindicatos; ▪ Aposentados; ▪ Classe empresarial; ▪ Estados e municípios. 	
Mudança de Governo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transição de Presidente da República; ▪ Troca do Ministro de Previdência Social. 	

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Quadro 3: Resumo dos três fluxos entre 2003 a 2011

FLUXO DOS PROBLEMAS		
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valor dos benefícios do RPPS e RGPS; ▪ Número de ingressos no serviço público e aposentados; ▪ Idade de ingresso no serviço público; ▪ Passivo atuarial do RPPS; ▪ Relação aposentadoria precoce e renda; ▪ Taxa de natalidade; ▪ Expectativa de sobrevivência da população; ▪ Aumento no número de idosos; ▪ Relação ativos/inativos; ▪ Representatividade das despesas com inativos e pensionistas na Receita Corrente Líquida da união e estados; ▪ Necessidade de financiamento do RPPS; ▪ Custos administrativos. 	<p><u>Situações que colocam em cheque valores importantes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A diferenciação entre as regras RPPS e RGPS. ▪ Falta de relação entre contribuição e benefício percebido. ▪ Exigência de apenas cinco anos no cargo efetivo e dez no serviço público para aposentadoria dos servidores. ▪ RJU e não contribuição para a aposentadoria. ▪ Quanto mais recursos se destina a previdência, mais outras áreas podem ficar descobertas como saúde, educação. ▪ Sustentabilidade do sistema
Eventos foco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comprometimento do espaço fiscal. ▪ Situação fiscal e econômica do país. ▪ Crise previdenciária. 	<p><u>Comparação com outras unidades relevantes ou países.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regras de aposentadoria do RPPS no Brasil se constituem em um caso único no mundo inteiro; ▪ Regras das pensões por morte distantes das de países desenvolvidos; ▪ O Brasil é um dos poucos países no mundo em que o aposentado recebe proventos superiores aos dos servidores ativos; ▪ Reformas previdenciárias em todo o mundo.
Feedback	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudo realizado pelos ministros e que deram origem a Exposição de Motivos da PEC 40/2003. 	
FLUXO DAS ALTERNATIVAS		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convergência de regras entre os regimes; ▪ Aperfeiçoamento do RPPS; ▪ Mudanças nas regras de cálculo da aposentadoria e pensão dos servidores públicos; ▪ Teto para contribuições e benefícios do funcionalismo público; ▪ Limite de até 70% para pensões; ▪ Instituição de previdência complementar para os servidores público pelos entes federativos; ▪ Mesmo reajuste periódico de aposentadoria e pensão do RGPS para o RPPS; ▪ Instauração de um abono permanência em serviço; ▪ Contribuição dos inativos e pensionistas; ▪ Previsão de existência de apenas um RPPS para cada ente público e apenas uma unidade gestora do respectivo regime; ▪ Elevação do valor do limite máximo para os benefícios do RGPS; ▪ Benefícios não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. 		

FLUXO DA POLÍTICA	
Clima ou Humor Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Momento de processo eleitoral; ▪ Influência da imprensa; ▪ Sociedade questiona o ônus das pensões.
Apoio ou Oposição	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministério da Previdência Social; ▪ Ministério da Fazenda; ▪ Câmara dos Deputados; ▪ Senado; ▪ Poder judiciário; ▪ Sindicatos; ▪ Aposentados; ▪ Classe empresarial; ▪ Estados e municípios.
Mudança de Governo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transição de Presidente da República; ▪ Troca do Ministro de Previdência Social.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

6. CONCLUSÕES

Este artigo procurou compreender como a unidade gestora surge na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, tomando por base o Modelo de Fluxos Múltiplos proposto por Kingdon.

Dessa forma, no fluxo dos problemas vários indicadores, principalmente demográficos e econômicos, atrelados a eventos foco que permitiram desenhar esses indicadores como alarmantes e somados à situações que colocam em cheque valores importantes, como a própria sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, permitiram aos tomadores de decisão perceberem o desequilíbrio financeiro e atuarial como um problema que necessitava de ações para solucioná-lo, tudo isso reforçado pelo pensamento de reforma recomendado pelos organismos internacionais.

Dessa forma, o modelo mostrou que apesar dos fatores que desencadearam o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência serem de cunho estrutural, conjuntural e gerencial, apenas os dois primeiros foram tratados no momento inicial, ou seja, por volta de 1995. O fator gerencial foi desenvolvido somente após a troca do governo em 2003 e dos ministros, com direcionamento dos esforços para o RPPS e para o fator gestão.

Isso pode estar atrelado à não exposição, por parte dos policy entrepreneurs, de indicadores, evento foco, feedback e situações que coloquem em cheque valores importantes relacionados ao fator gerencial em um primeiro momento. Os indicadores utilizados para definição e elevação do problema do desequilíbrio para agenda de

decisão em 1995 foram basicamente de natureza demográfica e econômica, contribuindo para o retardamento da ação no âmbito da gestão.

Ademais, no fluxo das alternativas apesar de ser nítida a participação dos atores visíveis, não se pode descartar a possibilidade de influência dos atores invisíveis, ambos contribuindo para a formação de uma “sopa” de ideias direta ou indiretamente relacionadas à previdência social, em que este trabalho dá destaque para as diretamente relacionadas.

Diversas foram as propostas para solucionar o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial, sendo que a partir de 1995 reformas paramétricas foram desenvolvidas e apenas em 2003 melhorias nos mecanismos de gestão, principalmente no RPPS, foram consideradas como fator de destaque. E é neste contexto que surge a unidade gestora.

Assim, ao centralizar a análise para o RPPS, foco da proposta de reforma em 2003, surge o indicador de custos administrativos elevados e então a gestão passa a ser percebida como solução. Contudo, outras soluções parecem ser tratadas com mais atenção do que a gestão propriamente dita. Isso pode estar relacionada a maior parte do fluxo dos problemas ter relação com outras soluções do que com a gestão, parecendo ser esse um fator de fluxo das alternativas pouco desenvolvida no fluxo dos problemas.

Assim, acredita-se que a unidade gestora somente surge como solução porque possui viabilidade técnica com a redução de custos, diminuição da sobreposição de funções e tudo isso com custos toleráveis, pois exigia apenas uma taxa de administração, perante a lei, para ser implementada. Além disso, essa ideia ganhou aceitação do governo federal e só assim, entrou para a pauta de discussão e tornou-se uma decisão.

No fluxo da política, o clima nacional era favorável para a entrada do desequilíbrio para a agenda, com apoio e oposição de diversos grupos como: Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Câmara dos Deputados; Senado; Poder Judiciário; Sindicatos; Aposentados; Classe empresarial; estados e municípios.

Contudo, a troca de governo é o que permite a questão do desequilíbrio ser tratada como importante entrando para a agenda em 1995 e também permite a gestão ser desenvolvida em 2003, dando vida à unidade gestora.

Dessa forma, o modelo de múltiplos fluxos permite demonstrar que problemas e soluções se encontram em uma janela de oportunidades entrando para a agenda de decisão. Como já destacado por Kingdon e comprovado nas análises dessa pesquisa, a

troca de governo foi um fator determinante para que a gestão pudesse ganhar sentido, modificando o fluxo das alternativas e inserindo a unidade gestora como uma forma de contribuir para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, ganhando espaço e transformando em obrigação para os RPPS.

Além disso, vale destacar que o contexto no qual se inseria a administração pública da época pode ser um fator relevante, pois o período de reforma era também o período de transição de uma administração pública burocrática para a administração pública gerencial, com a busca da eficiência do Estado por meio de políticas públicas e o ajuste fiscal, com o objetivo de redução dos custos e, além disso, preza pela melhoria dos serviços públicos prestados, trabalhando na agilidade e melhor atendimento ao cidadão, focalizando a seleção de métodos de gestão como comenta Oliveira (2009).

Assim, pode-se concluir que a unidade gestora surge em segundo plano para resolver o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e esse pode ser um dos motivos para a não existência de forma efetiva em todos os entes federados brasileiros. Contudo, cabe a partir de então, investigar como a unidade gestora foi implementada, compreendendo se parte da busca pelo equilíbrio do RPPS está ocorrendo efetivamente e quais os mecanismos para suprir as deficiências se existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. **Rio de Janeiro: Editora Campus**, 1999.

ALÉM A. C. D; GIAMBIAGI F. Despesa previdenciária: análise da sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma. **Texto para discussão** n. 374. Rio de Janeiro: PUC, 1997.

AMARO, M. N. O processo de reformulação da previdência social brasileira (1995-2004). **Textos para Discussão 3**. Consultoria Legislativa do Senado Federal Coordenação de Estudos. Brasília, fevereiro / 2004.

AZEREDO, B. O sistema previdenciário Brasileiro: Diagnósticos e Perspectivas de Mudanças. Rio de Janeiro. CEPP n. 9. **Texto para Discussão**. 1993.

BAFFES, J. e SHAH, A. Causality and comovement between taxes and expenditures: historical evidence from Argentina, Brazil and Mexico, **Journal of Development Economics** 44, 311-31. 1994.

BARCELOS, M. Atores, interações e escolhas: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul, 2004-2009. **Dissertação de mestrado em Sociologia**, Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; KANSO, S. Dinâmica populacional brasileira na virada do século XX. **Texto para Discussão 1.034**. Rio de Janeiro: IPEA. 2004.

BRAGA, J. C.; GOES DE PAULA, S. **Saúde e Previdência**: Estudos De Política Social. São Paulo, Hucitec: 1986.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 nov. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9717.htm. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Lei 10.887, de 18 de julho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa 03, de 12 de agosto de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 agosto 2004. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-105056-362.pdf. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa 02, de 31 de março de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 abr 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/ORIENTA%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-SPS-02-de-31mar2009-atualizada-at%C3%A9-11jul2014.pdf>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Portaria 402, de 10 de dezembro de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 2008. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/PORTARIA-MPS-N%C2%BA-402-de-2008-Atualiz.29dez2014.pdf>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Proposta de Emenda Complementar nº 33, de 29 de março de 1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Proposta de Emenda Complementar nº 40, de 30 de abril de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129815&filename=P+EC+40/2003. Acesso: 10/07/2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 4, Volume 121, Número I, Jan-Abr, 1996.

BROOKS, S. M. **International financial institutions and the diffusion of foreign models for social security reform in Latin America**. in Kurt Weyland (ed.), *Learning from foreign models in Latin America policy reform*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press. 2004

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative science quarterly**, p. 1-25, 1972.

CZERMAINSKI, S. B. C. A política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos: um estudo a partir da análise de políticas públicas. 2009. **Dissertação de mestrado da UFRGS**. Faculdade de Farmácia. Curso de Pós-Graduação em Ciências Farmacêuticas. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

FERRARO, S. A. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial nos Regimes de Previdência Social: RGPS – Regime Geral de Previdência Social, RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, RPP – Regime de Previdência Privada**. RJ: Lúmen Júris. 2010.

GIAMBIAGI, F. **A reforma da previdência: o encontro marcado**. RJ: Elsevier. 2007.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Elsevier Brasil, 2011.

IPEA. Panorama conjuntural. **Boletim de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 73, p. V-XI, 2006.

JAMES, E. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. Org. **MPAS/SPSA**. Economia Política da Reforma da Previdência. Brasília. 2001.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da Administração Pública**. Brasília: CAPES, 2010.

KINGDON, J. W.; THURBER, J. A. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma idéia. Políticas públicas: coletânea. Brasília: **ENAP**, v. 1, p. 219-225, 2006.

- KINGDON, J. W. Juntando as coisas. Políticas públicas: coletânea. Brasília: **ENAP**, v. 1, p. 225-247, 2006.
- KÜCHEMANN, B. A.. Envelhecimento populacional, cuidado e cidadania: velhos dilemas e novos desafios. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 1, p. 165-180, 2012.
- MADRID, R. L. **Retiring the state: the politics of pension privatization in Latin America and beyond**. Stanford, California, Stanford University Press. 2003.
- MALLOY, J. M. **The Politics of Social Security In Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1979.
- MATIJASCIC, M. Reforma da Previdência e países em desenvolvimento: o eterno retorno. In: TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fábio (orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- MEDEIROS, M.. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. **Texto para Discussão**, n. 852, IPEA, Brasília, dez. 2001.
- NASCIMENTO, E. R. **Finanças Públicas: União, Estados e Municípios**. 2ed. Brasília: Vestcon, 2003.
- NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 45-58, 2008.
- NOGUEIRA, N. G. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. v. 81 — n. 4 — ano XXIX Outubro | novembro | dezembro 2011
- NOGUEIRA, N. G. Equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Coleção Previdência Social**. Série Estudos, v.34. Brasília:MPAS, 2012.
- OLIVEIRA, J. A de A.; TEIXEIRA, S. M. F. **(IM) Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989.
- OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTRÃO, K. I. The Brazilian Social Security System. **International Social Security Review**. Vol. 54 1/2001
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. Reforma da previdência. **Texto para Discussão** n. 508. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, agosto 1997
- PERTICONE, G. Previdência Social e assistência social. **Revista Internazionale dela Protezione Sociale**. Industriários, 14, abr., 1950.
- PIERSON, P. **Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment**. Cambridge, England, Cambridge University Press., 1994
- PINHEIRO, V. C. Reforma de la seguridad social y federalismo: el caso brasileño. In: **SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL**. Brasília, ESAF. 11, jan. 1999.
- PINHEIRO, V. C. **The political economy of pension reform in Brazil: a historical perspective**. Working Paper, consultado no site <http://www.iadb.org/sds/doc/IFM-Pinheiro-Pension-WP-2004-E.pdf>. 2004

PINHEIRO, V. C. P.; CAETANO, M. A. Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social, Previdência dos Servidores Públicos Federais, Militares e Assistência Social. **Informe de Previdência Social**. Volume 13, Número 05, Maio de 2001 .

POTESTÁ, L. Previdência social e estado assistencial. **Industriários**, 1960.

RUA, M. das G. Para Aprender Políticas Públicas – Volume 1: Conceitos e Teorias. **Curso online Políticas Públicas**. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas-IGEPP. 2013. Disponível em http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso: 15/05/2015.

RIBEIRO, M. M.; RIBEIRO, E. M. A Participação do Sistema Previdenciário no Déficit Público Brasileiro. In: **EnANPAD**, 25, 2001, Campinas. Anais... Campinas: ANPAD, 2001.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamentode Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SCHYMURA, L. G.; LANNES, O. P.; PERDIGÃO, L. A. Estimativa do passivo previdenciário dos estados. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 49-81, 2001.

SILVA, D. G. P. da. **Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas**. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2003.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 7, n. 1, p.70 -81, 2005.

SILVEIRA, S. F. R.; DRUMOND, A. M.; FARONI, W. Formação da agenda na política habitacional do estado de Minas Gerais, Brasil: uma análise à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos. In: **GIGAPP**, 2014, Madrid, Espanha. Disponível em http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/P12-RAMOS-MATOS-FARONI-2014.pdf. Acesso em 05 de março de 2016.

STEPHANES, R. **Reforma da Previdência: sem segredos**. Rio de Janeiro:Record, 1998.

TIBERTO, B. P.; MENDONÇA H. F. de. A importância do gerenciamento do sistema previdenciário para a qualidade dos gastos públicos. **V Prêmio SOF de Monografias – Coletânea**, 2012

TIBERTO, B. P.; DWECK, R. H. Previdência Social brasileira: análise financeira da década de 2000 e discussão sobre propostas de reformas. **Texto para Discussão** n. 31. Rio de Janeiro, RJ: Cede – Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, março 2011.

TEIXEIRA, M. L. A política contra lavagem de dinheiro no Brasil: o processo de absorção de regime internacional. 2005. **Dissertação de Mestrado** em Ciências Políticas do Instituto de Ciência Política da UnB, Brasília, DF, 2005.

TORRES DE OLIVEIRA, F. L. A quem cabe administrar a Previdência Social. **Rev. Previdência Social**. 6, maio-jun. 1968.

VELLOSO, J. C. A dinâmica das instituições fiscais e orçamentárias: o caso das reformas no período pós-real. 2012. **Dissertação de mestrado**. Brasília: PPGA/UnB, 2011.

VIANNA, M.L.W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil.** Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Ed. Revan-IUPERJ/UCAM, Rio de Janeiro 1998.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure limitations, prospects. In:
SABATIER, P. A. **Theories of Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy.** Boulder, CO. Westview Press, p. 65-92. 2007.

ARTIGO II - O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA UNIDADE GESTORA DE RPPS

RESUMO

Considerada parte da política pública de equilíbrio financeiro e atuarial, a unidade gestora é objeto da presente pesquisa que pretende analisar o processo de implementação desse órgão do Regime Próprio de Previdência Social nos estados brasileiros, que possui a EC 41/2003 como seu marco legal, embora seu resultado não expresse a existência de unidades gestoras efetivas na prática. Para tanto, se utilizou a bibliografia sobre implementação de políticas públicas para traçar categorias que serviram de base às análises de atas, legislações e questionários, que foram os dados coletados por esse trabalho. As análises ocorreram pela técnica de análise de conteúdo. Assim, a principal conclusão se refere às falhas no processo de formulação, o que leva à necessidade de uma sistematização do processo de implementação para que o mesmo se torne mais claro e possível para os implementadores de políticas públicas.

Palavras chave: unidade gestora; implementação; RPPS.

1. INTRODUÇÃO

Segundo Ibrahim (2009), a Previdência Social pode ser conceituada como seguro de filiação compulsória (para os regimes públicos), coletivo e de caráter contributivo com o objetivo de amparo aos seus beneficiários contra os riscos sociais, sendo constituída pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social e pelos regimes complementares.

No que se refere ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, esse é um regime público de Previdência Social que visa assegurar os servidores públicos de cargo efetivo, devendo possuir unidade gestora única para cada ente federativo, segundo a Emenda Complementar 41/2003.

A unidade gestora é uma entidade ou órgão da administração pública que assume a forma de autarquia ou um fundo, realizando a administração, o gerenciamento e operacionalização do RPPS, incluindo todas as atividades pertinentes ao regime, ou seja, arrecadação e gestão dos recursos e fundos, concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de, no mínimo, aposentadoria e pensão, de todos os poderes, órgãos e entidades de cada ente federativo.

Com a implementação da unidade gestora pelos entes federativos espera-se a diminuição das sobreposições de funções, redução dos custos para o sistema, racionalização para melhor operacionalização das atividades, diminuição da descentralização administrativa para acesso a maior volume de informações e informações mais confiáveis, refletindo no ajuste do desequilíbrio financeiro e atuarial (CALAZANS et al., 2013).

Calazans e Caetano (2013) afirmam que em 2011 existiam 1 RPPS distrital, 26 estaduais, 2.272 municipais, totalizando 2.299 RPPS no Brasil. Contudo não se pode afirmar que todos esses RPPSs possuíam unidade gestoras únicas, como mostra o estudo de Calazans et al. (2013), que conclui que, se tratando do nível estadual, apenas três possuem unidades gestoras exercendo todas as atividades pertinentes, sendo: Minas Gerais, Tocantins e Espírito Santo, mas sem trazer muitos detalhes sobre os motivos dessa situação.

Ademais, ao analisar os dados apresentados pelo Anuário Estatístico da Previdência Social para o ano de 2013 fica evidente a importância dos RPPSs estaduais. O Anuário afirma que estavam vinculadas ao Regime Próprio de Previdência Social 9,39 milhões de pessoas, sendo 4,46 milhões nos governos estaduais (48% do total),

0,84 milhões vinculadas às capitais dos governos municipais (9% do total), 1,97 milhões nas cidades do interior dos governos municipais (21% do total), e 2,12 milhões vinculados ao governo federal (22,6% do total). Assim, a esfera estadual é a que apresenta um maior contingente de atendidos pelo RPPS.

Além disso, no que se refere aos resultados previdenciários do RPPS, o Anuário Estatístico da Previdência Social destaca que para o ano de 2013 de um montante de receita previdenciária de R\$67,67, R\$42,75 bilhões (63,18%) são de origem estadual, R\$7,81 bilhões (11,54%) de origem das capitais dos governos municipais, e R\$17,11 bilhões (25,28%) das cidades do interior dos governos municipais. Já o montante de despesa previdenciária chega a R\$108,71 bilhões, em que o nível estadual representa um valor de R\$85,93 bilhões (79,05%), nas capitais dos governos municipais R\$11,34 bilhões (10,43%) e nas cidades do interior dos governos municipais o valor é de R\$11,34 bilhões (10,52%). O resultado, portanto, se torna deficitário em um total de R\$41,04 bilhões, R\$43,17 bilhões para o nível estadual, R\$3,53 bilhões nas capitais dos governos municipais e R\$5,67 bilhões nas cidades do interior dos governos municipais. Assim, o nível estadual é o que apresenta um pior resultado apesar de ser a maior fonte de receita, pois a despesa previdenciária fica em torno de 201% da receita previdenciária, como exposto no Anuário Estatístico da Previdência Social 2013.

Dessa forma, com a falta de implementação completa da unidade gestora por todos estados brasileiros, unidade essa que visa o equilíbrio das contas do RPPS, e da relevância do RPPS estadual, bem como sua contribuição para o desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência, o processo de implementação da unidade gestora de RPPS a nível estadual se constitui em uma lacuna propícia para investigações.

Neste sentido, surge o questionamento que dá motivação a esse artigo: Como ocorreu o processo de implementação da unidade gestora, que possui a EC 41/2003 como seu marco, mas cujo resultado não expressa a existência de unidades gestoras efetivas?

Assim, o objetivo geral é analisar o processo de implementação da unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social nos estados brasileiros, a fim de compreender os motivos para não existência em todos os estados.

2. UNIDADE GESTORA DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Exigida pela Emenda Complementar 41/2003, a unidade gestora de RPPS passou por um processo de definição e operacionalização, em que diversos instrumentos normativos foram criados. O primeiro deles é a Lei 10.887 de 18 de junho de 2004 que trata da aplicação da EC 41/2003. Nela fica estabelecida que a unidade gestora do Regime Próprio de Previdência:

- I** - contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento;
- II** - procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;
- III** - disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Posteriormente, foi emitida a Orientação Normativa nº 03 de 12 de agosto de 2004, que trouxe efetivamente a definição de unidade gestora de RPPS, como entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo, cuja finalidade seja a administração, o gerenciamento e operacionalização do RPPS, em que estão incluídas as atividades de arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios. Além disso, essa orientação acrescenta à Lei 10.887 que a unidade gestora deve estar vinculada ao Poder Executivo. Destaca que a unidade gestora deverá centralizar, no mínimo a concessão, o pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão. E deverá dar acesso livre ao Auditor Fiscal da Previdência Social para a inspeção de livros, notas e demais documentos necessários ao perfeito desempenho das funções de uma unidade gestora.

A emissão da Portaria 402 de 10 de dezembro de 2008 reafirma a vedação da existência de mais de um RPPS e mais de uma unidade gestora deste regime para cada ente federativo, reforçando o conceito de unidade gestora e suas funções e acrescentando que ela poderá gerenciar direta ou indiretamente a concessão, o pagamento e a manutenção, de no mínimo, aposentadoria e pensão concedidas a partir da publicação da Emenda Constitucional 41/2003, de todos os poderes, órgãos e

entidades do ente federativo. Reafirma o acesso dos segurados às informações e o livre acesso do Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil à unidade gestora de RPPS.

Em 31 de março de 2009 foi emitida uma nova Orientação Normativa Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social a de nº 02, que reafirma os pontos abordados pelos instrumentos anteriores e define os recursos para se atingir o objetivo de implementação da unidade gestora. Assim, para cumprir este papel, a orientação normativa define que para a cobertura das despesas do RPPS com utilização dos recursos previdenciários poderá ser estabelecida, em lei, uma taxa de administração de até 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativos ao exercício financeiro anterior, que deverá ser utilizada exclusivamente para o custeio das despesas correntes e de capital necessárias a organização e ao funcionamento da unidade gestora de RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio.

Em resumo, com a implementação da unidade gestora pelos entes federativos espera-se a diminuição das sobreposições de funções, redução dos custos para o sistema, racionalização para melhor operacionalização das atividades, diminuição da descentralização administrativa para acesso a maior volume de informações e informações mais confiáveis, refletindo no ajuste do desequilíbrio financeiro e atuarial (CALAZANS et al., 2013).

De acordo com Schwarzer (2009), o equilíbrio financeiro e atuarial só pode ser alcançado a partir de projeções bem realizadas, exigindo-se informações confiáveis e precisas, em que a fragmentação dos órgãos na administração previdenciária provoca estimativas financeiras e atuariais em diversos graus de consistência, impedindo o planejamento das políticas previdenciárias de maneira adequada.

Alguns estudos sobre a unidade gestora de RPPS foram desenvolvidos e dentre os principais tem-se o de Cavalcante Júnior e Almeida (2012) que realizam um estudo com o objetivo de mostrar a atual situação de desequilíbrio da Previdência Social dos Servidores Públicos Estaduais no Estado do Ceará, analisando as contribuições previdenciárias, o quadro de segurados ativos, inativos e pensionistas, as despesas de pessoal, os aportes efetuados pelo Tesouro Estadual, e o déficit atuarial no período de 2006 a 2010. Com esse estudo os autores chegam à conclusão de que o Sistema de Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Ceará apresenta uma situação deficitária, em que são aportados mensalmente uma grande quantidade de recursos que poderiam ser empregados em outras áreas. Concluem que o estado necessita da criação

da unidade gestora, pois essa é uma exigência legal e com a criação da mesma terá que proceder a segregação de massas dos segurados e a criação do Plano Previdenciário e do Plano Financeiro, contribuindo para a redução do desequilíbrio existente, mesmo que apenas a longo prazo.

Santos (2014) demonstra em seu trabalho a importância das reformas da previdência, sendo uma das principais a que institui a unidade gestora, para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e tomando como foco de análise os estados da região Sudeste do Brasil. Sua pesquisa teve como público-alvo autoridades do Ministério da Previdência Social (MPS), diretores e dirigentes dos RPPS dos Estados da Região Sudeste, de Previdência Complementar instituídas nos referidos entes federados, atuários e especialista no assunto, cuja coleta de dados se deu através de entrevistas estruturadas. Assim, concluiu que as mudanças estabelecidas nas Reformas da Previdência têm contribuído de forma significativa para diminuir o passivo previdenciário acumulado ao longo dos anos, em que os estados escolhidos para análise apresentam resultados promissores para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Além disso, relata que as reformas também provocaram a criação de novas fontes de financiamento dos RPPSs.

No que se refere especificamente à unidade gestora, o trabalho de Velten (2013) teve como objetivo verificar a implementação da unidade gestora no RPPS do Estado do Espírito Santo, para isso utilizou a pesquisa documental e análise de informações contábeis e atuariais do período de 2003 a 2011, buscando verificar o cumprimento da Emenda Constitucional nº 41/2003. A autora concluiu que em termos legais o Estado do Espírito Santo definiu o Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro (IPAJM) como gestor único da previdência, por meio da Lei Complementar nº. 282/2004, entretanto em termos efetivos ainda existem órgãos da administração pública estadual gerenciando a manutenção de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão. A autora finaliza sua pesquisa sugerindo que próximas pesquisas aprofundem as causas que justificam a não unificação da gestão destes benefícios no gestor único da previdência estadual.

Calazans et al. (2012) buscam elaborar o conceito de entidade gestora única do RPPS de forma que os entes federados possam usar as definições teóricas criando, segundo as normas esparsas vigentes, unidades gestoras capazes de executar todas as atribuições do RPPS, mediante gestão democrática, transparente e responsiva, princípios estes que proporcionam maior controle social sobre as atividades estatais.

Calazans et al. (2013) relatam que a principal razão para a criação de unidade gestora de RPPS pelos estados se refere a obediência às normas e necessidade de manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e não a preocupação com o beneficiário do regime. Porém a importância da busca a profissionalização da gestão do RPPS por meio da criação da unidade gestora possibilita a consolidação e padronização de tarefas, ganhos de escala, e por meio da democratização da sua gestão mediante compartilhamento do poder decisório e utilização de mecanismos democráticos de participação e diálogo sociais, possibilitando a busca por um controle mais eficaz dessa política.

Calazans (2013) trata da participação social, com o objetivo de analisar o direito a participação dos segurados nos conselhos gestores dos Regimes Próprios de Previdência Social a nível estadual. Os resultados da pesquisa mostram que a experiência democrática na gestão dos RPPSs estaduais é dispersa, em que o marco regulatório é limitado, restringindo-se a prescrever a necessidade de garantir a representação dos segurados nos espaços em que seus interesses sejam objeto de discussão, mas não promovem nenhuma espécie de regulação sobre o funcionamento desses conselhos.

Neste contexto, vale destacar que a necessidade de reformulação da gestão do RPPS no Brasil, “implica em uma nova cultura previdenciária que deve ser paulatinamente absorvida pelos servidores e principalmente pelos gestores dos regimes previdenciários dos servidores públicos” (SILVA 2003, p.12). Além disso, pode-se inferir que a implementação da unidade gestora enfrenta não apenas esse obstáculo, mas também outros de natureza técnica e política, como fica evidente em Calazans et al. (2013).

3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Secchi (2013) as políticas públicas podem ser estudadas através de seis etapas ou fases: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção. Essas etapas surgem do primeiro trabalho de modelação das políticas públicas proposto por Harold D. Lasswell (1902-1978).

Contudo, esses passos não necessariamente ocorrem de maneira sequencial, mas é importante saber, que cada uma das fases deve ser conhecida com detalhes para que a política possa ser avaliada adequadamente.

Segundo Frey (2015), as etapas auxiliam na análise processual, uma vez que são atribuídas funções específicas a cada estágio da política, onde se pode obter comparações entre o real com um tipo puro, fornecendo elementos sobre as possíveis causas dos déficits do processo na solução do problema.

Detalhando sobre a fase de implementação, segundo Pulzl e Treib (2007), existem três gerações de pesquisas sobre esta. A primeira geração concentra-se em sua maior parte da década de 1970, com estudos de caso que mostravam claramente a falta de implementação. A segunda geração é marcada por fortes debates entre as abordagens top-down e bottom-up. E a terceira geração que tentou criar uma ponte entre as duas abordagens. Pulzl e Treib (2007) ainda definem que as três gerações podem ser subdivididas em três abordagens teóricas distintas de estudo de implementação: modelos top-down, críticas bottom-up e teorias híbridas.

A abordagem top-down, teve como seus principais estudiosos Pressman e Wildavsky (1973), Van Meter e Van Horn (1975), Bardach (1977), Sabatier e Mazmanian (1979, 1980) e Mazmanian e Sabatier (1983). Essa abordagem concebe a implementação como uma execução hierárquica, de intenções centralmente definidas, ou seja, a implementação da política começa como uma decisão tomada pelo governo central, tendendo a não levar em consideração o impacto dos implementadores na execução da política, assim era considerada um fenômeno que rege a elite. Esses estudiosos visualizavam que a implementação necessitava basicamente de estabelecimento de procedimentos burocráticos bem definidos para garantir que as políticas fossem executadas com maior precisão possível. Dessa forma, as agências executoras da política deveriam possuir recursos suficientes à sua disposição, com sistema de responsabilidade claros e controle hierárquico para a fiscalização de suas ações.

Essa abordagem, portanto, assume uma clara separação da formação da política com relação a implementação de políticas mostrando seis critérios para uma implementação eficaz: (1) os objetivos da política devem ser claros e consistentes; (2) o programa deve ser baseado em uma teoria causal válida; (3) o processo de implementação deve estar estruturado adequadamente; (4) os responsáveis pela implementação devem estar comprometidos com as metas do programa; (5) grupos de interesse e executivo e legislativo soberanos devem ser favoráveis à política; e (6) não deve existir alterações prejudiciais no quadro de condições sócio-econômicas.

Já a abordagem bottom-up, cujos principais estudiosos eram Lipsky (1971, 1980), Elmore (1980), Hjern e Porter (1981), Hjern (1982) e Hjern e Hull (1982), trata a implementação como estratégia de resolução de problemas pelos denominados por Lipsky (1971, 1980) de “burocratas de nível de rua”, fazendo críticas ao centralismo da abordagem top-down. A abordagem bottom-up percebe os burocratas locais como muito mais próximos dos problemas reais do que os formuladores de políticas e possuem autonomia na implementação. Assim, a principal crítica gira em torno da abordagem top-down não levar em consideração que uma cadeia hierárquica de comando e objetivos políticos bem definidos, não são requisitos suficientes para garantir uma implementação bem-sucedida. Assim, a sugestão é de que a análise da implementação deve começar com a identificação de redes de atores de todas as agências relevantes que colaboram para a implementação e posteriormente examinar como eles tentam resolver seus problemas.

Pulzl e Treib (2007) mostram o comparativo entre as duas abordagens com características que explicam o abismo que separa estas duas escolas de pensamento sobre a implementação. Ver Tabela 1.

Tabela 1: Comparação entre Top-down e bottom-up

	Teorias de cima para baixo	Teorias de baixo para cima
Estratégia de pesquisa	Top-down: a partir de decisões políticas para a execução administrativa	Bottom-up: a partir de burocratas individuais para redes administrativas
Objetivo da análise	Predição / recomendação de política	Descrição / explicação
Modelo de processo político	Étapista	Fusionista
Personagem do processo de implementação	Orientação hierárquica	Descentralizado de resolução de problemas
Modelo subjacente da democracia	Elitista	Participativo

Fonte: Pulzl e Treib (2007)

Contudo, segundo Pulzl e Treib (2007), estudos começaram a apontar para a relevância de ambas as abordagens, em que tanto a atenção para a direção central como para a autonomia local poderiam ser mutuamente aceitáveis, podendo ser denominados de teorias híbridas. Dentre seus principais estudiosos estão Majone e Wildavsky (1978), Scharpf (1978), Mayntz (1977), Windhoff-Héritier (1980), Ripley e Franklin (1982), Elmore (1985), Sabatier (1986), Goggin et al. (1990) e Winter (1990).

Após essas gerações, os estudos sobre implementação continuam fazendo parte das pesquisas sobre políticas públicas, mas uma teoria da implementação ainda não foi

possível. Segundo Smith e Larimer (2009), existe uma abundância de pesquisas sobre implementação, mas o mais difícil é extrair uma compreensão parcimoniosa de todo o processo.

Brynard (2005) apresenta duas definições para implementação: como substantivo, é o estado de ter alcançado os objetivos da política; como verbo, é o processo na tentativa de alcançar o objetivo. O autor destaca que não é porque a implementação (substantivo) não é alcançada que a implementação (verbo) não aconteça. Assim, faz sentido o exposto por Jann e Wegrich (2007) que as políticas e suas intenções muito frequentemente são alteradas até mesmo distorcidas, assim sua execução pode ficar atrasada ou mesmo totalmente bloqueada.

Jann e Wegrich (2007, p.52) defendem que o processo de implementação ideal possuiria os seguintes elementos:

- Especificação de detalhes do programa: como e por que as agências ou organizações devem executar. E como a lei ou programa deve ser interpretado.
- Alocação de recursos: como são distribuídos os orçamentos. Que pessoal irá executar. Quais as unidades de uma organização será responsável pela execução.
- Decisões: como é que as decisões de casos isolados são realizadas.

Convergindo com essas ideias, Rein e Rabinovitz (1993) afirmam que a implementação ocorre em três fases principais. A primeira seria o desenvolvimento de diretrizes, em que estas são desenvolvidos no momento em que a intenção legislativa é traduzido em requisitos administrativos para a ação. Posteriormente são promulgadas para os membros dos departamentos. No caso da legislação federal, as novas regulamentações e diretrizes são publicadas no Jornal Oficial e muitas vezes passam por mudanças após as partes terem tido a oportunidade de questioná-los. A segunda se refere a distribuição de recursos, que acontece entre as entidades administrativas responsáveis pela aplicação da legislação. No entanto, o montante total de recursos disponíveis pode, em alguns casos, não ser determinado com antecedência, uma vez que geralmente surgem discrepâncias entre o que é cedido com o autorizado. Além disso, o momento preciso em que os recursos estão disponíveis, também é crucial para a implementação. E a terceira seria a supervisão, em que existe a necessidade de algum processo de monitoramento como um mecanismo para promover a responsabilidade nos níveis inferiores no processo de implementação. Este processo é coerente com a interpretação de Kaufman sobre como desobediência ameaça princípios democráticos:

se o desprezo de diretrizes é excessivo, a legitimidade da legislação vai ser colocada em questão.

Rein e Rabinovitz (1993) ainda defendem a existência de três imperativos que regem a implementação e estão presentes nas três fases anteriormente expostas: o imperativo legal, defendendo a obrigação legal de cumprir o requisito legislativo, ou seja, a lei em si torna-se o ponto de referência para todas as partes interessadas no processo; o imperativo burocrático-racional que corresponde ao processo pelo qual o executivo e a burocracia estão empenhados em resolver os problemas, onde os critérios para uma solução aceitável inclui o que, do ponto de vista burocrático, é um curso correto de ação moralmente, administrativamente viável e intelectualmente defensável; e o imperativo consensual que tem como preocupação central o acordo entre as posições conflitantes suportados pelos principais jogadores - o legislativo, executivo e agência administrativa, juntamente com seus respectivos círculos eleitorais.

Esses autores também destacam que condições ambientais são importantes no processo de implementação, sendo as principais: a importância dos objetivos, a complexidade do processo e a natureza e volume de recursos disponíveis. A importância dos objetivos está relacionada com a clareza da legislação com relação às suas finalidades, se o que se espera é o cumprimento imediato dos objetivos ou se ocorre apenas um processo simbólico, além da urgência na implementação em comparado com os outros objetivos que perseguem. Já a complexidade do processo, dependerá do número de níveis, instâncias, partes envolvidas no processo ou no poder de veto em qualquer parte do processo e a qualquer tempo. Por fim, a implementação também é determinada pela natureza e o volume de recursos.

Assim

Em conclusão, podemos afirmar que a implementação da política é regida, pelo menos, três imperativos formais: 1) o respeito à intenção legal (ou seja, a racionalidade jurídica), que 2) é mediada pelo interesse na racionalidade instrumental, como definido por funcionários públicos e, por sua vez, este tipo de racionalidade 3) é guiado pelo reconhecimento de que a ação interna e externa exige consenso. A melhor maneira de compreender a implementação de políticas é considerando como uma tentativa de resolver o conflito entre esses imperativos. A maneira pela qual esses conflitos são resolvidos depende dos fins (clareza, proeminência e consistência), os recursos (tipo, nível e tempo) e à complexidade do processo administrativo da implementação (REIN E RABINOVITZ, 1993 p. 184 – tradução nossa).

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a consecução dos objetivos dessa pesquisa foi utilizada a pesquisa documental. Foram estudadas as legislações que tratam sobre o tema e 51 atas do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – Conaprev, que vão do ano de 2001 ao ano de 2014. Essas atas estão disponibilizadas no site do Ministério da Previdência Social e possuem livre acesso.

O Conaprev foi criado em 2001, como um ambiente de debate e troca de informações sobre o RPPS, sendo influente no processo de reforma de 2003. Seu objetivo é o acompanhamento e avaliação das políticas de RPPS, colaborando também para o processo de implementação, além da promoção de congressos, simpósios, seminários, cursos e outros eventos para estudos e debates dos temas de interesse.

Além das atas, também foram estudadas a legislação que institui a unidade gestora em cada estado brasileiro, para se verificar se elas possuíam divergências com relação às normas federais. Foram analisadas 23 leis, uma vez que não foi possível identificar a legislação dos estados do Ceará, Maranhão, Piauí e Roraima.

Também foram utilizados dados primários, com aplicação de questionários aos dirigentes de Regime Próprio de Previdência Social dos estados brasileiros, a fim de extrair informações sobre a realidade da unidade gestora. O questionário foi dividido em três seções: a primeira de triagem e afinidade, onde se buscou verificar elementos que permitissem identificar e definir se o estado possuía ou não unidade gestora de RPPS; a segunda, com foco na implementação da unidade gestora, buscando os elementos básicos traçados pelo referencial teórico referentes às diretrizes federais e do próprio estado, atores, recursos e supervisão; e a terceira, com informações complementares e dando liberdade ao respondente de expressar seus conhecimentos sobre o processo e fornecer meio de contato com o pesquisador, possibilitando estabelecer conversas por telefone.

Ademais, foi possível contar com o Conaprev, que apoiou no sentido de informar aos dirigentes sobre o conteúdo da pesquisa e enviar os questionários para os 27 dirigentes de RPPS via correio eletrônico. Ligações foram efetivadas pelos pesquisadores aos dirigentes, no sentido obter maior número de respostas. Mesmo com todo esforço dispendido, houve o retorno de 9 questionários que foram analisados com intuito de complementar os resultados encontrados pelos demais instrumentos da pesquisa.

Os dados coletados foram tratados por meio da análise de conteúdo, que para Bardin (1977, p. 38) consiste num “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, podendo ocorrer em três fases: quais sejam: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados e interpretação.

Na pré-análise, foi feita a escolha e organização do material utilizado na pesquisa, ou seja, das atas, legislações e questionários. Nessa etapa se efetivou leituras de todos os dados na procura de índices que fizessem referência ao objetivo da pesquisa.

Posteriormente, foi feita a exploração do material, codificando os dados e categorizando-os. A codificação é o “processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo” (BARDIN 1977, p. 103). As categorias e subcategorias foram definidas através do referencial teórico sobre implementação, conforme Quadro 1. Assim, foram feitas novas leituras enquadrando os dados em cada categoria.

De posse dos resultados obtidos nas fases anteriores, ocorreu a interpretação dos textos que compunham cada categoria. Dessa forma, a análise de conteúdo serviu para a uma decomposição do discurso e identificação de unidades de análise ou grupos de representações para categorização dos fenômenos, a partir da qual se torna possível uma reconstrução de significados que apresentem uma compreensão mais aprofundada do grupo estudado (SILVA, GOBBL e SIMÃO, 2005).

Quadro 1: Categorias de análise.

Categorias	Subcategorias	Definições
Elaboração	Imperativo Legal	Requisitos legislativos: como a lei deve ser interpretada; como deve ser executada; e por que deve ser executada. Ou seja, a lei como ponto de referência para a implementação.
	Imperativo Racional – Burocrático	Decisões dos implementadores: questionamentos à lei; decisões em casos isolados.
	Imperativo Consensual	Atores envolvidos no processo. Acordo entre as posições conflitantes.
Recursos	Imperativo Legal	Como são definidos os recursos pela legislação.
	Imperativo Racional – Burocrático	Como são definidos os recursos no momento da implementação.
	Imperativo Consensual	Conflito entre os atores envolvidos.
Supervisão	Imperativo Legal	Definição legal de monitoramento, inspeção ou avaliação.
	Imperativo Racional – Burocrático	Monitoramento, inspeção e avaliação definida e praticada pelos implementadores.
	Imperativo Consensual	Conflito entre os atores envolvidos.

Fonte: Dados da Pesquisa.

A delimitação desta pesquisa a nível estadual se dá por ser uma das maiores fontes de déficit, possuir estudos anteriores como de Calazans et. al (2013), Velten (2013), Cavalcante Júnior e Almeida (2012), Santos (2014) que permitam uma condição mais sólida de análises e por possuir significado para posterior condução ao nível municipal e federal, dando abertura a pesquisas futuras.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados estão sistematizados na ordem das categorias e subcategorias, fazendo uma relação referencial teórico e objeto de estudo, no caso unidade gestora de RPPS dos estados brasileiros.

5.1. Elaboração das diretrizes sobre unidade gestora

Com base no imperativo legal proposto pela literatura, ao se analisar a vedação da existência de mais de um RPPS e mais de uma unidade gestora por ente federado, exposto pela EC 41/2003, é perceptível que, pela falta de informação, foi necessário que outros instrumentos surgissem para definir e delinear o que seria unidade gestora de RPPS, uma vez que a falta de detalhamento dessa emenda era algo destacado inclusive na mídia, como pode ser observado na fala do representante do Ministério da Previdência Social,

Eu queria aproveitar para comentar uma notícia do dia ontem, no jornal do Rio de Janeiro, dizendo da seguinte maneira: A 41, já saiu, nem o Ministério da Previdência, nem o Ministério do Planejamento sabem o que fazer. E aí foi bom que o meu pessoal ficou mais incomodado ainda, pressionando o Secretário, para que a gente faça, saia ou entre o mais rápido possível, por que, a impressão que a gente tem andando pelo país ainda é que a 41 é um completo ponto de interrogação. E a gente tem obrigação de inclusive para o Ministério do Planejamento, saí uma orientação a respeito disto. E amanhã, a gente pretende comentar esses principais pontos, da orientação (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 55).

Assim, na 12ª reunião ordinária do Conaprev em 2004 foram discutidos pelos presentes, dentre outros assuntos, as dúvidas e questionamentos sobre a unidade gestora tomando como base a orientação normativa que entraria em vigor para esclarecer a EC 41/2003. Estavam presentes nessa reunião, além de outros, representantes de vinte estados brasileiros: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás,

Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins.

Um primeiro ponto relevante presente na ata dessa reunião é o reconhecimento da necessidade de definição da unidade gestora, ou seja, como a mesma deve ser interpretada

Eu acho que o Ministério da Previdência como órgão fiscalizador, da Previdência dos regimes próprios, já poderia definir, alguma coisa sobre o que vem a ser a unidade gestora, para forçar uma outra briga mais antiga nossa. Que é justamente a centralização dos regimes próprios básicos, o Rio Grande do Sul, está pesquisando aqui; existe ainda uma certa dificuldade com os outros poderes. Então se o Ministério soltar uma orientação normativa, dizendo: Unidade Gestora é isso aqui, tem essas obrigações, já nos ajudaria um pouco. (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 18)

Assim, a 12ª reunião ordinária do Conaprev discutiu pontos específicos sobre unidade gestora, começando pelo seu conceito, em que o representante do Ministério da Previdência Social deixa claro a unificação das atividades do RPPS em uma única gestão

Ou seja, estamos deixando claro que a entidade tem que realizar todas as atividades de previdência, referente àquele ente e de todos os poderes, por que lá em cima estar vinculado, ou seja, não é dizer: ah! O que é entidade gestora? É só tomar conta dos recursos? A concessão fica aí em cada secretaria? Não, nós estamos deixando claro que a entidade gestora tem que ser o quê? A unificação de todas as atividades pertinentes à Previdência Social. (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 68)

Explicando sobre como deveria ser a organização formal da unidade gestora, o representante do MPS, explica que

Quando a gente fala entidade ou órgão aí, pode descer ao nível de, com certeza, de departamento, dentro da secretaria, vamos então acrescentar isso para não ter dúvida. Não tem intenção de deixar aí claro, que tem que se criar uma autarquia, uma fundação, não tem nada disso. Então, nós vamos é acrescentar isso. Pode ter certeza, para ter esclarecer essa questão. (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 68 e 69)

Contudo, a 32ª reunião do Conaprev, em 2010, deixa claro pela fala do representante da SPS/MPS que “a unidade gestora de RPPS é integrante do ente federativo, não sendo uma unidade autônoma” (ATA DA 32ª REUNIÃO DO CONAPREV, p. 5).

Quando se fala do acesso às informações relativas à gestão, surge a dúvida se esse acesso deveria ocorrer para qualquer pessoa, se tornando público os demonstrativos contábeis financeiros previdenciários e demais dados, pois não fica claro na orientação

normativa. Dessa forma, o representante do MPS (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, p. 74) explica que o acesso à informação deverá ser dado apenas ao segurado que fizer o requerimento, ou seja, apenas o segurado tem direito a esse acesso e não qualquer cidadão.

Pontos como o colegiado, também são esclarecidos

E, uma questão fundamental é a questão de contar o colegiado com participação paritária dos representantes e servidores de cada Poder, ou seja, dos respectivos Poder. Ou seja, inclui todos os Poderes e tem que ser paritária a participação... (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 91)

Com a abordagem desses aspectos por um conjunto de representantes de RPPS e do Ministério fica evidente a importância do debate entre o governo federal e os implementadores da unidade gestora, em que o próprio representante do Ministério da Previdência Social expõe

A Legislação Brasileira de Pessoal, a nossa normatização é extremamente complexa. É difícil ver um sistema que possa atender a diversidade da administração pública brasileira. Então, uma solução que é criada com a discussão entre nós (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 84).

Esse sentimento é reforçado com o trecho de outro representante

Bom, é, então, Orientação Normativa, a questão, ela nasce do treinamento e até já vi um pouco de antes, dizer da necessidade que a gente sente de que seja lançada mais luz sobre a implementação da reforma da Previdência, não é? De que a gente cria uma espécie de fio condutor, tanto para os Estados, os Municípios e até mesmo para o próprio Governo Federal, Ministério do Planejamento se debatem em muitas dúvidas sobre como os dispositivos da reforma previdenciária acabam refletindo no dia-a-dia da gestão, no dia-a-dia da concessão dos benefícios, no financiamento de Regimes Próprios de Previdência. Então, em função dessa, desse sentimento, dessa necessidade e das discussões que ocorreram ao longo do treinamento PARSEP, do início do mês de junho, o Departamento dos Regimes Próprios do Serviço Público, a equipe do Delúbio elaborou uma proposta de orientação normativa e eu gostaria de passar então, a palavra para o Delúbio para explicar mais o assunto (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 87 e 88).

Assim, um dos instrumentos mais importantes para o entendimento de alguns aspectos relacionados à EC 41/2003 foi a Orientação Normativa 03 de agosto de 2004, que dentre outros assuntos define a unidade gestora. Outros instrumentos também surgem nesse contexto, como a Lei 10.887/2004, Portaria 402/2008 e Orientação Normativa 02/2009.

Os respondentes, em questionário, afirmam sobre alguns dos instrumentos que colocam a unidade gestora legalmente exigível e a definiu, como a EC 41/2003, a

Portaria 402/2008 e a Orientação Normativa 02/2009, sobre sua clareza, respondendo que sim, esses instrumentos são claros e existia uma definição dos objetivos que se queria atingir com a implementação da unidade gestora. Os estados também concordam que a ON 02/2009 define como a unidade gestora deve ser implementada, contudo, Amazonas, Minas Gerais e São Paulo não acreditam que essa informação é clara e executável.

Quanto à participação dos estados na elaboração da EC 41/2003 no que se refere à unidade gestora, os respondentes afirmaram que não houve nenhuma participação e o dirigente de Tocantins acrescenta que

Na verdade, a reforma da previdência social foi uma iniciativa do governo federal, coube ao Estado adequar sua legislação às novas regras impostas pela Constituição Federal; a instituição do RPPS e do Fundo de Previdência.

Já na elaboração da Portaria 402/2008 e na Orientação Normativa 02/2009, Minas Gerais e Tocantins reconhece a participação dos estados mesmos que de forma indireta através do Conaprev.

Quando questionados sobre a importância da implementação da unidade gestora para a consecução do equilíbrio financeiro e atuarial, com exceção de Minas Gerais, os demais dirigentes acreditam ser importante, com destaques para os seguintes depoimentos

Primeiramente pela padronização na aplicabilidade da legislação previdenciária na concessão, manutenção e pagamento dos benefícios previdenciários bem como pela gestão dos recursos previdenciários, mais precisamente dos recursos dos fundos previdenciários capitalizados, que exigem um corpo técnico experiente e qualificado na sua gestão, para que possamos ter o equilíbrio financeiro e atuarial dos planos previdenciários ao longo do tempo para pagamento dos atuais e futuros benefícios (Rio Grande do Sul).

otimização de esforços; critérios uniformes para benefícios; maximização de resultados (São Paulo).

A concentração da gestão do RPPS em apenas um órgão, com a participação dos demais interessados por meio dos Conselhos de Administração e Fiscal, corrobora para uma administração mais ágil, eficaz e econômica (Tocantins).

Considerando tratar-se de uma medida saneadora da previdência estadual, eis que segrega responsabilidades com a previdência e possibilita o Estado a canalizar recursos para áreas prioritárias, em prol da população. Visando cumprir a Constituição Federal e a Lei nº 9.717/98, o Governo do Estado do Amazonas tomou a decisão de criar a Amazonprev, numa visão de longo prazo, fazendo a gestão de dois fundos (Fundo Financeiro – FFIN e Fundo Previdenciário – FPREV) segregando as responsabilidades do Estado com a massa previdenciária do FFIN (ingressados no Estado até a publicação da EC41/2003) da responsabilidade da UG com os servidores públicos ingressados no Estado a partir de 01/01/2004, participantes do FPREV. Essa medida foi a mais acertada, uma vez que o primeiro cálculo atuarial,

realizado em 2001, previa um cenário, no qual, se nenhuma medida fosse adotada pelo Estado, em 2013 o Governador seria mero gerenciador de recursos humanos, quando a despesa com previdência atingiria, aproximadamente, 133,61% da Receita Corrente Líquida – RCL, impedindo o governo de realizar maiores investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança, dentre outras. No período de setembro de 2013 a agosto de 2014, a despesa com inativos e pensionistas comprometeu apenas 43,20% da RCL, o que mostra a reversão do cenário identificado no ano de 2001. A expectativa é que em 2015 a relação Despesa/Receita continue estável, visando garantir o pagamento dos benefícios presentes e futuros de seus segurados e beneficiários (Amazonas).

Já na opinião do dirigente de Minas Gerais a unidade gestora não necessariamente é importante para a obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial, pois existem estados e municípios que possuem unidade gestora única, mas que se encontram desequilibrados sob o aspecto financeiro e atuarial, assim como o contrário, entes federados que possuem equilíbrio de citada natureza, mas não possuem unidades gestoras plenas.

Contudo, é nítido que a legislação federal não é suficiente, pois não evidencia como deve ser executada a implementação da unidade gestora. Além disso, existe delegação legal para os executores da implementação da unidade gestora de também legislar sobre o assunto, adaptando a realidade local aos preceitos federais

Esse Artigo Nono, que aí sim, é a unidade gestora. Esse é um grande avanço e é uma das questões mais fundamentais que a gente tem que atuar nesse sentido. Então, começaria, importante dizer que, agora, aprovada a Lei 10.887 (dez mil, oitocentos e oitenta e sete), ela traz para a União, como é a forma da unidade gestora. E, nós estamos reproduzindo na orientação normativa para, como orientação, bem lembrado, orientação aos Estados e Municípios que evidentemente depende de lei local, depende da lei do Estado e do Município para criar a unidade gestora. (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 90 e 91)

Assim, quando se analisa a elaboração da unidade gestora sob a perspectiva do imperativo racional-burocrático, tendo por base a legislação que institui a unidade gestora em cada estado brasileiro é possível notar como as decisões são tomadas isoladamente pelos atores implementadores.

Os estados do Amazonas, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco e Rondônia tiveram a legislação que rege o Regime Próprio de Previdência Social antes que a primeira orientação normativa que esclarecesse sobre unidade gestora tivesse sido publicada. Esses estados, portanto, tiveram suas legislações alteradas, na tentativa de se adequar às orientações que surgiram depois. Contudo, dentre esses estados, apenas o do Amazonas, Espírito Santo e Paraná denominaram o órgão gestor de unidade gestora de RPPS.

Outros dois estados que não trazem a denominação unidade gestora são Amapá e Sergipe. Contudo, ao analisar a legislação de Sergipe, essa possui todas as características necessárias para ser uma unidade gestora, ou seja, entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública do ente federativo com a finalidade de administrar, gerenciar e operacionalizar o RPPS, executando as atividades de arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de pensão e aposentadoria. Outros estados que também possuem essas características são: Espírito Santo, Goiás e São Paulo.

Estados como Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Santa Catarina, deixam nítido em suas legislações que os Poderes e alguns órgãos devem fornecer informações à unidade gestora sobre valores de contribuição, benefícios pagos, demonstrativos individualizados, mostrando que apesar de receberem a denominação unidade gestora, não existe um único órgão exercendo todas as atividades.

Contudo, quando se fala que a administração pode ser direta ou indireta na conceituação de unidade gestora, parece então não existir problema em denominar de unidade gestora o órgão que existe nos estados citados anteriormente, podendo ser considerada uma lacuna da legislação federal que compromete o entendimento pelos implementadores.

Todas as unidades gestoras analisadas são entes integrantes da estrutura da administração pública do estado, em que 17 se constituíram na forma de Autarquia, 3 na forma de Serviço Social Autônomo, 1 Fundação e 2 em que não fica clara o tipo de entidade ou órgão formado. Dentre essas entidades, 16 foram criadas e 7 já existiam e foram reestruturadas para atender a EC41/2003, segundo as legislações de cada estado.

Dos 23 estados analisados Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, DF, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo, garantem acesso às informações aos seus segurados, sendo que Bahia, Goiás e São Paulo especificam que é por meio de rede pública de transmissão de dados e a Paraíba garante através do conselho deliberativo.

Complementando essa ideia com o encontrado nos questionários, o dirigente do Mato Grosso do Sul afirmou divulgar as informações através do Conselho Estadual de Previdência, do Comitê de Investimento e pela divulgação do Balanço Anual. O estado do Rio de Janeiro divulga o Relatório de Governança, Relatório Anual de Investimentos e Demonstrações Financeiras pela internet. A unidade gestora do Rio Grande do Norte divulga através do site do Ipern, notícias relativas ao RPPS, pelo setor de atendimento

presencial e através da Ouvidoria do Ipern. Já o estado de São Paulo utiliza o SIC - Sistema de Informação ao Cidadão, Telefone 0800 e atendimento presencial em 15 unidades.

Estados como Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins, não possuem em sua legislação nada sobre acesso a informação. Contudo, nos questionários, o dirigente do Amazonas informou que mantém em seu site institucional o Portal da Transparência, por meio do qual disponibiliza informações atualizadas a respeito da gestão previdenciária, financeira, contábil e administrativa do RPPS estadual, além de dados relativos às obrigações junto aos órgãos fiscalizadores, indicadores de qualidade dos serviços previdenciários, dentre outros. Possibilita também canais de comunicação para o esclarecimento de dúvidas dos servidores e sociedade em geral através do Fale Conosco e Sistema de Informação ao Cidadão – SIC. O dirigente de Minas Gerais afirma que existem vários mecanismos de acesso a informação disponíveis, especialmente o acesso eletrônico os demonstrativos de pagamento e de registros funcionais, além da possibilidade de acompanhamento de tramitação de expedientes. O estado do Rio Grande do Sul divulga através do sitio da autarquia, mas o acesso está restrito às informações apenas da unidade gestora em funções que essa atua diretamente. E Tocantins por meio do Portal do Segurado, do Serviço de Acesso a Informações, Ouvidoria ou pessoalmente, na sede do Órgão ou em seus postos de atendimento no interior.

No que se refere aos colegiados e instâncias de decisão, apenas nas legislações do Amazonas e Sergipe esse assunto não é tratado na legislação. Contudo no questionário o dirigente de Amazonas afirma possuir o Conselho Diretor, Conselho de Administração e Conselho Fiscal.

É possível analisar a situação em que se encontrava, em cada época, a unidade gestora quando os estados relatam suas experiências nas reuniões do Conaprev e atualmente pelos questionários, mostrando o diálogo ocorrido entre os implementadores e a possibilidade de troca de experiências.

Na 13ª reunião do Conaprev, a representação do Pernambuco informou que

tem o Órgão Único da Previdência trabalhando para os poderes. Naturalmente, tem que se avançar na questão operacional. Já estão concedendo aposentadorias para os três poderes, mas ainda não estamos elaborando a folha, fazendo a manutenção dos benefícios. Esclareceu que recebe a folha pronta, apenas para liquidar (ATA DA 13ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 4).

Na ata da 20ª reunião do Conaprev (2006) os estados deixaram bem claro a situação em que se encontravam com relação à unidade gestora. O representante do Mato Grosso relatava que possuía duas unidades gestoras do Regime Próprio de Previdência Social, o Instituto de Previdência, responsável pelo pagamento e análise da maioria dos processos de pensão e algumas aposentadorias, e a Secretaria de Administração, responsável pela maioria das concessões de aposentadorias, com o pagamento a cargo dos órgãos de origem dos servidores. Posteriormente o governo extinguiu o Instituto de Previdência, deixando a cargo da Secretaria de Estado de Administração a gestão do Regime Próprio de Previdência no âmbito do Poder Executivo. Já o representante do Rio Grande do Norte informou que foi feito no estado uma tentativa de recuperar todo o sistema, criando uma cultura previdenciária, mas existe dificuldade de relacionamento com o Legislativo e a falta de compreensão em torno da gestão única. No Mato Grosso do Sul a reforma da previdência estava em implantação no estado e a gestão única ainda não havia sido implantada. O representante do Ceará relatou que estava prevista para 2007, com recursos do PNAGE, a criação da Unidade Gestora Única. Contudo, a mesma ainda não existe.

O único estado de sucesso apresentado nessa reunião foi o de Tocantins, que em 2004 o IGEPREV-TOCANTINS passou a gerir os benefícios previdenciários dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, do Tribunal de Contas e dos Militares.

Na 22ª reunião do Conaprev em 2007, o estado da Paraíba expôs seu processo de reforma abrindo espaço para os demais estados, tomando por base esse depoimento, retirarem suas conclusões acerca dos assuntos ligados à previdência e dentre eles sobre a unidade gestora.

Nessa mesma reunião cada estado teve espaço para expor a experiência com a implementação da unidade gestora única. Assim, dos 18 estados representados, 11 afirmaram não possuir unidade gestora: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro, Rondônia e Santa Catarina; 3 afirmaram possuir unidade gestora: Espírito Santo, Piauí e Sergipe; e 4 não deixam clara a existência ou não de unidade gestora: Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte e Roraima.

Complementando esses fatos e mostrando a realidade atual dos estados respondentes do questionário, os mesmos apontam que o estado do Amazonas não executa nenhuma atividade pertinente ao Poder Judiciário. Mato Grosso do Sul, além de não executar nenhuma atividade do Poder Judiciário, também não executa do Poder

Legislativo. As UG do Rio Grande do Norte e São Paulo não executam a atividade de concessão de aposentadoria do Poder Judiciário e Legislativo. Já a UG do Rio de Janeiro além da concessão, também não executa o pagamento de aposentadoria desses poderes. Segundo o dirigente do Rio de Janeiro, a descentralização da concessão da aposentadoria ainda existe por não ter um sistema integrado de concessão de benefícios com todas as regras definidas, mas estão em fase de implementação deste sistema, o que tornará possível a gestão completa deste Fundo na gestão de benefícios previdenciários. Os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul não executam atividade aposentadoria para os poderes, órgãos ou entidades. O único estado que executa todas as atividades e de todos os poderes foi o de Tocantins. Isso pode estar atrelado ao tamanho do estado e consequentemente a força desses poderes, como será visto adiante.

Ao serem questionados sobre como ocorreu o processo de unificação de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão os estados apontaram como foi esse processo e as dificuldades encontradas. O dirigente do Mato Grosso do Sul afirma que é um processo que ocorre de forma gradativa. Assim, como ocorreu em Minas Gerais, pode ser um processo ascendente e desce, pois possuíam a unificação, contudo a instituição que havia sido criado em 2002, foi extinta ao final de 2013 e o processo de unificação de concessão e manutenção de benefícios interrompidos. Outros estados explicam sua situação

O artigo 109 da LC nº.30/01 dispõe que todas as atividades de natureza previdenciária desenvolvidas no âmbito dos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas, incluindo ativo e passivo atuarial deverão passar para a competência da Amazonprev. Entretanto, na prática, só está efetivada completamente a gestão previdenciária (ativos e passivos) para os segurados e beneficiários dos Poderes Executivo e Legislativo (Amazonas).

Com certeza a unidade gestora deveria fazer a gestão de no mínimo destes dois benefícios previdenciários. Inclusive, atualmente, conta no seu quadro de servidores com alguns profissionais experientes nessa área, mas esbarra na falta de funcionários para a formação de equipes para tal propósito. Se não houver um entendimento entre as partes governamentais e o incentivo do governo na construção da unidade gestora, dificilmente chegaremos a unificação dos processos de concessão, pagamento e manutenção (Rio Grande do Sul).

Já assumiu pensões de todos os Poderes e órgãos. Já assumiu aposentadoria de toda a administração direta e indireta do poder Executivo. Já assumiu inatividade dos militares. Programa para 2016 assumir demais Poderes. Mas a parte financeira dos benefícios previdenciários dos Órgãos e poderes é toda da unidade gestora (São Paulo).

O único representante que afirma ter ocorrido de forma pacífica é o de Tocantins, uma vez que as atividades eram uma necessidade dos poderes de órgãos do estado.

Ao serem questionados sobre a coerência entre a legislação sobre unidade gestora e o que é possível de ser executado na prática no processo de implementação os respondentes declaram que existe coerência, contudo é um processo complexo, pois as normas não detalham o processo de implementação de uma unidade gestora, a legislação apenas detalha alguns processos relacionados às atividades de uma unidade gestora, mesmo assim, alguns pontos ainda não estão claros, como a gestão previdenciária direta e indireta. Assim, a utilização de como foi o processo de implementação em outros estados é fonte de referência para a implementação da unidade gestora, no Amazonas, por exemplo, que utilizou o estado do Paraná. Outro ponto destacado é a necessidade de criação da cultura previdenciária que muitas vezes reserva às unidades previdenciárias papel menos relevante em relação a outras unidades administrativas de governo, sendo uma dificuldade a criação efetiva de uma unidade para atuar nos três poderes.

As respostas do questionário aplicado confirmam que a complexidade reside também na dificuldade de adesão de todos os poderes e unificação das peculiaridades dos Militares. Outro aspecto é a dimensão do estado, como já apontava o estudo de Calazans e Caetano (2013) e também ao número de segurados

São cerca de meio milhão de segurados, dispersos em 853 municípios, com gestão de vida funcional pulverizada em inúmeras unidades administrativas dos três poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas (Minas Gerais)

Para um Estado com 420.000 beneficiários, é evidente que é uma operação complexa (São Paulo)

Em contraposição, o dirigente do Tocantins revela existir coerência e esse foi um dos motivos para que a unidade gestora fosse instituída no estado, não ocorrendo muita dificuldade para a sua implantação, mesmo que com alguns questionamentos por parte do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Outro aspecto que merece destaque é que, de acordo com o questionário, os estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Tocantins definiram etapas de implementação da unidade gestora de forma sequencial e ordenada

A partir da aprovação da Lei Complementar nº 30/01, foram estabelecidos planos de ações com objetivo de efetuar a adequação das atividades previdenciárias do novo órgão de previdência estadual que passou a assumir, além da concessão e manutenção das pensões, a gestão das aposentadorias,

antes sob a responsabilidade da Secretaria de Administração e Gestão – SEAD, assim como de outras atividades administrativas e financeiras relativas à gestão de recursos do RPPS, em consonância com as novas regras constitucionais e demais legislações pertinentes. O Plano de ação foi estabelecido em consonância com os comandos do Ministério da Previdência, que vinculou as etapas à concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. (Amazonas)

Estudo de viabilidade, planejamento, elaboração da lei e estruturação do RPPS (Mato Grosso do Sul)

Definição do modelo; aprovação da lei; estruturação do órgão; regulamentação de suas atividades; absorção gradual das aposentadorias e inatividades do Serviço Público Estadual (São Paulo).

Primeiro se instituiu o RPPS mediante a reestruturação de uma autarquia vinculada ao Poder Executivo, mas sem assumir de imediato a gestão de benefícios; definiu-se uma data para iniciar as atividades como gestor de RPPS assumindo apenas os benefícios exigíveis a partir de determinada data, deixando a massa existente para gestão dos Poderes e órgãos autônomos. Finalmente, transcorridos quase dez anos de publicação da EC 20/1998 foi implantada, em definitivo, a Unidade Gestora Única, com a assunção de toda gestão: Conhecimento, análise, concessão e pagamento de todos os benefícios (Tocantins).

Contudo, apenas os estados de São Paulo e Tocantins estabeleceram prazos para o funcionamento da unidade gestora nos termos da lei, de 2 anos e 5 anos, respectivamente.

Além disso, o processo de união de todos os Poderes, órgãos e entidades em uma única gestão foi complexo, como explica o representante do Amazonas no questionário

O Poder Executivo fez sua “adesão” quando da criação da UG pela LC 30/2001. A partir de então, a Amazonprev, como único órgão gestor da previdência estadual, enfrentou, e ainda enfrenta dificuldades para implantação de uma política previdenciária única nos moldes definidos pela legislação emanada pelo MPS, em função da cultura que permeia o setor público, apesar de ter efetuado, desde sua implantação, em 2003, maciça divulgação e disseminação junto aos órgãos da administração direta e indireta e outros Poderes no sentido de esclarecer as dúvidas quanto à constituição e regras que regulamentam a previdência estadual. Além disso, muitos foram os eventos relativos à adesão dos Poderes à Unidade Gestora e Regime Próprio Únicos. Até o momento, apesar de todas as ações adotadas pela Amazonprev, foi efetivada apenas a adesão do Poder Legislativo ao RPPS Estadual. Contudo, em 2014, manifestaram intenção de aderir o Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Justiça, sem que ainda tenha se concretizado.

Ou seja, é um processo gradativo e demorado que exige um consenso de seus atores.

Dessa forma, a análise do imperativo consensual se faz pertinente. Assim, na 12ª reunião do Conaprev, em 2004, a representante do estado do Mato Grosso do Sul, em

sua fala, deixa clara a dificuldade enfrentada com relação ao apoio entre os poderes dos estados

É quando os poderes se revoltarão dizendo que o Executivo estava usurpado do poder, e tirando independência dos outros poderes. Então daí começou a briga entre poderes, eles não admitiam que um grupo do poder Executivo administrasse, suas aposentadorias e as suas pensões, ou é desse o aval, ou fizesse algum tipo de coisa não é? (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 41)

Assim, neste estado os poderes entraram com uma ação direta de inconstitucionalidade da unidade gestora, fazendo com que todos os poderes fossem independentes. Contudo, a representante do estado deixa claro que

o nosso objetivo é criar essa unidade gestora, e fazer com que, tudo volte a ser como antes, talvez de uma maneira mais madura não é? Para que a Previdência seja gerida de uma forma independente, que eu concordo realmente que a Previdência tem que ser independente. (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2004, p. 41)

Dos estados que não possuem unidade gestora os principais relatos para essa dificuldade foram

a gestão única é muito difícil de ser implantada pois estão em jogo muitas decisões de cunho político (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 10).

a gestão única ainda não foi implantada devido a dificuldades com os Poderes e que a polícia militar já faz parte do Instituto. Ele afirma que o discurso tem que ser mudado para que os Poderes façam a adesão ao sistema. (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 11).

Existem dificuldades na implantação da gestão única, mas o Tribunal de Justiça é o órgão que oferece mais resistência dentre os demais (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 11).

Mesmo os que afirmam possuir unidade gestora, confirmam as dificuldades apresentadas pelos que não possuem

Ela confirma a grande resistência dos Poderes para a implantação da gestão única (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 11).

E por aqueles que não deixam clara a existência de unidade gestora

Ela confirma a dificuldade de gerir Institutos de Previdência, principalmente quando a questão diz respeito aos outros Poderes (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 6).

Contudo, existem estados, como Ceará, Paraná, Sergipe e Tocantins, que afirmam não terem apresentado as dificuldades expostas anteriormente.

Além disso, a consciência da importância da unidade gestora é apresentada pelo estado de Alagoas, na seguinte frase “a gestão única não irá interferir na autonomia dos

Poderes, mas apenas servirá para melhor administrar a questão previdenciária” (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 6).

Um relato a nível municipal durante essa reunião é relevante como indício da motivação para alguns estados possuem dificuldade com os poderes e outros não

O Sr. João Carlos Figueiredo informa que em Jundiá, como ele acredita que aconteça na maioria dos Municípios, não há dificuldade na implantação do órgão gestor único. Quanto menor o Município mais fracos são os outros Poderes que não o Poder Executivo. Ele afirma que os Municípios vem na segunda fase da criação dos Regimes Próprios que primeiro foram implantados nos Estados de onde se puderam tirar experiências para a implantação nos Municípios (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 12)

Ou seja, a influência de cada poder dentro do estado, pode ser indicativo determinante para a ocorrência ou não de conflitos de interesse e implementação da unidade gestora.

Além disso, o próprio Ministério da Previdência Social delega responsabilidades que não convergem com o fortalecimento da unidade gestora, como é observado na 26ª reunião realizada em 2008. Ao falar do Programa de Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência – PARSEP II a representante do ministério, relata que o poder Judiciário e Legislativo deveriam fazer seus próprios recadastramentos de dados. Contudo, isso foi questionado pelo estado de São Paulo no sentido de que, nos estados possuem unidade gestora, esse recadastramento deveria ser feito através dela, mostrando a funcionalidade desse órgão.

Nesse sentido, o estado de Roraima expôs que solicitou ao governo do estado que o Instituto de Previdência fosse o responsável pela condução do recadastramento e o presidente da reunião

conclui que se faz necessário reavaliar e propor uma nova reorganização do processo de informação de recadastramento porque é preciso fortalecer o órgão gestor único. Se comprometeu a junto com a equipe da Secretaria de Previdência Social rever o assunto. (ATA DA 26ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2008, p. 7)

Na 28ª reunião do Conaprev, realizada em 2009, o assunto recadastramento ressurgiu e foi esclarecido que as bases de dados devem ser colocadas em cada Poder e também no órgão gestor, demonstrando ainda a fraqueza da unidade gestora.

Na 27ª reunião do Conaprev em 2008, o representante da Bahia fez uma explanação sobre como ocorreu o processo de estruturação da previdência do governo do estado da Bahia, cujos pilares foram valorização profissional e gestão. Existia uma gestão totalmente descentralizada, com uma Secretaria da Administração concedendo

apenas às pensões por morte e auxílio reclusão e a Secretaria da Fazenda, com o fundo de custeio Funprev, e as Setoriais como responsáveis por toda a tramitação dos processos de aposentadoria.

Para a implementação da unidade gestora única foi proposta a participação de todos os Poderes para a construção de uma proposta em conjunto, na tentativa de que todos os atores se vissem envolvidos nesse processo. Assim foi montada uma Comissão Multissetorial, com representantes de cada Poder, onde passaram a estudar material de visitas técnicas feitas aos Institutos do Amazonas, Paraíba e Paraná na perspectiva de entender como a gestão unificada se operacionalizava. Em 2007 foi criada pela Lei nº 10.955 a Suprev, Superintendência de Previdência, como unidade gestora do Regime Próprio da Bahia.

Outro estado que demonstrou sua experiência com unidade gestora, mostrando caminhos para a implementação foi o de São Paulo

foram encaminhados dois projetos de lei à Assembléia, procurando adaptar o regime de Previdência do Estado ao estabelecido na legislação federal e na constituição federal, ressaltando que não foi fácil o processo de alteração, enfrentando não só os servidores, mas os Poderes, porque foi criada a Unidade Gestora Única da Previdência. Ressaltou que ainda tem alguns órgãos com extrema independência, como universidades, Defensoria Pública, Poder Judiciário, Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público, que agora quem vai gerir é a Unidade Única de Previdência. Destacou também que, estar vinculada à Fazenda facilitou o processo (ATA DA 30ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2009, p. 14).

Na 22ª reunião do Conaprev algumas sugestões foram apresentadas pelos estados para a implementação da unidade gestora

Ele sugere que na falta da cultura previdenciária deveria existir mais artigos na Constituição que assegurassem o desempenho das atividades dos Institutos (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 11).

Ele afirma que o discurso tem que ser mudado para que os Poderes façam a adesão ao sistema (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 11).

Em 2005, na 17ª reunião do Conaprev (ATA DA 17ª REUNIÃO DO CONAPREV, p. 6) o caso do estado da Paraíba foi apresentado. O grande problema desse estado era com o poder Judiciário, quando dos Desembargadores começaram a se aposentar e contestar na justiça a unidade gestora.

Da 17ª reunião do Conaprev foi levantada a questão referente aos militares, que foi assunto de um grupo de estudos sobre aposentadorias e pensões do Ministério do Trabalho, em que compareceram os militares em uma das reuniões desse grupo e sem aviso prévio. Os militares foram recebidos pelo Ministério da Previdência Social

opinando e nem sempre concordando com os posicionamentos definidos. O grande posicionamento desse grupo é que devem ter uma unidade gestora própria.

Na 17ª reunião do Conaprev o representante do Próprio Ministério do Trabalho discorreu acerca da organização que os militares possuem, sendo destacado que eles possuem um Assessor Policial Militar junto ao Congresso. Complementando essa ideia, a representante do estado de Minas Gerais reforça a coesão e corporativismo desse segmento e enfatiza que o Ministério da Previdência perderia caso tentasse contrariar os interesses dos militares. O vice-presidente da reunião do Conaprev em seu discurso relata

que os militares são um grupo organizado, competente e eficiente e uma corporação forte, mas acredita que há de ser encontrado um consenso e vê no texto do CONAPREV uma referência em cima do qual cada Estado trabalharia, tendo em vista a sua realidade. Ao mesmo tempo, o Sr. Gleison sugeriu que, internamente, se procurasse definir o que é inegociável e o que é passível de negociação.

Com relação a esse assunto, o representante do Rio de Janeiro, expôs sua experiência de que estavam ocorrendo progressos nos entendimentos com os militares e que os estudos realizados por um estado poderiam servir de parâmetro para os demais. Assim, o representante do Ministério do trabalho destaca a importância do conselho, criando um ambiente fácil para compartilhar experiências e os resultados alcançados pelos estados.

O representante do estado de Goiás afirmou que diante dos enfoques percebidos nos relatos dos estados, compreende que compete a cada estado trabalhar sobre o que foi apresentado e de acordo com a realidade particular de cada estado. Assim o presidente da reunião sugere que se necessário seja elaborado “um projeto tendendo a uma construção de consenso entre as diversas partes envolvidas” (ATA DA 17ª REUNIÃO DO CONAPREV, p. 8).

Além disso, os próprios dirigentes estaduais não estavam satisfeitos com relação às normas e isso fica claro no seguinte trecho

Eu só entendo que o Ministério não pode ficar ao ‘som da maré baixa’, ou enche, ou (...), impõe uma norma para a gente. A gente então, regulamenta a nossa legislação em função dessa orientação. Amanhã por interesse de não sei, qual interesse, ou qual interpretação, muda a orientação normativa, nós temos que adaptar a nossa legislação a esse novo interesse (ATA DA 12ª REUNIÃO DO CONAPREV, 200, 4p. 100).

Outro ponto a ser destacado, além dos encontrados nas atas das reuniões do Conaprev, é que quando os estados foram questionados sobre quais os principais atores

envolvidos no processo de implementação da unidade gestora de RPPS e quais as contribuições desses atores, o estado do Amazonas relata que o governo estadual instituiu duas comissões: uma composta por representantes do IPEAM – Instituto de Previdência do Estado do Amazonas (que cuidava das pensões), pela Secretaria de Estado de Administração – SEAD, da Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado-PGE e Secretaria de Fazenda- SEFAZ, para estruturação e implantação de um Fundo de Previdência para os servidores do Estado do Amazonas; e outra por representantes da Amazonprev, PGE, CASA CIVIL, SEFAZ e SEAD, que tinha por finalidade formular e propor medidas de adequação da legislação e da estrutura previdenciária estadual aos termos da EC 41/2003.

Para o Amazonas, primeiramente, ocorreu apresentação ao Governo do Estado de pesquisa junto aos Estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pernambuco, Rio De Janeiro, Tocantins e Paraná, com objetivo de reunir subsídios para elaboração de um projeto de implantação de um modelo que melhor se adequasse à realidade do Estado do Amazonas. Após análise dos modelos implantados, o Governo elegeu o modelo do Estado do Paraná como o mais avançado naquela oportunidade. Essa análise também contou troca de experiências sobre implementação entre esses dois estados.

Posteriormente, a figura de um consultor foi designada para assessoramento na elaboração do Projeto da Lei Complementar Nº 30 e do Cálculo Atuarial da Massa Previdenciária existente no Estado.

Após o convencimento de todo os membros do governo foi instituída a unidade gestora. Contudo, o estado afirma a formação de grupos de interesse como: os militares, que visavam a manutenção de uma gestão própria devido as peculiaridades da classe, com formação de um grupo de trabalho envolvendo os estados para discussão do assunto; e dos Poderes do estado, que reclamam da perda de autonomia provocada pela criação da unidade gestora, não acreditam na unidade gestora e possuem receio de a UG não dar certo e ficarem sem benefícios, refletindo na ausência ao processo de adesão dos Poderes à unidade gestora, assim são promovidos eventos e conscientizações para a formação da unidade gestora única.

Já o estado do Tocantins contou com a participação do: Ministério da Previdência, por meio das orientações e capacitações; Governo do Estado, pelo apoio; servidores da autarquia, pelo empenho e elaboração; Poder Legislação, pela apreciação e votação; Conselhos e entidades de classes representantes dos segurados, pela participação e apoio.

O representante de Tocantins relatou a evidenciação de grupos de interesse: Ministério da Previdência; Governo do Estado; Poderes e órgãos autônomos, que através assinaturas de atos de concessão, concordaram consensualmente com a implementação da unidade gestora.

O representante de São Paulo afirma que os principais atores envolvidos no processo de implementação da unidade gestora foram: o Governador do estado, que conduziu o processo; a Secretaria da Fazenda, que propiciou a operacionalização; Superintendente, que promoveu a implantação; e o Legislativo, trabalhando no aperfeiçoamento do projeto. E o Estado do Mato Grosso do Sul, contou com a secretaria do estado de administração, secretaria de estado de fazenda e governo de estado.

Essa dificuldade com os Poderes dos estados e outras são apontados por Minas Gerais e Rio Grande do Sul

Outra dificuldade a ser vencida diz respeito à criação efetiva de unidade capaz de atuar no âmbito dos três poderes, o que exige integração de procedimentos e dados, via de regra pulverizados em diversas unidades administrativas e sistemas de informação (Minas Gerais).

A maior dificuldade encontrada é a não aceitação por parte dos Poderes Judiciário e Legislativo e de alguns órgãos de Estado em construir uma única unidade gestora previdenciária para a gestão plena dos benefícios previdenciários seja pelo regime financeiro de repartição simples como pelo regime financeiro capitalizado (Rio Grande do Sul).

Os principais pontos de conflito para união de todos os Poderes e Órgãos/Entidades, segundo o estado do Amazonas, residem em alguns aspectos basilares como: cultura previdenciária ultrapassada; divergência na interpretação e aplicação da legislação previdenciária pelos Poderes; suposta “perda” de autonomia na gestão previdenciária levando-se em consideração o princípio da Separação dos Poderes; receio da ingerência do Poder Executivo na poupança previdenciária dos outros Poderes.

Convergindo com essa ideia Minas Gerais assume que a autonomia constitucional dos Poderes, a pulverização centenária do processamento de benefícios de aposentadoria e o enorme volume de segurados no RPPS estadual, da ordem de meio milhão de segurados são conflitos a serem superados.

Para representante do Rio Grande do Sul os conflitos enfrentados e ainda não resolvidos, são advindos principalmente da alegação de alguns integrantes do ente federativo da retirada da sua autonomia financeira e administrativa previstas em Lei. Ao mesmo tempo enxergam a unidade gestora sem estrutura para fazer frente às atribuições

legais impostas, provocada principalmente pela inércia do poder executivo em estruturar a instituição adequadamente com recursos humanos necessários, dado o desconhecimento de alguns gestores que tomam posse a frente de algumas diretorias a cada mudança de governo.

5.2. Definição dos recursos para a implementação da unidade gestora

A legislação que regulamenta a unidade gestora diz que a taxa de administração deverá ser de até 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativos ao exercício financeiro anterior, que deverá ser utilizada exclusivamente para o custeio das despesas correntes e de capital necessárias a organização e ao funcionamento da unidade gestora de RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio. Contudo, não faz nenhuma menção aos demais recursos, que podem ser necessários, como o humano e o material.

A partir dessa diretriz, os estados têm autonomia para definir a sua taxa. No questionário, apenas os estados do Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul afirmaram não possuir essa taxa.

Ao se analisar o nível racional – burocrático, na legislação estadual que institui a unidade gestora, apenas os estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte e Santa Catarina evidenciam a cobrança de taxa administrativa para financiar a unidade gestora de RPPS. O estado do Acre ultrapassa o limite estabelecido em lei, cobrando 3%. Dirigentes do Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins, por meio do questionário, também afirmam cobrar taxa administrativa. Amazonas, São Paulo e Tocantins, afirmam que essa taxa é o suficiente para organizar e colocar em funcionamento a unidade gestora. Contudo o dirigente do Amazonas destaca que na hipótese dos recursos de Amazonprev se tornarem insuficientes, está definida em lei (art.80 da LC 30/2001) a responsabilidade de a Secretaria de Fazenda cobrir, temporariamente, eventual insuficiência financeira necessária ao custeio administrativo da Fundação.

Com relação aos recursos humanos necessários, as legislações que fazem referência ao assunto são as do: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe.

O dirigente do Amazonas relata que em relação a estrutura de Recursos Humanos houve a formalização da cessão de servidores que atuavam na Secretaria de Administração. Mato Grosso do Sul, também teve seu quadro de pessoal formado por cedência de servidores. E São Paulo pela absorção de mão de obra da autarquia pré-existente e criação de quadro especial permanente e comissionado, tudo isso feito por meio de consultoria técnica contratada.

Com relação aos recursos materiais, o representante do Mato Grosso do Sul relata que vieram de doações. Já o estado do Amazonas afirma que diante das dificuldades da transição para um novo modelo de previdência, o estado do Amazonas garantiu a transferência de imóveis (inclusive para servir como sede da UG), móveis e títulos de Compensações de Variações Salariais (provenientes de contratos firmados com a união) nos termos dos arts. 47 e 48 da LC 30/200, além de aporte de recursos do Tesouro Estadual que permitiu a instalação de uma estrutura mínima para início das operações desta UG. Além do aporte do Tesouro Estadual, a celebração de convênios com o Ministério da Previdência Social para cessão de equipamentos de informática foi fundamental para impulsionar o início das operações da UG naquele estado.

O dirigente do Rio Grande do Sul, pelo questionário, afirma que apesar de ter atribuído ao IPERGS a gestão previdenciária, mantém até hoje a mesma estrutura defasada e ultrapassada e afirma que ao deixar de promover as alterações necessárias para que o gestor faça frente às novas atribuições, a unidade gestora deixa de cumprir o seu papel.

O dirigente do Amazonas quando questionado sobre como ocorreu a distribuição dos recursos para a implementação da unidade gestora, disse que os recursos inicialmente transferidos pelo Estado para implementação da Unidade Gestora foram distribuídos em um plano com base em planejamento estratégico implantado pela Administração da época, frente às demandas necessárias para implantação de uma Unidade Gestora de Previdência. Assim como o estado do Rio Grande do Sul que também teve aporte de recursos financeiros necessários pelo ente federativo, via secretaria da fazenda.

5.3. Supervisão para o processo de implementação da unidade gestora

A legislação federal não deixa claro como deverá ocorrer o processo de supervisão da existência ou não da unidade gestora em cada ente federativo, abordando

apenas a obrigação de disponibilização de dados ao Auditor, o que tem mais haver com desenvolvimento correto das atividades executadas pela unidade gestora do que com sua formalização. Contudo, os questionários do Amazonas, Minas Gerais e Tocantins apontam o Certificado de Regularidade Previdenciária como principal instrumento de supervisão, pois é necessária a existência da unidade gestora para emissão do certificado.

Ao se analisar o nível de decisões individuais para a definição dos mecanismos de supervisão, no que se refere à legislação que implementa a unidade gestora em cada estado, apenas a do Espírito Santo, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte não definem uma forma de supervisão para a unidade gestora. Os demais estados falam sobre supervisão de uma forma mais interna, ou seja, sobre os recursos financeiros e as contas da unidade gestora e não sobre a supervisão da existência ou não dessa unidade gestora, o que é confirmado nos questionários. Assim, o CRP continua como instrumento principal para verificação de que existe ou não unidade gestora.

Além disso, nas reuniões do Conaprev fica nítida a importância do CRP para o fortalecimento da implementação da unidade gestora

[...] o Representante do Estado do Rio de Janeiro [...] lamentou que o maior obstáculo no Rio de Janeiro para a concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária, seja justamente a Unidade Gestora. Sugeriu [...] que o Supremo fizesse um trabalho mais amplo de divulgação e esclarecimento à respeito das Emendas constitucionais nºs 20 e 41. (ATA DA 17ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2005, p. 4)

[...] o fundo previdenciário do Rio de Janeiro foi criado em 1999. Ele afirma que no seu Estado existem cinco regimes próprios e que ainda não foi conseguida a implantação da gestão única. Ele acrescenta que o projeto de Lei que unifica o processo de previdência aguarda aprovação da Assembléia Legislativa. Ele enfatiza a importância do CRP (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 11)

Ele ainda informa que o Acre está sem CRP. Ele afirma que o CRP com a sua força coercitiva é responsável por grande parte do avanço na questão previdenciária. Ele conta que está aguardando a vinda dos Poderes para a efetivação da unidade gestora única. (ATA DA 22ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 6)

Na 23ª reunião do Conaprev em 2007, mesmo que sob decisão do Ministro da Previdência, foi questionada a possibilidade de prorrogação da data para entrar em vigor o critério da unidade gestora única para a obtenção do CRP, que estava marcada para 01/01/2008. Segundo levantamento realizado, dos vinte e sete estados da federação, treze estavam regulares, nove irregulares e cinco em análise (ATA DA 23ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 6).

Os estados de Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Acre e DF foram a favor à prorrogação do prazo, apontando como justificativa o desgaste político que poderia advir do não adiamento, o desgaste sobre o poder Executivo, a punição da população do estado, além de serem favoráveis ao diálogo proposto na reunião.

Já os estados de Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Espírito Santo, Sergipe e Curitiba não foram a favor da prorrogação e suas justificativas foram: o descrédito à gestão única, colocando em risco o futuro dos regimes próprios, pois se trata de um mandato constitucional; a perda de credibilidade perante o poder Judiciário e o Ministério Público; e perda de controle, por não cumprir uma questão legal. Além disso, não acreditavam que isso resolveria o problema principal.

O estado do Pará e o DF ainda solicitam que fosse clarificando a definição de gestor único e o representante do MPS Sr. Helmut Schwarzer – MPS

esclareceu que a normativa do Ministério estabelece que o primeiro critério de avaliação para CRP é o fato de constar na lei do ente federado e que a ON dos RPPS define o conceito de órgão gestor único. (ATA DA 23ª REUNIÃO DO CONAPREV, 2007, p. 6)

Segundo os dirigentes do Amazonas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins, em questionário, afirmam possuir o CRP. Assim o dirigente do Amazonas afirma que o CRP atesta que a Amazonprev segue as normas de boa gestão, observando o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados em cumprimento a sua missão institucional, buscando com isso atingir a sustentabilidade e perenidade do Fundo. Contudo não possuem unidade gestora efetivas, fazendo com que surja uma reflexão sobre a eficácia do CRP como supervisão da unidade gestora.

O Quadro 2, apresenta as principais características encontradas em cada categoria e subcategoria.

6. CONCLUSÕES

Ao cumprir o objetivo desse artigo, ou seja, analisar o processo de implementação da unidade gestora de RPPS nos estados brasileiros, concluiu-se que, esse processo possui três elementos fundamentais: a elaboração, os recursos e a supervisão. Cada um desses elementos é regido pelos imperativos legal, racional-burocrático e consensual.

Quadro 2: Resumo das categorias

Categories	Subcategories	Resultados
Elaboração	Imperativo Legal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EC 41/03 não foi suficiente para definir e levar a interpretação do que seria unidade gestora. ▪ Assim outros instrumentos foram criados como a Lei 10.887/04, a ON 03/04, Portaria 402/08, ON 02/09 ▪ A lei, portanto, não serviu como ponto de referência para a implementação. ▪
	Imperativo Racional – Burocrático	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As dúvidas sobre como a unidade gestora deveria ser implementada foram discutidas em reuniões no CONAPREV. Contudo, dúvidas ainda permaneceram. ▪ Cada estado tem autonomia para criar a lei que institui a unidade gestora e definir seu funcionamento, respeitando o que a lei federal determinar. ▪ As decisões tomadas por cada estado tiveram as seguintes consequências: <ul style="list-style-type: none"> - Estados que possuem legislação sobre RPPS antes da lei federal que institui a UG: Amazonas, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco e Rondônia. - Estados que ajustaram suas legislações após a EC41/2003 e passaram a denominar UG: Amazonas, Espírito Santo, Paraná. - Estados que não denominam UG: Pará, Paraíba, Pernambuco, Rondônia, Amapá e Sergipe. - Estados que possuem todas as características de uma UG: Sergipe, Espírito Santo, São Paulo, Goiás. - Através do questionário, na prática o único estado que executa todas as atividades pertinentes ao RPPS sendo um a UG é Tocantins.
	Imperativo Consensual	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de apoio dos Poderes na maioria dos estados; ▪ Divergências nas instruções do MPS, enfraquecendo a UG; ▪ Oposição dos Militares; ▪ Outros atores envolvidos no processo e apontados pelos estados foram: Secretaria de Estado e Administração, Procuradoria Geral do Estado; Secretaria de Fazenda; Governo do Estado; Consultores; Conselhos e entidades de classe representante dos segurados.
Recursos	Imperativo Legal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A legislação que regulamenta a unidade gestora diz que a taxa de administração deverá ser de até 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativos ao exercício financeiro anterior. ▪ Não faz menção aos recursos humanos e materiais.
	Imperativo Racional – Burocrático	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os estados que definiram taxa de administração na legislação foram: Acre, Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte e Santa Catarina. ▪ Os estados que afirmaram possui taxa de administração por questionário foram: Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. ▪ Acre é o único estado que cobra uma taxa além da prevista na legislação geral. ▪ Recursos humanos, quando evidenciados, eram provenientes de concessões e absorções. ▪ Recursos matérias, quando evidenciados, eram provenientes de doações e transferência.
	Imperativo Consensual	Não foram contatados conflitos entre os atores referentes aos recursos, uma vez que esses atores ainda estão preocupados com a elaboração da UG de forma que atenda seus interesses.
Supervisão	Imperativo Legal	Não definida em lei.
	Imperativo Racional – Burocrático	Principal mecanismo seria o CRP. Contudo, não é eficaz na prática.
	Imperativo Consensual	Não foram contatados conflitos entre os atores referentes a supervisão, uma vez que esses atores ainda estão preocupados com a elaboração da UG de forma que atenda seus interesses.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Dessa forma, ao se analisar o processo de elaboração da unidade gestora no âmbito do imperativo legal percebe-se que, a EC 41/2003, que torna a unidade gestora uma obrigação para os entes federados que possuem RPPS, não serviu como um ponto de referência para implementação inicialmente, sendo necessários outros instrumentos como orientações normativas, portarias e até mesmo outras leis para que o sentido de unidade gestora pudesse ser compreendido pelos implementadores.

Ao interpretar esses instrumentos nas reuniões do Conaprev, em que a 12ª reunião se destaca como uma das mais importantes fica claro que a legislação não cria ou pede que sejam criados uma autarquia ou um fundo, para assumir o papel de unidade gestora, o órgão pode já existir e assumir a função de unidade gestora. O que é necessário é estar vinculada ao poder executivo e é essencial que execute todas as atividades pertinentes a um RPPS. Além disso, deve fornecer acesso à informação apenas aos segurados e exige a participação paritária de todos os poderes.

Quando analisadas as decisões no nível dos implementadores, ou seja, pelo imperativo racional-burocrático, na legislação dos estados os únicos que apresentam todos os aspectos que a legislação federal e outros instrumentos exigem sobre unidade gestora como, executar as atividades de arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão são Sergipe, Espírito Santo, Goiás e São Paulo. Assim, cada estado tem sua maneira de enfrentar o problema, observando suas limitações e desafios, sendo que a maior parte nem mesmo em sua legislação conseguiu atender ao preceito federal.

Quando analisadas outras características como acesso a informação e colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, apenas Goiás e São Paulo possuem essas características em suas legislações.

Em contraposição, ao se analisar as falas dos representantes de RPPS dos estados brasileiros nas reuniões do Conaprev e os questionários respondidos, percebe-se outra realidade, diferente da legislação de cada estado, fazendo-se acreditar que entre legislação federal e estadual existe uma lacuna, que também está presente ao se relacionar legislação estadual e a prática, ou seja, existe uma lacuna entre os requisitos legais, seja a nível federal ou no nível de decisão individual e sua transformação em ações propriamente ditas, dificultando a implementação da unidade gestora.

Dessa maneira, a UG do estado de São Paulo na prática não executa a atividade de concessão de aposentadoria do Poder Judiciário e Legislativo, como estava previsto

em sua legislação. Já o estado Tocantins afirma no questionário possuir a unidade gestora com todas as características pertinentes, diferindo, portanto, dos resultados encontrados na legislação desse estado.

Assim, enquanto Calazans et al. (2013) chegam a conclusão que apenas os estados de Minas Gerais, Tocantins e Espírito Santo possuem unidades gestoras exercendo todas as atividades pertinentes, o presente estudo comprova que desses três, apenas em Tocantins se confirma em termos práticos como unidade gestora. Minas Gerais não se confirma, por não executar nenhuma atividade relacionada à aposentadoria, ao contrário do que ocorria anteriormente. E sobre o estado do Espírito Santo não se pode concluir, por não terem retornado o questionário.

Outro aspecto relevante é que os estados apesar de saberem e acreditarem na importância da unidade gestora, a percebem como um processo complexo, uma política top down e sem detalhamento de como implementá-la. E mesmo os estados que tentaram ordenar o processo de implementação não conseguiram êxito total, exceto Tocantins, que não enfrentou conflito de interesse entre os Poderes. A falta de estabelecimento de prazos também poder ser um agravante para a não implementação completa.

Além disso, fica claro que é um processo que está acontecendo de maneira gradual nos estados, devido principalmente aos conflitos de interesse, onde a grande dificuldade apontada pelos estados são os conflitos com os Poderes do estado, quando se analisa o imperativo consensual. E também é um processo que permite uma evolução e um regresso, exemplo Minas Gerais.

Assim, os conflitos de interesse entre os Poderes também são importantes para a não existência da unidade gestora efetivas. Porém não é o único, o próprio Ministério da Previdência Social com delegação de funções aos Poderes, acaba por enfraquecer a credibilidade da unidade gestora.

Os militares também são um grupo de pressão, por possuírem uma atividade diferenciada e são acostumados com as benesses do Estado. Um projeto com o consenso de todos os envolvidos, poderia servir de base para a implementação, mesmo que adequações pudessem ser necessárias para realidade de cada ente.

Assim, soluções são apresentadas pelos dirigentes de RPPS nas reuniões do Conaprev para a resolução dos conflitos como, participação de todos os envolvidos no processo de implementação através de comissões, além de fortalecimento da legislação e a supervisão dos processos.

Com relação aos recursos, o principal para a construção e manutenção da unidade gestora é a taxa de administração, dentro do imperativo legal, em que cada estado tem autonomia para fixar seu valor, desde que fiquem no limite de 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativos ao exercício financeiro anterior. O único estado que ultrapassa esse limite dos estados estudados é o Acre, com 3%, quando analisado sob a perspectiva do imperativo racional-burocrático.

Ademais, outros recursos foram necessários para colocar a unidade gestora em funcionamento em cada estado, mesmo que não possuindo todas as características de uma unidade gestora, como recursos humanos e materiais que não estavam previstos na lei, mas que tiveram que ser providenciados, seja com a ajuda do governo do estado, doações ou concessões.

Outro aspecto que chama atenção é que a legislação federal não especifica como deverá ocorrer a supervisão para a existência ou não da unidade gestora. Ao se observar as atas das reuniões do Conaprev e os questionários é que fica evidente que um importante mecanismo de supervisão é o CRP. Contudo ao confrontar com os demais resultados dessa pesquisa é perceptível que estados como Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e São Paulo que na prática não possuem unidade gestora com todas as suas características afirmam ter CRP, mostrando a fragilidade desse instrumento para supervisão da unidade gestora.

Portanto, conclui-se que, a unidade gestora é um importante instrumento para diminuir o problema de desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Contudo, os estados ainda encontram dificuldades para sua implementação, por ser um processo complexo e com conflitos de interesses e por não possuir definições claras sobre os recursos humanos e materiais e sobre os prazos e organização do processo. Além disso, exige a formação de mecanismos de supervisão mais eficientes. Todos esses elementos estão relacionados a possíveis falhas no processo de formulação, ao não se considerar os interesses dos grupos envolvidos e não possuir um projeto ou programa com orientações mais claras sobre o processo de implementação da unidade gestora de RPPS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ata da décima segunda Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. São Luiz do Maranhão, julho de 2004. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php> . 25/05/2015.

Ata da décima terceira Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Brasília, setembro de 2004. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da décima sétima Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Manaus, novembro de 2004. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da vigésima Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Alagoas, novembro de 2006. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da vigésima segunda Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Paraíba, maio de 2007. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da vigésima segunda Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Paraíba, maio de 2007. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da vigésima terceira Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Brasília, dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da vigésima sexta Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Brasília, setembro de 2008. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da vigésima sétima Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Salvador, novembro de 2008. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da vigésima oitava Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Pernambuco, abril de 2009. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da trigésima Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Brasília, São Paulo, outubro de 2009. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

Ata da trigésima segunda Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. Brasília, Brasília, abril de 2010. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php>. 25/05/2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF,

19 dez. 2003. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso:
10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2013. 2013. Disponível em < <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/AEPS-2013-v.-26.02.pdf> > Acesso: 28 de fev. de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Portaria 402, de 10 de dezembro de 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 dez. 2008. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/PORTARIA-MPS-N%C2%BA-402-de-2008-Atualiz.29dez2014.pdf>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa 02, de 31 de março de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 abr 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/ORIENTA%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-SPS-02-de-31mar2009-atualizada-at%C3%A9-11jul2014.pdf>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa 03, de 12 de agosto de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 agosto 2004. Disponível em:
http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-105056-362.pdf. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Lei 10.887, de 18 de julho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm. Acesso: 10/07/2015.

CALAZANS, F. F. et al. Entidade gestora única nos Regimes Próprios de Previdência: em busca de um conceito. Revista do TCE-PE, v. 19, n. 19, p. 160-174, 2012.

CALAZANS, F. F. Participação e controle social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos Revista do TCEMG — abril/maio/junho, v. 31, n. 2, ano 2013.

CALAZANS, F. F. et al. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 2, p. 275 a 304, 2013.

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

CAVALCANTE JÚNIOR, H. M; ALMEIDA, P. C. Análise do Sistema de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais do Estado do Ceará. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 1, n. 3, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. 21(1), 211- 259. Brasília: IPEA. 2015.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. Handbook of Public Policy Analysis. New York: CRC Press, Cap. 4, 2007.

PULZL, H.; TREIB, O. Implementing Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. Handbook of Public Policy Analysis. New York: CRC Press, Cap. 7. 2007.

REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. In: VILLANUEVA, L. F. La implementación de las políticas. México, Porrúa, 1993.

SANTOS, H. As reformas da previdência no Brasil e o equilíbrio e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos entes federados estaduais da Região Sudeste. Dissertação de mestrado FGV RJ. 2014.

SILVA, D. G. P. da. Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2003.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. Organizações Rurais & Agroindustriais, v. 7, n. 1, p.70-81, 2005.

SCHWARZER, H. Previdência Social: reflexões e desafios. Coleção Previdência Social, Série Estudos, v.30. Brasília: MPAS, 2009.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. The public policy theory primer. Westview press, 2009.

VELTEN, S. R. Unidade gestora única do regime próprio de previdência: estudo de caso do governo do estado do espírito santo. Rede De Ensino Luiz Flávio Gomes. Trabalho de conclusão de curso de pós graduação apresentado à Universidade Anhanguera-Uniderp Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, 2013.

ARTIGO III - UNIDADE GESTORA DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA REPRESENTAÇÃO DA TEORIA DO PROGRAMA POR MEIO DO MODELO LÓGICO

RESUMO

Levando em consideração que a unidade gestora de RPPS no Brasil não se encontra efetivamente implementada, devido a falhas no processo de formulação, este artigo busca evidenciar a importância da teoria do programa e de sua representação pelo modelo lógico, conforme proposto pelos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para o desenvolvimento de monitoramento e avaliação de políticas públicas e no processo de implementação. O estudo busca representar como a unidade gestora de RPPS poderia ser implementada, avaliada e monitorada. Utiliza-se para o desenvolvimento desse artigo: legislações, atas das reuniões dos dirigentes de RPPS e questionários aplicados aos dirigentes estaduais. Os principais resultados mostram que a ordenação dos passos para implementação viabilizaria algo que tem sido realizado de forma difusa e com a utilização de outros estados como modelo, estados esses que também não possuem unidade gestora em sua plenitude. O modelo, portanto, deixaria o processo de implementação menos complexo e mais propício à avaliação e monitoramento.

Palavras-chave: teoria do programa; modelo lógico; unidade gestora; RPPS.

1. INTRODUÇÃO

A unidade gestora de RPPS, que surge para tentar minimizar o problema de desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, foi proposta inicialmente pela Emenda Complementar 41/2003 e posteriormente complementada com outros mecanismos legais, que buscavam esclarecer e direcionar sua implementação.

A Lei 10.887/2004 que trata da aplicação da Emenda Complementar 41/2003 estabeleceu a participação dos representantes e de servidores dos Poderes da União e colocou como dever a disponibilização de informações aos segurados e da vinculação da unidade gestora ao Poder executivo.

Com a Orientação Normativa nº 03 de 12 de agosto de 2004 a unidade gestora foi efetivamente definida como entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo cuja finalidade seja a administração, o gerenciamento e operacionalização do RPPS, em que estão incluídas as atividades de arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção de no mínimo os benefícios de aposentadoria e pensão. Além de ter o dever de dar acesso livre ao Auditor Fiscal da Previdência Social para a inspeção.

A Portaria 402/2008 acrescenta nesse conceito que o gerenciamento pode ocorrer direta ou indiretamente e deverá ser para todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

Contudo, somente com a Orientação Normativa Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social nº 02/2009 é que ficam instituídos os recursos para a implementação da unidade gestora ao fazer menção de uma taxa de administração que deverá ser instituída por lei e não deverá passar de 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativos ao exercício financeiro anterior, que deverá ser utilizada exclusivamente para o custeio das despesas correntes e de capital necessárias a organização e ao funcionamento da unidade gestora de RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio.

Apesar da existência desses mecanismos legais, nas reuniões do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – Conaprev os dirigentes de RPPS expressam as dificuldades enfrentadas e a complexidade do processo de implementação, que não é claro. Além da falta de supervisão e definição de prazos, que acabam contribuindo para a não existência de unidade gestora em todos os estados brasileiros.

Neste contexto, acredita-se que com a definição de um programa de forma clara e consistente, para auxiliar no processo de implementação da unidade gestora de RPPS, poderia torná-lo menos complexo e mais exequível, sendo implementado pelos estados que não possuem unidade gestora ou que a possuem, mas de maneira incompleta.

Neste sentido, à luz dos estudos sobre políticas públicas, utiliza-se a teoria do programa, definida por Bamberger et al. (2006) como a identificação de cadeia-causal de hipóteses ligando os recursos às atividades, aos produtos intermediários e aos objetivos finais. A representação dessa teoria pode ser feita por diversas metodologias, e no Brasil o Modelo Lógico ganha destaque. Desenvolvido em meados de 2006 pelos técnicos do IPEA, deveria ser incorporado ao manual de elaboração de programas do PPA 2008-2011 (CASSIOLATO, 2010).

Assim, o objetivo deste artigo é propor uma forma de sistematização da implementação, monitoramento e avaliação da unidade gestora de RPPS, por meio da teoria do programa representada pelo Modelo Lógico, transformando-a em um programa de política pública que busca contribuir para a diminuição do problema de desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

Existem várias tentativas de definição para políticas públicas, porém devido ao seu caráter multidisciplinar, essa tarefa se torna complexa. Envolve o âmbito da ciência, a sociologia, a economia, o direito, a administração e outras. No âmbito geral pode ser tratada como as ações do estado para resolução de problemas coletivos.

Neste contexto, Souza (2006, p. 24) apresenta vários conceitos existentes sobre políticas públicas

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Secchi (2013) diz que, políticas públicas são caminhos elaborados para resolver um problema público que é coletivamente relevante.

Swarovsky (2011) em seu estudo apresenta detalhadamente sobre a conceituação e o histórico das políticas públicas, onde à define de forma geral como meios que o Estado possui para viabilizar sua estratégia governamental.

Cunha e Cunha (2002) relatam que as políticas públicas são criadas pelo Estado como resposta às demandas da sociedade e às suas próprias demandas, referentes a uma determinada área no período de longo prazo.

Riani (2013, p. 157) ao sintetizar diversos conceitos de política pública, chega ao seguinte conceito

Por política pública entende-se o processo intencional e racional que visa à solução de problemas públicos, com impactos duradouros e de longo prazo, ainda que também interfiram na realidade imediata, composto por diferentes etapas: agenda/decisão, formulação, implementação, monitoramento e avaliação, e por diferentes níveis: política pública, programa e projeto.

Fischer et al. (2007) mostram que Lasswel foi o primeiro a modelar o processo político em termos de estágios, sendo seguido posteriormente, por algumas variações nas definições das fases que apresentam o processo, oferecendo outras diferenciações de etapas. As versões desenvolvidas por Brewer e deLeon (1983), Maio e Wildavsky (1978), Anderson (1975), e Jenkins (1978) estão entre as mais amplamente adotadas. Contudo, a versão de Secchi (2013) atende as necessidades do presente estudo em que as define em sete principais passos: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção. Alguns autores também retratam sobre o monitoramento.

Esses passos não necessariamente ocorrem de maneira sequencial, mas é importante saber que cada uma das fases deve ser conhecida com detalhes para que a política possa ser avaliada adequadamente.

Nesse sentido, de acordo com Delgado (2012), o monitoramento e a avaliação e sua importância na intervenção social tem recebido uma valorização no cenário atual e a prática dessas fases e a criação de sistemas de monitoramento e avaliação encontram-se em difusão no mundo e apoiadas por órgãos internacionais, por meio da capacitação de pessoas nessa área. Assim o monitoramento e a avaliação permitem, de acordo com o Banco Mundial, o aprendizado por meio das experiências passadas, planejamento e alocação de recursos e prestação de contas às partes interessadas, como parte do processo de responsabilização.

Segundo Cunha, 2006 (apud Unicef, 1991) o monitoramento é o acompanhamento contínuo da execução das atividades, comparando o grau de

atendimento entre o planejado com o executado, com o intuito de verificar deficiência, obstáculos e necessidade de ajustes.

Já a avaliação para o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, do inglês The United Nations Children's Fund) (1990 apud Costa e Castanhar, 2003) é o exame sistemático e objetivo de um programa evidenciando seu desempenho, implementação e resultados, com o intuito de determinar sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. Segundo Cohen e Franco (2012), pode ser categorizada quanto ao momento em que ocorrem em ex ante, de processo e ex post. Pode ainda ser distinguida, de acordo com Unicef et al. (1990), em avaliação formativa, buscando contribuir e melhorar o resultado por meio do aumento da eficiência ou somativa, ajudando na tomada de decisão sobre se deve ou não continuar com tal ação.

Ao se comparar monitoramento e avaliação, Cunha (2006) explica que são etapas complementares, em que a avaliação necessita das informações do monitoramento, porém a primeira transpõe a segunda, uma vez que realiza a análise dos planos originais e se estão sendo efetivamente alcançados e provocando a transformação pretendida, servindo como subsídio à definição de políticas públicas.

3. TEORIA DO PROGRAMA E MODELO LÓGICO

O livro de Carol Weiss de 1972 e o desenvolvimento do quadro lógico na década de 1970 fundamentam a ideia de avaliação em um modelo lógico, assim, de acordo com Rogers e Hummelbrunner (2012) existe um crescente consenso sobre a utilidade da teoria do programa para o processo de avaliação.

O Banco Mundial (2004) aponta os pontos fortes e fracos na utilização da teoria do programa para avaliação. Como vantagens apresenta que oferece uma informação precoce sobre o que está ou não a funcionar e por quê e permite uma correção imediata dos problemas, além disso, contribui para a identificação dos efeitos colaterais do programa que não estavam contemplados e ajuda a atribuir o grau de prioridade às questões que devem ser investigadas com mais profundidade, utilizando dados mais focalizados ou técnicas de monitoramento e avaliação mais sofisticadas e proporciona uma base para avaliar os impactos prováveis dos programas. Já as desvantagens se resumem em poder tornar-se excessivamente complexa tratar-se de uma grande escala de atividades ou então de uma lista exaustiva de fatores e pressupostos.

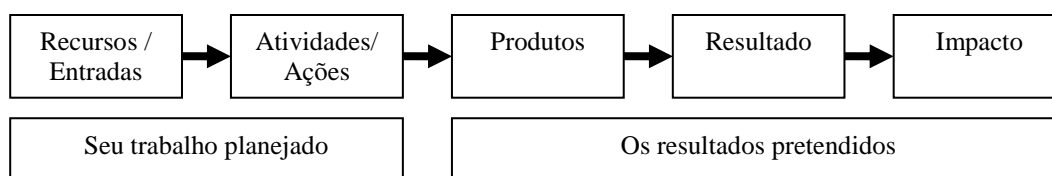
No entanto, assim como explicado em Brasil (2010), existem diversas metodologias que buscam explicitar teoria de programa ou projeto e atestar a consistência de sua estratégia de implementação e, como exemplo, citam a metodologia alemã Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos (Zopp) e a metodologia do marco lógico (ou quadro lógico) desenvolvida pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid).

Além dessas existe também o modelo lógico. Para Kellogg (2004, p. 1) “O modelo lógico é uma ferramenta de avaliação benéfica que facilita o planejamento eficaz, implementação e avaliação”.

O modelo lógico, segundo Bamberger et al. (2006), é a teoria ou modelo que mostra como a política pública pode levar aos resultados desejados. Assim, a teoria de um programa identifica uma cadeia-causal de hipóteses ligando os recursos de um programa às atividades, aos produtos intermediários e aos objetivos finais.

No mesmo sentido, Cassiolato (2010) explica a importância de se partir de sua teoria para identificar não apenas o que o programa espera alcançar, mas como pretende chegar aos seus objetivos. Assim, a construção de um modelo lógico tem como referência a avaliação orientada para a teoria do programa. Além disso, o modelo deve explicitar a teoria do programa na perspectiva de seus formuladores e implementadores e pode ser considerado um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação.

Basicamente, um modelo lógico é uma maneira sistemática e visual para apresentar a compreensão das relações entre os recursos, as atividades planejadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar com uma política pública. Os componentes são mostrados na Figura 1.



Fonte: Freitas e Silveira (2015).

Figura 1: Modelo lógico

No manual da Kellogg (2004) apresenta as definições desses componentes explicitando que o trabalho planejado descreve os recursos que são necessários para implementar a política, bem como as atividades primordiais. No que se refere aos

recursos, esses podem ser considerados entradas se distinguindo em humanos, financeiros, organizacionais. As atividades são os processos, ferramentas, eventos, tecnologias e ações utilizadas para proporcionar as mudanças e os resultados pretendidos pela política pública.

No manual da Kellogg (2004) apresenta ainda sobre resultados pretendidos dizendo que inclui todos os resultados desejados do programa, que podem ser distinguidos em produtos, resultados e impactos. Os produtos são os decorrentes diretos das atividades e podem incluir tipos, níveis e metas de bens e serviços a serem entregues. Os resultados evidenciam os efeitos de curto e médio prazo e podem ser definidos como as mudanças específicas no comportamento dos participantes, como: conhecimentos, habilidades, atitudes, comportamentais, nas políticas e no nível de funcionamento. E os impactos são as mudanças, intencionais ou não, que ocorrem nas organizações, comunidades ou sistemas, no longo prazo, ou seja, uma vez que os participantes são beneficiados com os resultados espera-se que outras mudanças ocorram de maneira mais ampla na sociedade, como mudanças sociais e ambientais.

Assim, ao se realizar as atividades, espera-se alcançar produtos específicos que se transformarão em resultados de curto e médio prazo, ou seja, em benefícios para os participantes, refletindo conseqüentemente no longo prazo, e proporcionando o impacto, esperado ou não, do programa no longo prazo (FREITAS e SILVEIRA, 2015).

Delgado (2012) destaca que o modelo lógico é útil para pensar de forma mais analítica sobre causa e efeito da política: identificando relações entre componentes; clarificando os objetivos e metas de longo prazo; identificando os principais indicadores para monitoramento e avaliação; identificando as principais premissas; desenvolvendo novas perguntas para avaliação; visualizando a política dentro do contexto, considerando os fatores no ambiente social/físico que são externos ao programa, mas podem influenciar os resultados.

Cassiolato (2010) explica que em meados de 2006 técnicos do Ipea começaram a desenvolver um roteiro de como elaborar um modelo lógico de programas para ser incorporado ao manual de elaboração de programas do PPA 2008-2011, demanda essa colocada pela comissão de monitoramento e avaliação, órgão colegiado de composição interministerial e coordenado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF) (FREITAS e SILVEIRA, 2015).

Cassiolato e Guerresi (2010) definiram três componentes para a construção de um modelo lógico: a explicação do problema e referencia básica do programa; estruturação

do programa para alcance dos resultados; e identificação de fatores relevantes de contexto.

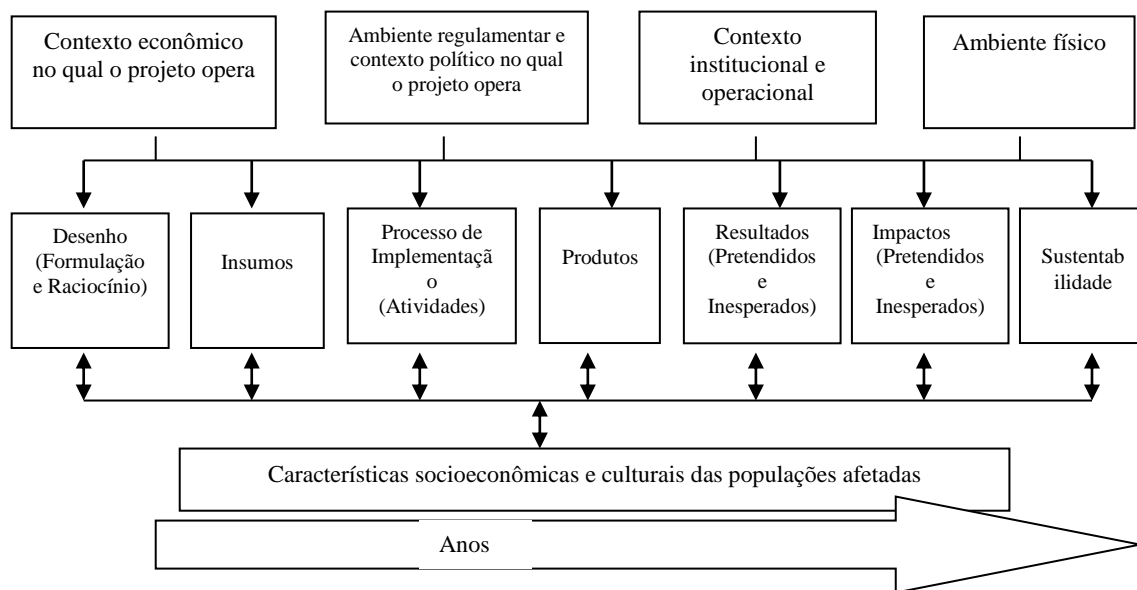
No que se refere à explicação do problema e referência básica do programa, problema em políticas públicas, conforme Secchi (2013) pode ser definido como a diferença entre o status quo e uma situação ideal possível. São situações inadequadas e relevantes para a coletividade, que entram para a agenda política institucional virando uma política pública.

A árvore de problemas é proposta por Cassiolato e Gueresi (2010) para explicação do problema e é organizada em volta do problema central e os demais que compõem a explicação da situação, podendo ser desmembrados como causas ou consequências do problema central.

Ao definir a árvore de problemas é mais fácil identificar o objetivo geral, que deve ser executado para a mudança da situação. Contudo, também é necessária a definição do público-alvo para que as ações sejam definidas de maneira clara.

Já na estruturação do programa para alcance dos resultados, deve-se definir ações que são orientadas para mudança das causas dos problemas, gerando produtos e resultados de médio e longo prazo, tudo isso com a utilização dos recursos disponíveis.

A Figura 2 mostra a forma mais completa de evidenciar a estruturação da política pública para o alcance de resultados



Fonte: Bamberger e Segone (2011).

Figura 2: Modelo lógico completo

Como pode ser observado, a construção do modelo lógico também exige a verificação do contexto. De acordo com Cassiolato e Guerresi (2010), esses fatores podem favorecer ou comprometer o desenvolvimento das ações, e conseqüentemente a implementação da política pública. Assim, o conhecimento das restrições faz parte dessa análise contextual, já que podem afetá-lo diretamente. Segundo Delgado (2012), as quatro restrições mais importantes são: a orçamentária, ligada à escassez de recursos; a de tempo, que até mesmo pode ser considerado um insumo, e é fundamental no processo de definição dos tipos de avaliação; a de dados, essenciais para a mensuração do projeto; e a de política, em que as decisões devem ser guiadas pela visão dos diversos stakeholders envolvidos.

Outro aspecto relevante é que com construção do modelo lógico, fica viabilizada definição de indicadores. Cohen e Franco (2012) afirmam que na avaliação, o indicador é a unidade que permite medir o alcance de um objetivo específico, ou seja, são instrumentos para mensurar se o planejamento ocorreu do modo esperado. Os indicadores devem possuir as seguintes características: representatividade, simplicidade, sensível a mudanças, validade, confiabilidade, economicidade.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa é considerada, quanto aos fins, como descritiva, por buscar expor a unidade gestora, com suas principais características. Além disso, pode ser definida também como explicativa, pois procura identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL,1999).

Atendendo aos objetivos, será utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, com a utilização de legislações e 51 atas do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – Conaprev, que vão do ano de 2001 ao ano de 2014. Essas atas estão disponibilizadas no site do Ministério da Previdência Social, e possuem livre acesso. Também foram aplicados questionários via correio eletrônico aos Dirigentes de Regime Próprio de Previdência Social dos estados brasileiros, com o apoio do Conaprev. Dos 27 estados, houve o retorno de 9 questionários que foram analisados com intuito de complementar os resultados encontrados pelos demais instrumentos da pesquisa.

No que se refere a procedimentos, será utilizado o modelo lógico proposto pelo IPEA como direcionador para encontrar os aspectos mais relevantes sobre a unidade

gestora, criando assim um modelo de implementação e avaliação. A utilização deste modelo se justifica por ter sido utilizado no Brasil para a construção de programas e projetos abrangidos pelo plano plurianual (PPA) 2008-2011, e tem como base modelos amplamente divulgados e adotados pelo Banco Mundial. Para isso, serão utilizados os seguintes passos: etapa 1, coleta de informações; etapa 2, pré-montagem do modelo lógico; etapa 3, validação (análise de vulnerabilidade); e etapa complementar, formulação de indicadores.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na etapa de coleta de informações os principais documentos utilizados para a definição da teoria do programa e conseqüentemente a representação por meio do modelo lógico foram apresentadas no Quadro 1.

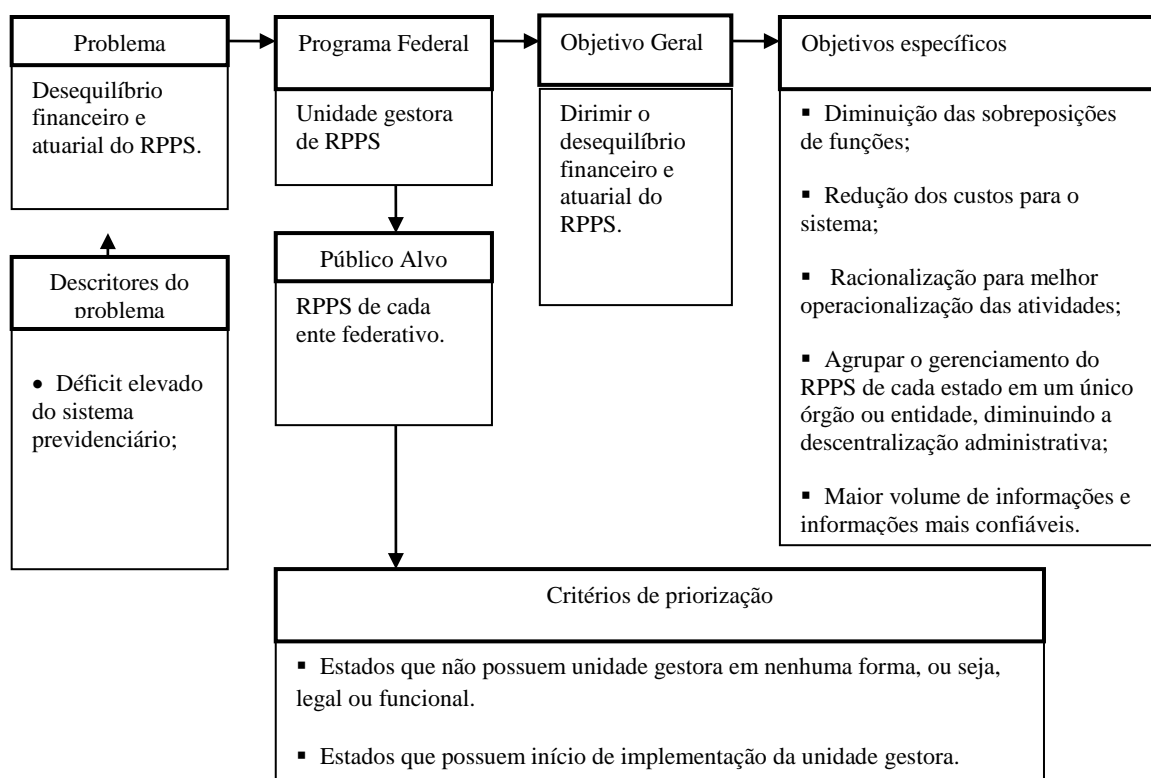
Quadro 1: Principais documentos utilizados na pesquisa

Documento	Assunto
Proposta de Emenda Complementar 33/1995	Proposta que visa modificar o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.
Proposta de Emenda Complementar 40/2003	Proposta que visa modificar os art. 36, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.
Emenda Complementar 41/2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.
Lei 10.887/2004	Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.
Orientação Normativa nº 03/2004	Trata da definição de unidade gestora e dá outras providências.
Portaria nº 402/2008	Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e no 10.887, de 2004.
Orientação Normativa nº 02/2009	Trata da definição de unidade gestora e dá outras providências.
Atas das reuniões do Conaprev	Tratam de diversos assuntos relacionados à Previdência Social, mais especificamente ligados ao RPPS.
Questionários	Procura compreender o processo de implementação da unidade gestora pelos estados brasileiros.

Fonte: Dados da Pesquisa.

De posse desses dados, iniciou-se o processo de pré-montagem do modelo lógico, que foi dividido em: definição das referências básicas; explicação do problema; e estruturação do programa para alcance de resultados.

A Figura 3 apresenta as referências básicas mostrando o problema de política pública que poderia originar um programa ou projeto denominado Unidade Gestora de RPPS. Além disso, também mostra os descritores da situação inicial e as principais características do programa, como os objetivos, público-alvo e critérios de priorização, dando subsídio para a elaboração do modelo lógico.



Fonte: Resultados da pesquisa, adaptação do modelo proposto por Cassiolato e Guerresi (2010).

Figura 3: Referências básicas

Os déficits do sistema previdenciário são apresentados por Giambiagi (2007) em que a situação em 1998 do RGPS era de um déficit de 0,7% do Produto Interno Bruto – PIB, e no RPPS o déficit chegava a 3,7% do PIB, em que 1,9% correspondiam a um déficit federal, 1,5% estadual e 0,3% municipal. Calazans et al. (2013), reforçam a ideia de déficit ao mostrar que em 2009 o RGPS e RPPS juntos apresentavam uma despesa previdenciária de R\$360,3 bilhões, representando 4,3% do PIB nominal para o RGPS e 7,2% do PIB nominal para o RPPS, não possuindo receita suficiente para cobrir esses

valores, em que o RPPS evidenciava resultados negativos superiores ao do setor privado (RGPS), que atende a um universo muito maior de pessoas.

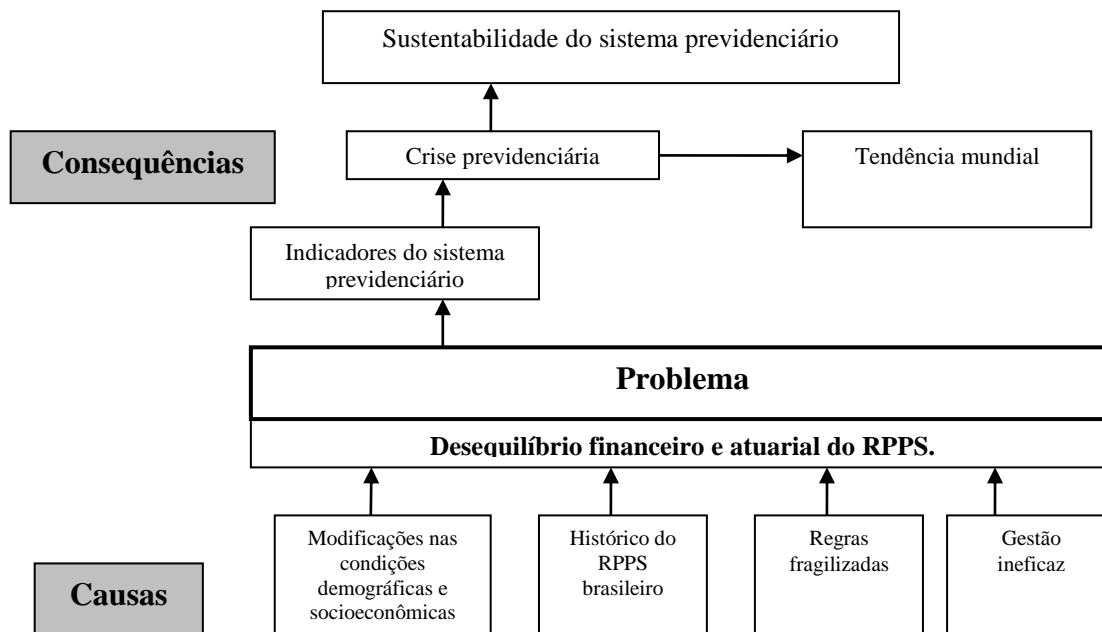
Segundo Nogueira (2012), um mecanismo de dirimir o problema do desequilíbrio é tratando da gestão do RPPS, para tanto o governo federal instituiu, através da EC 41/2003, a figura da unidade gestora de RPPS, buscando especificamente diminuir as sobreposições de funções, reduzir os custos para o sistema; racionalizar para melhor operacionalização das atividades; diminuir a descentralização administrativa e obter um maior volume de informações e informações mais confiáveis (PEC 40/2003, CALAZANS et. al. 2013).

Contudo a unidade gestora não se transformou em um programa ou projeto claro que pudesse ser implementado por todos os entes federativos e isso é o que esse trabalho tenta clarificar, como seria esse programa e como colocá-lo em prática, contribuindo para a reformulação do sistema previdenciário brasileiro.

Dessa maneira, alguns critérios de priorização seriam importantes para que a unidade gestora pudesse ser implementada pelos entes federativos, de maneira mais organizada possível. O primeiro critério é a não existência da unidade gestora. Acredita-se que esses precisam de um passo inicial para que possam alcançar os demais estados. E o segundo critério seria os que já possuem a unidade gestora de uma forma inicial, mas com dificuldade na unificação entre os Poderes, relacionadas aos jogos de interesses. Esses estados encontram-se em uma fase mais evoluída do processo, necessitando de outros elementos para concluir a implementação da unidade gestora.

Assim, fatores como as modificações nas condições demográficas e socioeconômicas, histórico do RPPS brasileiro, regras fragilizadas do RPPS e gestão ineficaz podem ser apontados como as principais causas do problema do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS brasileiro, como mostra a Figura 4.

O problema do desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Brasil tem como uma de suas principais causas os fatores demográficos, econômicos e sociais, como por exemplo, o declínio da taxa de fecundidade e natalidade, o aumento da expectativa de vida e esperança de sobrevivência, além da difícil relação entre idosos e população economicamente ativa, proporcionada pelo aumento do número de idosos e distorções no mercado de trabalho (PEC 33/1995 e 40/2003).



Fonte: Resultados da pesquisa.

Figura 4: Explicação do problema

O próprio histórico do regime também contribuiu para que o desequilíbrio financeiro e atuarial fosse instaurado, uma vez que o período anterior a 1988 foi marcado pela concessão de benefícios a apenas parcela de servidores específicos e sem contribuição para o sistema. De 1988 a 1998, ocorreu a expansão e universalização do regime, abrangendo uma parcela maior de beneficiários e sua criação por um número maior de municípios, mas a falta de contributividade ainda persistia. Já após 1998, com a visualização do problema de desequilíbrio, é que o caráter contributivo surgiu para todo o funcionalismo dando origem a um novo marco institucional do sistema (NOGUEIRA, 2012).

Além disso, o RPPS era composto por regras frágeis com grandes diferenciações entre o RGPS e RPPS, exigência de apenas cinco anos no cargo efetivo e dez no serviço público para aposentadoria dos servidores até a EC41/2005, quando outros critérios foram incluídos, regras das pensões por morte distantes das de países desenvolvidos, fazendo com as regras de aposentadoria do RPPS no Brasil se constituem em um caso único no mundo inteiro e propícias ao desenvolvimento do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Ademais, a gestão tornava-se cada vez mais ineficaz, em que fica explícito na PEC 40/2003 a existência de forte sobreposição de funções na operacionalização dos regimes, principalmente no RPPS, gerando alto custo administrativo. Essa descentralização também contribuía para a falta de transparência e dificuldades nas

estimativas previdenciárias necessárias para manter o equilíbrio, impedindo que as políticas previdenciárias fossem planejadas de maneira adequada.

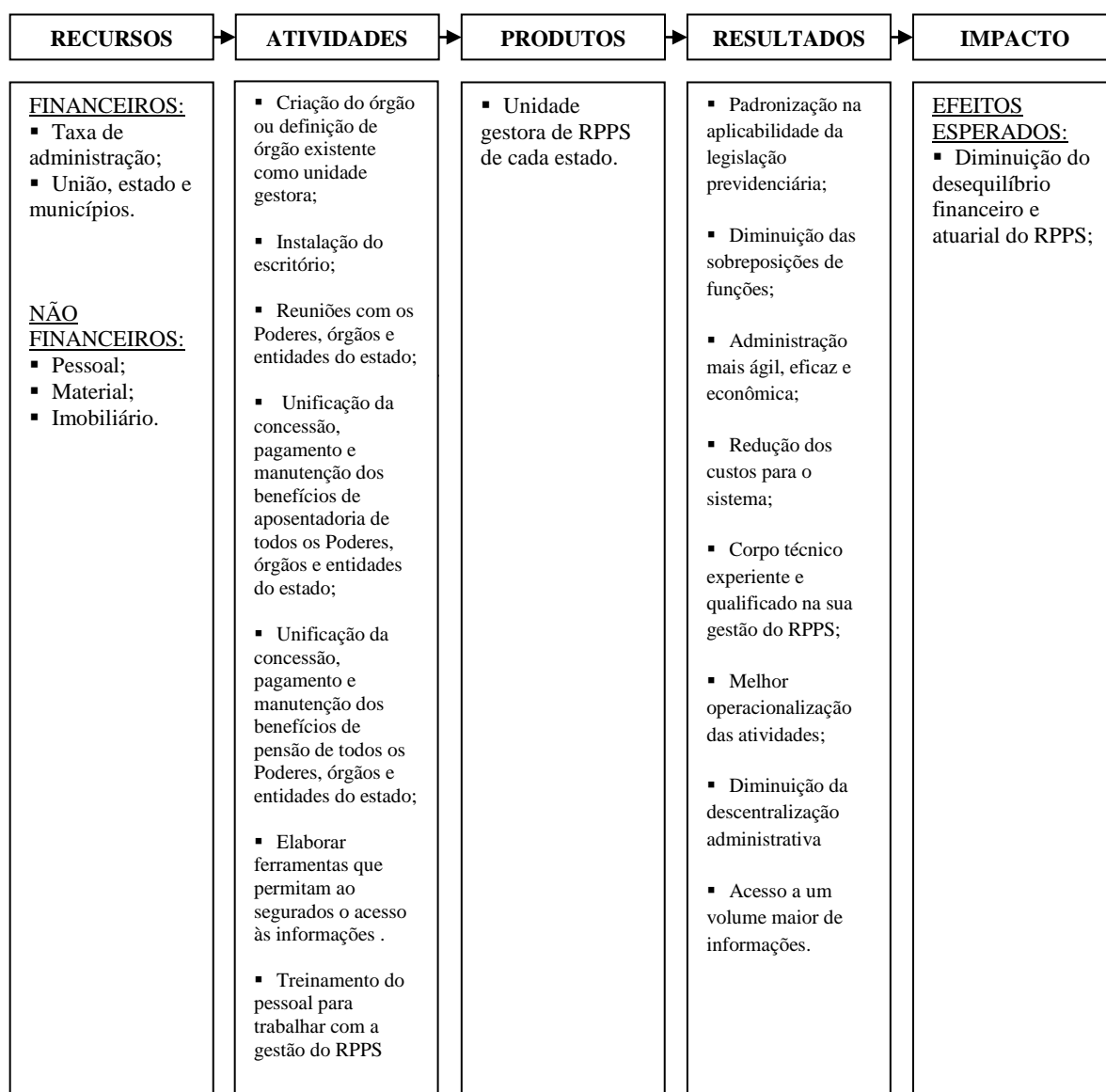
O problema do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS teve como consequência indicadores previdenciários em situação preocupante. O aumento das despesas com benefícios, provocada pelo ingresso de pessoas acima de 33 anos no serviço público, aposentadorias precoce, relação ativos e inativos desajustada, bem como a relação beneficiário e contribuinte. Isso acabava por ocasionar um grande passivo atuarial e conseqüentemente necessidade de financiamento do governo para o RPPS, ocasionando efetiva representatividade das despesas com inativos e pensionistas na Receita Corrente Líquida da União e dos Estados. Ademais, o valor dos benefícios do RPPS era superior aos do RGPS, sendo que este possui um número expressivamente maior que aquele, porém o RPPS os valores dos benefícios são maiores. Os custos administrativos também são um fator determinante para o problema desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Todos esses elementos se tornaram determinantes para a crise do sistema previdenciário, que necessitava de financiamento, desviando recursos que poderiam ser destinados a outras áreas para a resolução da situação do déficit (PEC 33/1995 e 40/2003).

Ademais, ocorreu uma tendência mundial de reajuste do sistema previdenciário para tentar diminuir o problema do desequilíbrio e adequação a nova realidade mundial, que também passava por modificações demográficas, econômicas e sociais. A tendência era cumprir os preceitos estabelecidos pelo Banco Mundial, sendo recomendado um sistema mais capitalizado e composto por três pilares, um financiado pelo governo a partir de impostos, obrigatório e para fins de redistribuição. Outro capitalizado e gerenciado pelo setor privado, obrigatório e para fins de poupança. E por fim um capitalizado e privado, mas voluntário para as pessoas que desejam mais segurança na aposentadoria.

A junção desses fatores fez ser colocada em cheque a sustentabilidade do sistema previdenciário, portanto, se torna uma consequência final do problema do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Diante dessas informações é possível traçar a estruturação do programa para alcance de resultados. Assim, para atingir o objetivo dirimir o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS é apresentada, na Figura 5, uma sugestão de estruturação que um programa de unidade gestora de RPPS deveria apresentar para atingir a implementação

por todos os entes federados, ao mesmo tempo que serviria de base para a avaliação e monitoramento de todo o processo que envolve essa implementação.



Fonte: Resultado da pesquisa.

Figura 5: Estruturação da unidade gestora de RPPS

Os principais recursos financeiros apontados pelos dirigentes de RPPS nas reuniões do Conaprev e nos questionários se referem à taxa de administração, que pode ser instituída por cada ente federativo, não podendo ultrapassar, segundo ON 02/2009, do valor de 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativos ao exercício financeiro anterior.

Contudo, caso esse valor não seja o suficiente, devido à falta de estrutura física e material, a solução adotada pelo estado do Amazonas é relevante, qual seja a co-responsabilização, instituída em lei, da Secretaria de Fazenda do estado, órgão ao qual a

unidade gestora está vinculada, conforme fica explícita nos questionários. Assim, cada estado poderia firmar uma parceria com o órgão ao qual está vinculado, definindo até que ponto eles deveriam ou poderiam auxiliar na implementação da unidade gestora.

No que se refere aos recursos não financeiros, os principais apontados pelos dirigentes estaduais foram os humanos e materiais. Os recursos humanos podem ser disponibilizados por outros órgãos da esfera pública através de concessões, como ocorreu do Amazonas, Mato Grosso do Sul e São Paulo, que também utilizou a criação de quadro especial permanente e comissionado.

Com relação aos recursos materiais, estes podem ser adquiridos por doações de outros órgãos ou do próprio Estado, como ocorreu com Mato Grosso do Sul e Amazonas, ou pela celebração de convênios com o Ministério da Previdência Social para cessão de equipamentos, como afirma o Estado do Amazonas em questionário.

A estrutura física para o funcionamento da unidade gestora pode ser a mesma caso seja um órgão já existente ou a celebração de acordos com o governo do estado podem ser uma alternativa para a instalação da unidade gestora.

Para atingir o objetivo principal deverão ser executadas diversas atividades que podem ocorrer concomitantemente. Uma delas é referente a criação do órgão ou definição de órgão existente como unidade gestora, podendo inclusive, como apresentado na ata da 12ª reunião do Conaprev em 2004, ser um departamento dentro de uma secretaria. De posse da existência legal e física da unidade gestora é possível fazer a instalação da administração, gerenciamento e operacionalização única do RPPS de cada estado.

A próxima etapa consiste em um ponto delicado e de grande dificuldade para as unidades gestoras, que é a unificação da concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão para todos os Poderes, órgãos e entidades de cada estado. Nesse processo, reuniões com os envolvidos é fundamental para se criarem laços que permitam o entendimento do programa por todas as partes envolvidas e a unificação possa tornar-se algo claro, no sentido, de que a unificação não é para interferir na autonomia dos poderes, mas é uma das soluções encontradas para a diminuição do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

É importante o estabelecimento de prazos para o cumprimento das atividades, assim como relatam ter feito os estados de São Paulo e Tocantins e que este seja instituído em lei, para que o processo possa acontecer efetivamente. Além da criação de ferramentas de acesso a informação, como sites, murais, reuniões.

A união dessas etapas permite chegar ao produto principal que é a unidade gestora de RPPS em funcionamento e com todas as características pertinentes, quais sejam entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo, vinculada ao poder Executivo, cuja finalidade seja a administração, o gerenciamento e operacionalização do RPPS, em que estão incluídas as atividades de arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de no mínimo aposentadoria e pensão concedidas a partir da publicação da Emenda Constitucional 41/2003 de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo. O gerenciamento pode ocorrer direta ou indiretamente. Deverá dar acesso dos segurados às informações e o livre acesso do Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil à unidade gestora de RPPS e poderá cobrar uma taxa de administração de até 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativos ao exercício financeiro anterior, utilizada exclusivamente para o custeio das despesas correntes e de capital necessárias a organização e ao funcionamento da unidade gestora de RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio (Lei 10.887 de 18 de junho de 2004; ON 03/2004; Portaria 402/2008; ON 02/2009).

Os resultados de médio prazo que se pretende alcançar com a existência da unidade gestora única, a partir da padronização na aplicabilidade da legislação previdenciária, são a diminuição das sobreposições de funções, uma administração mais ágil, eficaz e econômica, levando a redução dos custos para o sistema, que possuiria um corpo técnico experiente e qualificado na sua gestão do RPPS, melhorando a operacionalização das atividades, além da diminuição da descentralização administrativa proporcionando acesso a maior volume de informações e informações mais confiáveis. Todos esses resultados reunidos, no longo prazo, provocariam o impacto esperado de ajuste em parte do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

A próxima etapa se refere à validação do modelo lógico. A validação do modelo lógico deve ser feita através de uma oficina organizada pelo elaborador do Modelo Lógico. A opção pela realização de uma Oficina se deve aos recursos e técnicas utilizados que favorecem o compartilhamento de idéias nos trabalhos de grupo. Para auxiliar a visualização do modelo lógico pré-estruturado deverão ser utilizados painéis com as cartelas previamente elaboradas, onde estarão registradas as informações selecionadas. Além dessas, deverão ser registradas as lacunas e inconsistências e afixadas em outro painel. O objetivo desse procedimento é checar os componentes do

modelo lógico com os que participam diretamente do processo e, portanto, tem maiores condições de verificar vulnerabilidades no desenho montado. Essa etapa fica como sugestão para próximos estudos (CASSIOLATO e GUEREI, 2010).

Por último, tem-se a etapa complementar que trata da definição dos indicadores de desempenho. Com a construção do modelo lógico é possível definir indicadores apropriados para aferir o desempenho do programa. No caso da unidade gestora de RPPS os principais indicadores são apresentados no Quadro 2

Quadro 2: Indicadores de atividade, produto, resultado e impacto da unidade gestora de RPPS

Indicador	Descrição
1. Atividade	
% da instalação do escritório que está concluída em relação a meta de instalação total	Verificar o estágio de instalação de conclusão da instalação do escritório.
Número de reuniões com os Poderes, órgãos e entidades do estado	Verificar o número total de reuniões em cada estado.
Relação entre o número de reuniões total e quantidade de reuniões com acordos firmados com os Poderes, órgãos e entidades do estado	Verificar a necessidade de reuniões para conseguir a minimização dos conflitos de interesse.
Tempo para a unificação da concessão de aposentadoria de todos os Poderes, órgãos e entidades do estado em relação ao tempo total instituído para que a unidade gestora esteja completa	Verificar se o processo de unificação da concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão de todos os Poderes, órgãos e entidades do estado esta acontecendo tempestivamente, podendo inclusive criar metas periódicas.
Tempo para a unificação do pagamento de aposentadoria de todos os Poderes, órgãos e entidades do estado em relação ao tempo total instituído para que a unidade gestora esteja completa	
Tempo para a unificação da manutenção de aposentadoria de todos os Poderes, órgãos e entidades do estado em relação ao tempo total instituído para que a unidade gestora esteja completa	
Tempo para a unificação da concessão de pensão de todos os Poderes, órgãos e entidades do estado em relação ao tempo total instituído para que a unidade gestora esteja completa	
Tempo para a unificação do pagamento de pensão de todos os Poderes, órgãos e entidades do estado em relação ao tempo total instituído para que a unidade gestora esteja completa	
Tempo para a unificação da manutenção de pensão de todos os Poderes, órgãos e entidades do estado em relação ao tempo total instituído para que a unidade gestora esteja completa	
Número de mecanismos de acesso a informação	
Quantidade de acesso aos mecanismos de informação	
2. Produto	
Unidade gestora com todas as funções	Verificar a existência ou não da unidade gestora de RPPS conforme os preceitos legais.

3. Resultado	
Comparação com outros estados sobre a aplicação da legislação previdenciária	Verificar o grau de Padronização na aplicabilidade da legislação previdenciária.
Número de funções antes e após a implementação da unidade gestora de RPPS	Verificar se ocorreu diminuição das sobreposições de funções no RPPS.
Custos do sistema antes e após a implementação da unidade gestora	Verificar se ocorreu redução dos custos para o RPPS.
Qualificação e experiência profissional do corpo técnico	Verificar se o corpo técnico experiente e qualificado na sua gestão do RPPS.
Volume de informação disponibilizada pela unidade gestora	Verificar se a centralização administrativa proporcionou efetivamente acesso a maior volume de informações e informações mais confiáveis.
4. Impacto	
Valores financeiros e atuariais do sistema previdenciário antes e após a implementação da unidade gestora de RPPS.	Verificar se ocorreu a diminuição do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Esses indicadores representam ferramentas de monitoramento e avaliação para a verificação do processo de implementação da unidade gestora de RPPS. Os indicadores de atividades servem de guia para supervisão, se as atividades necessárias para se alcançar o produto são executadas e de maneira propícia, servindo como parâmetro de comparação com outros estados e guia para reestruturação do processo para que se torne mais eficaz.

Já o indicador de produto é único e remete a existência ou não de unidade gestora, em que os critérios que a definem são cruciais. De posse, da existência da unidade gestora é possível utilizar os indicadores de resultados, que visam observar se foi alcançado o que se esperava no curto e médio prazo e o indicador de impacto que visa averiguar o resultado de longo prazo final esperado. É importante destacar, que é possível resultado não esperados aconteçam e deve-se estar preparado para tais situações, reconstruindo o processo e o adaptando ao que a realidade exige, exigindo flexibilidade e preparo dos implementadores.

6. CONCLUSÕES

Esse artigo mostrou como a unidade gestora de RPPS poderia ser formulada por um modelo que permitisse visualizar o processo de implementação de maneira mais sólido e viabilizasse a concretização da avaliação e monitoramento de um programa sobre unidade gestora de RPPS pelos estados brasileiros.

Chegou-se a conclusão que, os passos colocados ordenadamente de como seria o processo de implementação através da teoria do programa, representada pelo modelo lógico, poderia viabilizar o que tem sido feito de forma difusa por alguns estados, como é o caso do Amazonas que se utilizou de pesquisa junto aos Estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pernambuco, Rio De Janeiro, Tocantins e Paraná, escolhendo este último como modelo para a implementação da unidade gestora, contudo nenhum dos dois estados obteve sucesso na implementação da unidade gestora.

Quando o processo ocorre de forma difusa, acaba tornando a implementação mais complexa e com menos chances de sucesso. Assim, ao adotar um modelo que poderá ser utilizado por todos os estados uniformizando o processo, mas respeitando as individualidades e particularidades de cada estado, contribui-se para o fortalecimento da efetivação da unidade gestora de RPPS.

Portanto, o Modelo Lógico de representação da teoria do programa é uma ferramenta importante e pode ser utilizada em diversos estudos na área de avaliação de políticas pública, auxiliando também no processo de implementação e servindo como subsídio para a construção de indicadores de desempenho, como os desenvolvidos nesta pesquisa. Esses indicadores poderão ser utilizados no processo de monitoramento e avaliação da unidade gestora, sendo importante para a correção de possíveis entraves no processo de implementação e no próprio funcionamento da unidade gestora.

Contudo, não se tem a pretensão de que esse modelo seja o perfeito e a solução de todos os problemas referentes à implementação da unidade gestora, mas sim um método que mostra como começar a despertar novos horizontes para a solução desse processo ainda enfraquecido.

Esse modelo, também é passível de ser transposto para o caso da esfera municipal e federal, pois os princípios que regem a formação da unidade gestora são os mesmos. Exigiria apenas algumas adaptações relacionadas à realidade de cada esfera e um aprofundamento sobre a mesma.

Além disso, a análise da validade do desenho montado foi uma limitação desse estudo, mas que deve ser testada como indicativo de que o modelo foi bem formulado e que não existem pontos de divergências, ficando esse aspecto como sugestão para uma futura pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ata da décima segunda Reunião Ordinária Do Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes Próprios De Previdência Social – Conaprev. São Luiz do Maranhão, julho de 2004. Disponível em: <http://www.conaprev.org.br/institucional.php> . 25/05/2015.

BANCO MUNDIAL. Monitorização e Avaliação: Algumas Ferramentas, Métodos e Abordagens. Banco Mundial. Washington, D.C. 2004. Disponível em [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7BCBD707EDDD449885256F02006323BE/\\$file/me_portuguese.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7BCBD707EDDD449885256F02006323BE/$file/me_portuguese.pdf).

BAMBERGER, M. RUGH, J.; MABRY, L. Real World Evaluation: Working Under Budget, Time, Data and Political Constraints. SAGE, 2006.

BAMBERGER, M.; SEGONE, M. How to design and manage equity-focused evaluations. Evaluation Working Paper, Issue, n. 6, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Lei 10.887, de 18 de julho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa 03, de 12 de agosto de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 agosto 2004. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-105056-362.pdf. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa 02, de 31 de março de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 abr 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/ORIENTA%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-SPS-02-de-31mar2009-atualizada-at%C3%A9-11jul2014.pdf>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Portaria 402, de 10 de dezembro de 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 dez. 2008. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/PORTARIA-MPS-N%C2%BA-402-de-2008-Atualiz.29dez2014.pdf>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Proposta de Emenda Complementar nº 33, de 29 de março de 1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Proposta de Emenda Complementar nº 40, de 30 de abril de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129815&filename=P+EC+40/2003. Acesso: 10/07/2015.

CALAZANS, F. F. et al. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 2, p. 275 a 304, 2013.

CASSIOLATO, M. M. Modelo Lógico e teoria do programa: uma proposta para organizar avaliação. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1117:catid=28&Itemid=23. 2010. Acessado em: 25 de julho de 2013.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. IPEA – Nota Técnica nº6. Brasília, 2010.

COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. 10. Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C.. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, set./out. 2003.

CUNHA, C. G. S. da. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Secretaria de Coordenação e Planejamento RS. 2006.

CUNHA, E. D. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A., et al. *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DELGADO, V. M. S. Mini curso: modelos de causalidade lógica e Marco Lógico. Rio de Janeiro, 2012.

FISCHER, F.; MILLER, G. J. M.; SIDNEY, M. S. (Ed.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. CRC Press, 2007.

FREITAS, G.; SILVEIRA, S. de F. R. Programa Luz Para Todos: uma representação da Teoria do Programa por meio do Modelo Lógico. *Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, n. 45, jul./dez. 2015.

GIAMBIAGI, F. A reforma da previdência: o encontro marcado. RJ: Elsevier. 2007.

GIL, A. C. Métodos de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

KELLOGG, W. K. *Logic model development guide*. Michigan: WK Kellogg Foundation, 2004.

NOGUEIRA, N. G. Equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Coleção Previdência Social. Série Estudos, v.34. Brasília:MPAS, 2012.

RIANI, F. A. d'A. Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In) competência do Judiciário1. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 34, n. 66, p. 137-160, 2013.

ROGERS, P; HUMMELBRUNNER, R. Methodological challenges in using programme theory to evaluate pro-poor and equity-focused programmes. UNICEF The Evaluation Working Papers. 2012

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Revista Sociologias, ano 8, n.16, p. 20-45, 2006.

SWAROVSKY, A. A importância da participação social na elaboração. Tese de Doutorado. Universidade de Santa Cruz do Sul. 2011.

UNICEF et al. Guide for monitoring and evaluation. New York: Unicef, 1990.

CONCLUSÃO GERAL

A presente dissertação teve como finalidade analisar o processo de institucionalização da unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social. Para isso, foram desenvolvidos três artigos com o objetivo de compreender o processo de inserção da unidade gestora de RPPS na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial e analisar o processo de implementação da unidade gestora de RPPS, fechando com uma proposta de elaboração de um programa que servisse de base para os entes federativos implementarem a unidade gestora de maneira efetiva.

Atendendo ao primeiro objetivo específico, qual seja compreender o processo de inserção da unidade gestora de RPPS na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial, foi utilizado o Modelo de Fluxos Múltiplos. Da convergência entre o fluxo dos problemas, fluxo das políticas públicas e da política em uma janela de oportunidade, aqui especificamente representada pela troca de governo, foi possível compreender que o fator gerencial só é desenvolvido como uma solução para o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS em 2003, com a transição de governo e de linha de ação.

Contudo essa solução não surge completamente associado aos fluxos dos problemas, podendo ser um dos motivos para a complexidade no processo de implementação. Dessa forma, a unidade gestora teria surgido como uma solução para o problema do desequilíbrio por possuir viabilidade técnica, reduzir os custos administrativos e por possuir custos toleráveis para sua implementação, mais sem a preocupação de como a implementação ocorreria na prática e os obstáculos a serem enfrentados nesse processo.

Assim, fica claro ao atender o segundo objetivo específico por meio da análise de três elementos importantes como elaboração, recursos e supervisão, atrelados ao imperativo legal, racional-burocrático e consensual, que a EC 41/2003, que torna a unidade gestora uma obrigação para os entes federados que possuem RPPS, não serviu como um ponto de referência para implementação inicialmente, sendo necessário outros instrumentos como orientações normativas, portarias e até mesmo outras leis para que o sentido de unidade gestora pudesse ser compreendido pelos implementadores.

Ademais, em contraposição aos resultados encontrados por Calazans et al. (2013) em que Minas Gerais, Espírito Santo e Tocantins teriam unidades gestoras efetivas de RPPS, apenas o estado de Tocantins confirma em termos práticos como unidade gestora nessa dissertação. Contudo, vale ressaltar que alguns estados não

puderam ser analisados, em sua plenitude, por não terem respondido ao questionário proposto por essa pesquisa. E, além disso, o resultado mostra uma inconstância no que se refere à existência da unidade gestora, pois ela pode existir e deixar de existir de acordo com as decisões tomadas pelos entes federativos, como foi o caso de Minas Gerais.

Outro aspecto relevante é que a unidade gestora de RPPS pode ser considerada uma política top down uma vez que, foi instituída pelo governo federal. Contudo, sua definição contou com a participação dos representantes de RPPS e mesmo que de maneira bem simples, o diálogo ocorreu. Vale destacar que os estados possuem autonomia para a implementação, podendo adequá-la à realidade local. Assim os implementadores nos entes federados têm adotado ações difusas, como: alguns estados definem a taxa de administração outros não; alguns possuem todas as atividades em um único ente outros não. Além disso, os estados enfrentam jogos de interesses com os Poderes, os Militares e com o próprio Ministério da Previdência social e sem estabelecer prazos para implementação da unidade gestora em sua maioria.

Assim, a unidade gestora é visualizada como importante pelos implementadores, mas complexa de ser efetivada, em que mecanismos que contribuíssem para simplificar esse processo e esclarecer as formas de supervisão para a existência ou não de unidade gestora seriam fundamentais.

É nesse aspecto que a dissertação é finalizada, atendendo ao terceiro objetivo específico que é propor uma forma de sistematização da implementação, monitoramento e avaliação da unidade gestora de RPPS. Assim, ao se acreditar na importância da unidade gestora para a diminuição do desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro é criada uma proposta de elaboração de um programa que permitiria a implementação a avaliação e o monitoramento da unidade gestora de maneira mais uniforme e mais clara, mas ao mesmo tempo deixando espaço para que as particularidades de cada estado fossem respeitadas, tudo isso baseado no Modelo Lógico desenvolvido pelo IPEA.

Também, uma agenda de pesquisa pôde ser formada a partir dos resultados encontrados ao final dessa pesquisa. Dentre os assuntos que podem ser desenvolvidos em pesquisas futuras tem-se: estudar o processo de implementação sob a perspectiva dos demais atores que participaram do processo, como os poderes, o Ministério da Previdência, os militares; aprofundar sobre a influência dos atores invisíveis no processo de implementação; e validar o Modelo Lógico estruturado.

Assim, essa dissertação procurou esclarecer pontos sobre a institucionalização da unidade gestora através de modelos que explicam com detalhes as fases do Ciclo de Políticas Públicas, como o Modelo de Fluxos Múltiplos, os estudos sobre implementação e o Modelo Lógico. Contudo, várias pesquisas ainda poderão ser desenvolvidas a partir dos resultados encontrados, uma vez que o desenvolvimento da previdência social carece de estudos sobre o tema.

REFERÊNCIAS GERAIS

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa 02, de 31 de março de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 abr 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/ORIENTA%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-SPS-02-de-31mar2009-atualizada-at%C3%A9-11jul2014.pdf>. Acesso: 10/07/2015.

CALAZANS, F. F. et al. Entidade gestora única nos Regimes Próprios de Previdência: em busca de um conceito. **Revista do TCE-PE**, v. 19, n. 19, p. 160-174, 2012.

CALAZANS, F. F. Participação e controle social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos **Revista do TCEMG** — abril/maio/junho, v. 31, n. 2, ano 2013.

CALAZANS, F. F. et al. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 275 a 304, 2013.

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

CAVALCANTE JÚNIOR, H. M.; ALMEIDA, P. C. Análise do Sistema de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais do Estado do Ceará. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 1, n. 3, 2012.

FERRARO, S. A. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial nos Regimes de Previdência Social: RGPS – Regime Geral de Previdência Social, RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, RPP – Regime de Previdência Privada**. RJ: Lúmen Júris. 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Resumo de direito previdenciário**. RJ: Impetus, 2009.

NOGUEIRA, N. G. Equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Coleção Previdência Social**. Série Estudos, v.34. Brasília:MPAS, 2012.

SANTOS, H. As reformas da previdência no Brasil e o equilíbrio e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos entes federados estaduais da Região Sudeste. **Dissertação de mestrado FGV RJ**. 2014.

SCHWARZER, H. Previdência Social: reflexões e desafios. **Coleção Previdência Social**, Série Estudos, v.30. Brasília: MPAS, 2009.

VELTEN, S. R. **Unidade gestora única do regime próprio de previdência: estudo de caso do governo do estado do espírito santo. Rede De Ensino Luiz Flávio Gomes.** Trabalho de conclusão de curso de pós graduação apresentado à Universidade Anhanguera-Uniderp Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, 2013.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

PARTICIPANTES: Representantes de Regime Próprio de Previdência Social dos estados brasileiros.

QUESTIONÁRIO	
Projeto de pesquisa de mestrado intitulado “ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIDADE GESTORA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”.	
Contato da equipe de pesquisa	
Pesquisador Responsável: Thiago de Melo Teixeira da Costa thiagocosta@ufv.br	contato: (31) 3899-1595
Pesquisadora Assistente: Gisele de Freitas gisele.freitas@ufv.br	contato: (31) 8715-1903

Prezado (a) Sr.(a),

O presente questionário tem por objetivo analisar o processo de implementação da unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social à nível estadual. Por implementação entende-se o momento de execução de uma política pública, ou seja, é o estado de ter alcançado os objetivos da política ou o processo na tentativa de alcançar o objetivo. Sua participação é muito importante para o êxito deste trabalho, pois suas respostas constituem dados fundamentais. Cabe ressaltar que o sigilo sobre sua identidade será plenamente preservado, conforme disposições do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Por sua especial colaboração e atenção, antecipamos nossos mais sinceros agradecimentos.

SEÇÃO 1: TRIAGEM E AFINIDADE

1. Você é um representante de RPPS a nível estadual? _____ Sim _____ Não
2. Qual estado você representa?
3. Qual cargo ocupa no RPPS do estado que representa?
4. Quantos anos você está neste cargo no estado que representa?
5. Qual o nome da unidade gestora de RPPS do estado que representa?
6. Qual(ais) a(s) lei(s) que cria(m) a unidade gestora no estado que representa?

SEÇÃO 1.1: DEFININDO A UNIDADE GESTORA EM TERMOS PRÁTICOS

As questões de 1 a 11 devem ser respondidas de acordo com o que ocorre na **PRÁTICA** do estado que representa após a publicação da EC 41/2003 e não o que se tem em termos de legislação.

1. A unidade gestora de RPPS é entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública do estado que representa?
_____ Sim _____ Não

Comente sua resposta, identificando qual entidade ou órgão já existente passou a exercer a função de unidade gestora ou se foi criado uma nova entidade ou órgão para assumir essa função.

2. A unidade gestora do estado que representa é
_____ Um fundo _____ Uma autarquia _____ Outros. Especifique
3. A unidade gestora executa a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS do estado que representa?
_____ Sim. Diretamente _____ Sim. Indiretamente _____ Não
4. A unidade gestora de RPPS do estado que representa executa atividades relacionadas a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários para os poderes, órgãos ou entidades de que forma? Marque com “X” a opção correta para cada linha da tabela.

Poderes, órgãos ou entidades	Forma		
	Diretamente	Indiretamente	Não executa
Administração direta do Poder Executivo			
Administração indireta do Poder Executivo			
Poder Judiciário			
Poder Legislativo			

5. A unidade gestora de RPPS do estado que representa executa atividades relacionadas a concessão de benefícios de pensão e aposentadoria para os poderes, órgãos ou entidades de que forma? Marque com "X" a opção correta para cada linha da tabela.

Poderes, órgãos ou entidades	APOSENTADORIA			PENSÃO		
	Diretamente	Indiretamente	Não executa	Diretamente	Indiretamente	Não executa
Administração direta do Poder Executivo						
Administração indireta do Poder Executivo						
Poder Judiciário						
Poder Legislativo						

6. A unidade gestora de RPPS do estado que representa executa atividades relacionadas ao pagamento dos benefícios de pensão e aposentadoria para os poderes, órgãos ou entidades de que forma? Marque com "X" a opção correta para cada linha da tabela.

Poderes, órgãos ou entidades	APOSENTADORIA			PENSÃO		
	Diretamente	Indiretamente	Não executa	Diretamente	Indiretamente	Não executa
Administração direta do Poder Executivo						
Administração indireta do Poder Executivo						
Poder Judiciário						
Poder Legislativo						

7. A unidade gestora de RPPS do estado que representa executa atividades relacionadas a manutenção dos benefícios de pensão e aposentadoria para os poderes, órgãos ou entidades de que forma? Marque com "X" a opção correta para cada linha da tabela.

Poderes, órgãos ou entidades	APOSENTADORIA			PENSÃO		
	Diretamente	Indiretamente	Não executa	Diretamente	Indiretamente	Não executa
Administração direta do Poder Executivo						
Administração indireta do Poder Executivo						
Poder Judiciário						
Poder Legislativo						

8. Garantem pleno acesso dos segurados às informações relativas à unidade gestora de RPPS do estado que representa?

_____ Sim _____ Não

Especifique como:

9. A unidade gestora conta com colegiado ou instância de decisão, ou seja, conselho de administração, fiscal e outros, no qual garanta a representação dos segurados?

_____ Sim.

Qual(ais)? _____
 _____ Não

10. Levando em consideração a questão anterior, explique como ocorre essa participação dos segurados, se ela é obrigatória ou voluntária, porcentagem de participação nas decisões e questões relacionadas a efetividade dessa participação.

11. Existe uma taxa de administração que é utilizada para custear as despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS do estado que representa?
 ____ Sim, definida pelo governo federal. ____ Sim, definida pelo estado. ____
 Não existe.
 ____ Sim, outros. Especifique

SEÇÃO 2: IMPLEMENTAÇÃO DA UNIDADE GESTORA

As questões de 1 a 54 visam compreender aspectos relacionados a implementação da unidade gestora de RPPS do estado que representa. Para tanto é importante compreender como as diretrizes foram passadas do governo federal para os estados, como o próprio estado elaborou suas diretrizes para tornar a unidade gestora algo real, a influência dos diversos atores envolvidos no processo, além dos recursos disponíveis e a supervisão. O verso das folhas poderão ser utilizados para responder as questões.

SEÇÃO 2.1: DIRETRIZES

As questões de 1 a 41 visam compreender aspectos relacionados a elaboração das diretrizes para implementação da unidade gestora de RPPS do estado que representa e como as mesmas tem se transformado em ação para que a unidade gestora se torne realidade.

▪ DIRETRIZES DO GOVERNO FEDERAL PARA OS ESTADOS

Marque com um “X” a opção mais adequada. A Questão 10 é a única que exige especificação.

Perguntas	Sim	Não
1. Ao estabelecer na EC 41/2003 a vedação da existência de mais de um RPPS e mais de uma unidade gestora por ente federado, fica claro o objetivo dessa política, ou seja, o que a unidade gestora significa e quais as suas finalidades para o RPPS do estado que representa?		
2. Ao estabelecer na Portaria do MPS nº402/2008 o conceito de unidade gestora e suas finalidades, essas informações são claras para o estado que representa?		
3. Ao estabelecer na Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social nº 02 do ano de 2009 o conceito de unidade gestora e suas finalidades essas informações são claras para o estado que representa?		
4. Ao estabelecer na EC 41/2003 a vedação da existência da mais de um RPPS e mais de uma unidade gestora por ente federado, é definido como a unidade gestora deveria ser implementada, ou seja, quais as ações a serem desenvolvidas para se ter unidades gestoras efetivas?		
5. De acordo com a resposta anterior essa definição era clara e executável?		
6. Ao estabelecer a Portaria do MPS nº402/2008, é definido como a unidade gestora deveria ser implementada, ou seja, quais as ações a serem desenvolvidas para se ter unidades gestoras efetivas?		
7. De acordo com a resposta anterior essa definição era clara e executável?		
8. Ao estabelecer a Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social nº 02 do ano de 2009, é definido como a unidade gestora deveria ser implementada, ou seja, quais as ações a serem desenvolvidas para se ter unidades gestoras efetivas?		
9. De acordo com a resposta anterior essa definição era clara e executável?		
10. Existe algum outro documento ou legislação emitido pelo governo federal que defina o processo de implementação da unidade gestora, ou seja, as diretrizes para organizar e colocar em funcionamento uma unidade gestora única exercendo todas as atividades relacionadas ao RPPS estadual? Especifique qual(ais) documento(s) e se era(m) claro(s) e executável(is):		
11. Existiam etapas de implementação sequenciais e ordenadas, definidas por parte do governo federal?		
12. A implementação da unidade gestora possuía um prazo, expedido pelo governo federal, para que fosse concretizada?		
13. Existia uma exposição de motivações por parte do governo federal sobre “por que” implementar a unidade gestora?		
14. O estado concordava com essas motivações?		
15. Existia definição clara dos objetivos a serem atingidos com a implementação da unidade gestora emanada pelo governo federal?		

16. Na visão do estado que representa e levando em consideração a EC 41/2003, a Portaria do MPS nº402/2008 e a Instrução normativa 02/2009, existe coerência entre essa legislação e o que é possível ser executado na prática relação a implementação da unidade gestora?
_____ Sim _____ Não

Explique sua resposta, apontando as dificuldades encontradas.

▪ **DIRETRIZES DESENVOLVIDAS PELO PRÓPRIO ESTADO**

É importante destacar que o termo “estado” utilizado, pode representar o RPPS, os dirigentes de RPPS ou pessoas, órgãos ou entidades ligadas ao referido regime e que trabalharam para que a unidade gestora pudesse se tornar realidade.

17. A definição da unidade gestora é algo imposto pelo governo federal apenas? _____ Sim
_____ Não
18. A definição da unidade gestora é algo que contou com a participação do estado que representa?
_____ Sim _____ Não
19. Qual a participação do estado que representa na formulação da EC 41/03, no que se refere a unidade gestora de RPPS?
20. Qual a participação do estado que representa na formulação da Portaria do MPS nº402/2008, no que se refere a unidade gestora de RPPS?
21. Qual a participação do estado que representa na formulação da Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social nº 02 do ano de 2009, no que se refere a unidade gestora de RPPS?
22. Existem outras diretrizes no que se refere a unidade gestora de RPPS das quais o estado participou de sua elaboração?
_____ Sim _____ Não

Qual (ais)? Como?

23. Na opinião do estado que representa a unidade gestora é importante para a consecução do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário?
_____ Sim _____ Não

Justifique sua resposta.

Para responder as questões de 24 a 34, leve em consideração o momento em que o estado tomou conhecimento da EC 41/2003, da Portaria do MPS nº402/2008 e da Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social nº 02 do ano de 2009 e outras, no que se refere a unidade gestora.

24. Foi necessário para o estado que representa traçar um plano de implementação, ou seja, um plano detalhando como colocar a unidade gestora de RPPS em funcionamento nos termos da legislação?
_____ Sim _____ Não
25. Foram definidas as etapas de implementação neste plano? _____ Sim _____ Não
26. As etapas de implementação eram seqüenciais e ordenadas neste plano? _____ Sim
_____ Não
27. Quais eram essas etapas?
28. Foi definido um prazo pelo estado que representa para colocar a unidade gestora em funcionamento nos termos da lei?
_____ Sim _____ Não Informe o prazo estabelecido: _____

44. Como funcionou a distribuição de recursos destinados a implementação da unidade gestora para as atividades que fazem com que a unidade gestora exista na realidade?
45. A taxa de administração representa o valor dos recursos previdenciários estabelecido na legislação do seu estado, para custear apenas as despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS? Essa taxa possui outras finalidades? Quais seriam essas finalidades?
46. Qual o valor dessa taxa?
47. Essa taxa é o suficiente para organizar e colocar em funcionamento a unidade gestora do estado que representa? Comente
48. Existem outros recursos utilizados para organizar e manter o funcionamento da unidade gestora?
 Sim. Qual(ais) Não

SEÇÃO 2.3: SUPERVISÃO

As questões de 49 a 54 visam compreender aspectos relacionados a supervisão da implementação da unidade gestora de RPPS do estado que representa.

49. Existe algum tipo de monitoramento para verificar a implementação da unidade gestora, ou seja, se a mesma existe nos termos prefixados na EC 41/2003 e Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social/Secretaria de Políticas de Previdência Social nº 02 do ano de 2009, executando todas as atividades pertinentes ao RPPS do estado e de todos os poderes e entidades?
 Sim, pela seguinte forma: Inspeção Auditoria Avaliação Outras.
 Especifique:
 Não
50. Com que frequência ocorre esse monitoramento?
 Regulamente Frequentemente Ocasionalmente Nunca
51. Existe algum tipo de monitoramento para verificar o funcionamento da unidade gestora no que se refere a consecução de todos os seus objetivos, ou seja, ajuste do desequilíbrio financeiro e atuarial do estado que representa?
 Sim, pela seguinte forma: Inspeção Auditoria Avaliação Outras.
 Especifique:
 Não
52. Com que frequência ocorre esse monitoramento?
 Regulamente Frequentemente Ocasionalmente Nunca
53. O RPPS do estado que representa possui Certificado de Regularidade Previdenciária?
 Sim Não
54. O Certificado de Regularidade Previdenciária influenciou de alguma forma a existência e/ou funcionamento da unidade gestora do estado que representa?

SEÇÃO 3: OUTRAS INFORMAÇÕES

1. Este é um espaço reservado para outras informações que julgar relevante para o entendimento do processo de implementação da unidade gestora de RPPS e que deseje destacar.
2. No sentido de manter a comunicação entre o pesquisador e o respondente do questionário, caso seja necessário mais algumas informações e para que possamos enviar os resultados da pesquisa informar:
 Nome _____
 Telefone (____) _____ - _____ ; (____) _____ - _____
 Melhor horário para manter contato: _____
 E-mail: _____