

Unidade Gestora de Regime Próprio de Previdência Social à Luz do Modelo de Fluxos Múltiplos

Gisele de Freitas¹
Thiago de Melo Teixeira da Costa²

Recebido em 19 de março de 2020
Aprovado em 23 de abril de 2020

DOI: 10.18829/2124

Resumo

Este artigo busca compreender como a unidade gestora surge no contexto de soluções para o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro. Para tanto, é utilizado o Modelo dos Fluxos Múltiplos no intuito de elaborar categorias para a análise de conteúdo dos documentos e textos que tratam sobre o objeto de estudo. Os resultados apontam os principais elementos para a ocorrência do desequilíbrio das contas RPPS e mostra que o contexto mundial de reformas previdenciárias e orientações do Banco Mundial levaram a instauração de algumas alternativas, até então inexistentes. 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 e a unidade gestora de RPPS surge como solução ao problema. Em um ambiente em que a gestão muitas vezes não faz parte do contexto de reformas, tratar o tema, mostra a necessidade de repensar a importância do assunto para a Previdência Social brasileira.

Palavras Chave: RPPS. Unidade gestora. Modelo dos Fluxos Múltiplos.

Abstract

This article attempts to understand how the management unit arises in the context of financial and actuarial imbalance of the Brazilian social security system. In order to do so, the Model of Multiple Streams is used with the intention of draw categories for the content analysis of the documents and texts that deal with the object of study. The results point out the main elements for the occurrence of the imbalance of RPPS accounts and shows that the world context of social security reforms and World Bank guidelines led to the introduction of some alternatives that had not been available until then. However, only with the indicator high administrative costs and change of government and is that the improvement in management becomes a relevant alternative and the management unit of RPPS emerges as a solution to the problem. In an environment in which management is often not part of the context of reforms, addressing the issue shows the need to rethink the importance of the issue for Brazilian Social Security.

Keywords: RPPS. Management unit. Model of Multiple Streams.

¹ Mestre em Administração pela UFV e professora do IF Sudeste MG - Campus Avançado Ubá. E-mail: giseledefreitas@yahoo.com.br

² Doutor em Economia Aplicada e professor do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV. E-mail: thiagocosta@ufv.br

INTRODUÇÃO

A Previdência Social é conceituada como seguro de filiação compulsória, coletivo e de caráter contributivo, com o objetivo de amparar 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 Regime Próprio de Previdência Social- RPPS, e o RPPS, destinado ao servidor público civil e militar. Além disso, existem os regimes privados, que são de natureza complementar e de caráter facultativo.

O foco deste trabalho é dado ao RPPS, que segundo Nogueira (2012), pode ser apresentado em três períodos históricos. O primeiro período, anterior a 1988, é 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, em que relação *pró-labore facto* era considerada suficiente para a aposentadoria sem a necessidade de contribuição ao sistema. Essa situação era justificada 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*”.

O segundo período é marcado pela Constituição Federal de 1988 que manteve o modelo das constituições anteriores, não estabelecendo critérios de custeio para as aposentadorias, além de determinar 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. Nogueira (2012) ressalta que a Constituição Federal de 1988 permitiu uma rápida expansão do RPPS, por fatores como a obrigatoriedade de um Regime Jurídico Único, rigor nas regras do RGPS 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. Segundo Ferraro (2010), somente com a Emenda Constitucional nº3/93 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.

As reformas dão sentido ao terceiro período com a Emenda Constitucional nº20/1998, buscando dentre outras medidas a instauração do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. Essa emenda, segundo Nogueira (2012), definia como segurados do RPPS os servidores titulares de cargos efetivos, delimitando 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.

Já a Emenda Constitucional nº41/2003, além de outras propostas, vedava a existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora do RPPS 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. Com a sua implantação pretendia a reformulação da estrutura do RPPS, com a racionalização do trabalho e com a seleção de um método centralizador de gestão em cada ente federativo, com a ideia de normatização e profissionalização dos servidores.

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.

Assim, as reformas previdenciárias ocorridas em 1998 e 2003 trouxeram um novo marco institucional para o RPPS. Nogueira (2012) destaca que os déficits deste regime aconteceram desde a origem do 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 a partir dessa reforma, 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, onde se insere a unidade gestora única.

Segundo Calazans e Caetano (2013) no ano de 2011 existiam 1 RPPS distrital, 26 estaduais, 2.272 municipais, totalizando 2.299 RPPS no Brasil. Contudo, o estudo de Calazans *et al.* (2013) conclui que, se tratando do nível estadual, apenas Minas Gerais, Tocantins e Espírito Santo possuem unidades gestoras exercendo todas as suas funções conforme previstas na legislação. Assim, apesar de previsto em lei, não se pode afirmar que todo RPPS possui unidade gestora única e efetiva, ou seja, realizando todas as funções que lhes são destinadas.

Diante do exposto, surgiu a questão que motivou essa pesquisa: Como a unidade gestora foi inserida nos assuntos da reforma previdenciária como solução ao problema de desequilíbrio financeiro e atuarial?

O objetivo deste artigo é explicitar o processo de inserção da unidade gestora na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro, pois compreendendo seu processo de institucionalização acredita ser possível chegar às hipóteses mais consistentes sobre as causas da não implementação efetiva por todos os estados brasileiros. Para o resolver o problema de pesquisa será utilizado o Modelo de Fluxos Múltiplos proposto por Kingdon (1984).

1. MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

Kingdon (2006) relata que as políticas públicas são 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, cujo sucesso alcançado em um processo não necessariamente implica o sucesso nos outros. O autor define agenda de decisão como uma lista de temas objeto de deliberação, sendo que a probabilidade de entrada para essa agenda aumenta com a convergência de três elementos: problema, proposta de política pública e política. Estes compõem os fluxos múltiplos ou *multiple streams*, modelo elaborado por Kingdon (1984) baseado no modelo *Garbage Can* (Cohen, March e Olsen 1972).

Kingdon (2006) explica não existir vinculação entre problemas e soluções e questões não se transformam em problemas automaticamente. Assim, procura responder por que alguns problemas chamam mais a atenção das autoridades governamentais do que outros, apresentando duas respostas para esse dilema: os meios pelos quais a situação se torna conhecida e a forma como a situação é definida como problema.

Para Kingdon existiriam três meios: indicadores, eventos-foco e feedback. Os indicadores, segundo Capella (2006) quando reunidos apenas indicam uma questão necessitando da interpretação como problemática pelos formuladores de políticas. 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 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. Além disso, as situações podem ser transformadas em

problemas por colocar em cheque valores importantes ou por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes e devem ser observadas (Kingdon, 2006).

Já o fluxo das políticas públicas, também denominado de fluxo das alternativas, se refere ao conjunto de propostas para solucionar problemas, compondo uma “sopa” de ideias, denominada *policy primeval soup*, que competem para ganhar aceitação em redes de políticas. Algumas ideias sobrevivem a este período inicial basicamente inalteradas, outras são combinadas em novas propostas e outras simplesmente desaparecem (Zahariadis, 2007; Kingdon, 2006; Capella, 2006; Rua, 2013).

Assim, tais ideias não necessariamente representam uma visão consensual da comunidade política, mas sim o reconhecimento de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas possíveis devido a critérios de escolha (Zahariadis, 2007; Kingdon, 2006; Capella, 2006; Rua, 2013).

E por fim, o fluxo da política seria baseado na barganha e na negociação política possuindo regras e dinâmica próprias, com três elementos principais: o clima ou humor nacional, que segundo Rua (2013) se evidencia nas manifestações sociais, no processo eleitoral, através da imprensa e nas pressões do Legislativo; apoio ou oposição, que segundo Zahariadis (2007) representa um indicador de consenso ou dissenso na arena política mais ampla; e mudanças de 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; Rua, 2013) e que para Kingdon (2006) é o momento mais propício para uma mudança na agenda.

Segundo Kingdon (2006) em algum momento esses três fluxos se unem, dando sentido ao conceito de “*policy windows*”, que são janelas de oportunidades que abrem possibilitando a ligação dos três fluxos, os levando para a agenda de decisão.

Para isso, Kingdon explica a importância dos *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.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender ao objetivo deste artigo foi utilizada a pesquisa documental, em que os principais dados coletados foram: a exposição de motivos que deu origem a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 33/1995 e, posteriormente, ao surgimento da Emenda Constitucional 20/1998; e a exposição de motivos que deu origem Proposta de Emenda Constitucional – PEC 40/2003 e, posteriormente, a Emenda Constitucional 41/2003.

A técnica para análise dos dados foi a análise de conteúdo. Primeiramente, foram elaboradas as categorias de análise e seus elementos (Quadro 1). Em um segundo momento, foi realizada a leitura dos documentos e o enquadramento dos textos em cada categoria. Por fim, ocorreu a interpretação dos textos que compunham as categorias.

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 do qual foi possível a reconstrução de significados que apresentam uma compreensão mais aprofundada do grupo estudado (SILVA, GOBBL e SIMÃO, 2005).

Quadro 1: Categorias e subcategorias de análise

CATEGORIA	ELEMENTOS
FLUXO DOS PROBLEMAS	Indicadores
	Situações que colocam em cheque valores importantes.
	Comparação com outros países.
	Eventos foco
	Feedback
FLUXO DAS ALTERNATIVAS	Dinâmica das políticas públicas
	Soluções para os problemas
FLUXO DA POLÍTICA	Clima ou Humor Nacional
	Apoio ou Oposição

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

3.1. Fluxo dos Problemas

O desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS começou a ser sistematizado como problema após a Exposição de Motivos da PEC nº33/95, tratada neste trabalho como EM/95, ter sido desenvolvida em conjunto pelos Ministérios da Previdência e Assistência Social, da Justiça, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Administração Federal e Reforma do Estado, e o da Educação e Desporto. Esse documento deu início ao processo de criação da EC nº20/1998, que tratava da previdência social de maneira geral e deixava lacunas no que se referia ao RPPS.

A EM/95 destaca que o problema da previdência social seria decorrente de fatores de natureza: estruturais, com a mudança no perfil demográfico e distorções distributivas do sistema; conjuntural, como a instabilidade econômica com efeitos no nível de renda e emprego e formalização das relações de trabalho; e gerenciais, com altos custos administrativos, sonegação e fraudes. Contudo, a EM/95 concentra-se nos dois primeiros fatores.

Neste sentido, os indicadores que deram subsídio para a compreensão de que sistema previdenciário passava por dificuldades nesta época, foram baseados nos censos demográficos de 1980 e 1991. Dentre os indicadores destacavam-se: envelhecimento progressivo da população; aumento da expectativa de vida; diminuição da taxa de fecundidade; relação entre idosos e População Economicamente Ativa; e esperança de sobrevivência por faixa etária.

Aliado a esses indicadores demográficos, as despesas com benefícios e relação beneficiário/contribuinte era um fator preocupante na previdência:

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, se tornando um elemento crítico com a inversão da pirâmide etária.

Diante dos indicadores expostos pelo EM/95 a sustentabilidade da previdência foi questionada e propagada pela mídia, principalmente no que se refere aos elevados déficits do sistema. Essa situação acabou 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”, termo utilizado pela EM/95 para se referir aos pedidos por explicações sobre a situação, vindos da população.

Ao levar em consideração a possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço, existentes na época, a situação se agrava. A concessão de aposentadorias precoces, ampliou a duração média do benefício, como fica claro na EM/95.

Em comparação com outros países, o Brasil foi 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. 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, 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. Essa tendência mundial foi claramente exposta na EM/95, mais foi considerada inviável para o Brasil, devido às características culturais.

Vale destacar que 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 e crise do sistema previdenciário.

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. Esse déficit seria causado principalmente pelo incremento acelerado das despesas com benefícios.

O desajuste entre receitas e despesas da Previdência Social, portanto, foi um fator que contribuiu para a crise fiscal do país e item relevante da dívida pública federal (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.

A EM/95 deu origem a EC 20/98, que não foi o suficiente para contemplar todo o problema e soluções para o sistema previdenciário. Assim, o desequilíbrio foi 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 41/2003. Neste trabalho a Exposição de Motivos de 2003 é tratada como EM/03 e tem como foco a importância do RPPS para o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial. É neste contexto fator gerencial ganha espaço no fluxo dos problemas.

Um indicador importante no período é representado pela discrepância entre o valor dos benefícios do RGPS e RPPS. Enquanto representantes do Ministério Público da União recebiam benefícios médios de R\$12.571,00 pelo RPPS, os aposentados por tempo de contribuição no RGPS recebiam em média R\$744,04 (EM/03).

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

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.

Com a inversão da pirâmide etária ao longo dos anos, conseqüentemente a população ativa também sofreu um declínio e a proporção de pessoas ativas com relação às inativas se reduzirá, conforme projeções que foram realizadas pelo IBGE.

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

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 como consequência natural de uma equação socioeconômica que combinava a abundância de direitos com a escassez de financiamento para atender a todos eles” gerando forte necessidade de financiamento.

Dessa forma, o evento-foco que contribui para a compreensão do desequilíbrio do 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 líquida do setor público brasileiro cresceu significativamente entre 1994 e 2000. Segundo Nascimento (2003), um dos motivos foi à manutenção dos níveis de investimento sem disponibilidade de recursos, em que se inserem os previdenciários.

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 atuarial.

Ademais, indicativos do desajuste das contas do RPPS, observados em seu contexto, podem ser atribuídos 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 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. 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.

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, 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.

3.2. 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.

O foco foi dado às alternativas sugeridas pelos ministérios que desenvolveram as EM/95 e EM/03. Seus relatores às julgavam um conjunto de alternativas tecnicamente viáveis, dentro das restrições orçamentárias do país e que ao mesmo tempo tinham receptividade dos políticos.

Contudo, no processo de tomada de decisão, nem todas as alternativas foram aceitas e nem todas permaneceram com o formato original. Algumas foram alteradas, combinadas ou desapareceram durante o processo de construção da Emenda Constitucional 20/98 e 41/03.

Uma das principais soluções apontadas pela EM/95 era criar critérios mais homogêneos entre o RGPS e o RPPS. Contudo, também foram apresentadas alternativas como: vedação de aposentadorias precoces e acúmulo de aposentadorias; definição de fontes de financiamento mais precisos e abrangentes; alteração da contribuição por tempo de serviço; estímulo a previdência complementar; desvinculação do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais; tratamento isonômico entre os benefícios urbanos e rurais, e entre homens e mulheres; estabelecimento de 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 dessa forma poderia alcançar um sistema previdenciário mais equilibrado.

Dentre as soluções propostas pela EM/03 as que mais se destacam são: revisão dos critérios de custeio, com proposta de instituir contribuição para aposentados e pensionistas como forma de corrigir as distorções históricas; alterações em algumas regras de cálculo de benefícios; criação da previdência complementar para o funcionalismo público inspirada nos princípios da igualdade e isonomia, uma vez que o RGPS possui essa característica; limitar as pensões em 70%; estabelecer que os benefícios não pudessem ultrapassar o subsídio mensal

(em espécie) dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; elevar o valor máximo para os benefícios do RGP.

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, como já comentado anteriormente.

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 41/2003.

3.3. Fluxo da Política

Em 1995 ocorreu troca de governo no Brasil, abrindo a janela de oportunidades. Este governo encontrou 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. 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. A proposta foi enviada ao congresso nacional em abril de 1995 e 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 RPPS.

Essa proposta de modificação da previdência foi acompanhada por um clima nacional propício, pois os ministros envolvidos no processo estavam preocupados com a Previdência Social e sua sustentabilidade e a população também exercia pressão, através do clamor popular e demanda por justiça social, proferida na EM/95.

Em 2003 uma nova transição de governo ocorre, e uma nova janela de oportunidade surge. O 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 anterior não havia sido suficiente, em abril de 2003 foi encaminhada ao Congresso Nacional a proposta pautada na EM/03 elaborada pelos Ministérios da Previdência Social e da Casa Civil da Presidência da República. A reforma procurou atacar o ponto de gargalo da reforma anterior, que era justamente a referente ao RPPS.

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 que busca o equilíbrio da previdência e defende um sistema de cobertura básica universal; e o Ministério da Fazenda, 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. Ao contrário do que ocorreu no governo PEC/03, com aprovação das propostas com alterações, contudo, mais rápido 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.

3.4. Convergência dos Fluxos

Diante do exposto em cada fluxo e as idéias 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 à 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, dando foco para o RPPS a partir de 2003.

Em um primeiro momento o RGPS foi o foco das mudanças para equilibrar o sistema previdenciário e somente em 2003 o RPPS ganhou destaque, apesar de sempre ter sido um forte influente no desequilíbrio das contas previdenciárias como já indicavam estudiosos sobre a previdência. As motivações para tanto podem se encontrar enraizadas na cultura patrimonialista do Brasil, como o próprio contexto desse regime previdenciário aponta.

Contudo, a exigência de apenas uma unidade gestora de RPPS por ente federativo buscou a descentralização administrativa com autonomia local e redução de custos, cumprindo os objetivos principais do modelo gerencial de administração pública, que consiste em: 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.

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

4. CONCLUSÕES

O Modelo de Fluxos Múltiplos permitiu compreender como a unidade gestora surge na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Primeiramente, no fluxo dos problemas, vários indicadores, principalmente demográficos e econômicos, atrelados a crise fiscal e econômica país, somados às situações que colocam em cheque valores importantes, como a própria sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, permitiram aos tomadores de decisão perceber o desequilíbrio financeiro e atuarial como um problema que necessitava de ação, tudo isso reforçado processo de reforma recomendada pelos organismos internacionais.

Dessa forma, o modelo mostrou que apesar dos fatores que desencadearam o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência ser de natureza estrutural, conjuntural e gerencial, apenas os dois primeiros foram tratados no momento inicial. O fator gerencial foi desenvolvido somente após a troca do governo e dos ministros em 2003, com direcionamento dos esforços para o RPPS. Isso está 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 gestão em um primeiro momento.

Ademais, no fluxo das alternativas, 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 que merecia maior atenção. 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, com a Unidade Gestora.

Contudo, outras soluções continuam a ser tratadas com mais atenção do que a gestão. Isso pode estar relacionada à maior parte do fluxo dos problemas possuir relação com outras soluções e não com a gestão, parecendo ser esse um fator de fluxo das alternativas pouco desenvolvido 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.

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 origem a unidade gestora.

Assim, conclui-se que a unidade gestora surge timidamente como mecanismo resolver o problema do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, merecendo atenção atualmente para que essa parte da reforma da previdência possa ganhar maior destaque. Este fato provoca a hipótese de que a falta de uma legislação mais aprofundada e fortalecida em termos de gestão previdenciária possa contribuir para a não existência de forma efetiva de unidade gestora de RPPS em todos os entes federados brasileiros.

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL. Constituição Federal de 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. 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. 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=PEC+40/2003. Acesso: 10/07/2015.

CALAZANS, Fernando Ferreira e colaboradores. 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.

CAPELLA, Ana. Claudia. 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, Michael. D.; MARCH, James. G.; OLSEN, Johan. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, p. 1-25, 1972.

FERRARO, Suzani Andrade. **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, Fábio. **A reforma da previdência: o encontro marcado.** RJ: Elsevier. 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia Duarte. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** Elsevier Brasil, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Resumo de Direito Previdenciário.** RJ: Impetus, 2009.

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

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

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

KINGDON, John. W. Juntando as Coisas. Políticas Públicas: coletânea. Brasília: **ENAP**, v. 1, p. 225-247, 2006.

MADRID, Raúl L. **Retiring the state: the politics of pension privatization in Latin America and beyond.** Stanford, California, Stanford University Press. 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças Públicas: União, Estados e Municípios.** 2ed. Brasília: Vestcon, 2003.

NAKAHODO, Sidney Nakao and SAVOIA, José Roberto. 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, Naron Gutierre. Equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Coleção Previdência Social.** Série Estudos, v.34. Brasília:MPAS, 2012.

PINHEIRO, Vinicius Carvalho. Reforma de la seguridad social y federalismo: el caso brasileño. In: **SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL.** Brasília, ESAF. 11, jan. 1999.

PINHEIRO, Vinicius Carvalho. **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

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

SILVA, Cristiane Rocha; GOBBI, Beatriz Christo; SIMÃO, Ana Adalgisa. 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.

TIBERTO, Bruno Pires; MENDONÇA Helder Ferreira de. A importância do gerenciamento do sistema previdenciário para a qualidade dos gastos públicos. **V Prêmio SOF de Monografias** – Coletânea, 2012.

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