

Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) e a Fase de Avaliação no Ciclo da Política Pública

Gustavo Barros Costa

<http://lattes.cnpq.br/3522170763458559>

<https://orcid.org/0000-0003-1168-6610>

Recebido em: 10 de fevereiro de 2023

Aprovado em: 21 de março de 2023

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo avaliar o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) em suas três fases de execução, especificamente no tocante à etapa da avaliação, tomando por base os tipos *ex-ante* e *ex-post* do ciclo de políticas públicas, após um elevado crescimento do estoque de benefícios emitidos. A metodologia utilizada pauta-se em uma pesquisa bibliográfica, documental e descritiva com coleta de dados secundários produzidos do Ministério do Trabalho e Previdência, bem como dos dados disponibilizados pelo Ministério da Economia, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, pelo Tribunal de Contas da União – TCU e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Concluindo-se que, apesar dos benefícios cessados e dos valores economizados, as falhas presentes na fase 3 do programa poderiam ser sanadas com uma avaliação *ex-ante* das fases 1 e 2 do PRBI antes da expansão da política pública, cabendo uma avaliação *ex-post* para correção destas.

Palavras-chave: Políticas Sociais; Avaliação *ex-ante* e *ex-post*; Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade.

Abstract

This paper aims to evaluate the Disability Benefits Review Program (PRBI) in its three phases of implementation, specifically with regard to the evaluation stage, based on the *ex-ante* and *ex-post* types of public policy cycle, after a high growth in the stock of benefits issued. The methodology used is based on a bibliographic, documentary, descriptive research with collection of secondary data produced by the Ministry of Labor and Social Security, as well as data made available by the Ministry of Economy, Ministry of Transparency and Office of the Comptroller General - CGU, the Federal Audit Court - TCU and the Institute for Applied Economic Research (IPEA). The conclusion is that, despite the benefits ceased and the amounts saved, the flaws present in phase 3 of the program could be remedied with an *ex-ante* evaluation of phases 1 and 2 of the PRBI before expanding the public policy. Phase 1 and 2 *ex-post* evaluation could be done in case of any flaw.

Keywords: Social policies; Ex-ante and ex-post evaluation; Program of Incapacity Benefits Assessment.

1. Introdução

O artigo em tela busca analisar as três fases (1, 2, e 3) do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) a partir da percepção do ciclo das políticas públicas, especificamente no tocante à etapa da avaliação, tomando por base os tipos *ex-ante* e *ex-post*. Ao longo dos anos observou-se um aumento constante no estoque de beneficiários, a título exemplificativo, em 2000 eram cerca de 550 mil e em 2007 o montante chegou próximo a 1,4 milhão de benefícios emitidos (BRASIL, 2018). Da imperiosa necessidade de avaliar a crescente demanda da população pela política pública de estado da Seguridade Social surge o PRBI, iniciando-se em 2016 com a fase 1 e se encerrando em 2022 na fase 3.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo avaliar o PRBI em suas três fases de execução, a partir da avaliação *ex-ante* e *ex-post* do programa. Estabelecido o objetivo, metodologicamente o trabalho em tela constituiu-se a partir de uma pesquisa bibliográfica, documental, descritiva com coleta de dados secundários do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) do Ministério do Trabalho e Previdência, bem como dos dados disponibilizados pelo Ministério da Economia, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, pelo Tribunal de Contas da União – TCU e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Desta forma, apresenta-se, além desta introdução, um referencial teórico que embasa a escolha dos tipos de avaliação dentro do ciclo das políticas públicas; um capítulo é destinado ao PRBI, apresentando os aspectos legais do programa, suas fases de execução e os achados da pesquisa; por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. A Avaliação no Ciclo das Políticas Públicas

Na língua inglesa se utilizam os termos *politics* e *policy* para designar conceitos diferentes, entretanto no Brasil a tradução de ambos os conceitos deriva na palavra política. Assim, faz-se necessário a diferenciação destes como explicação introdutória antes da apresentação da argumentação central do presente trabalho.

A palavra *politics* pode ser extraída do pensamento de Bobbio da seguinte forma: “O conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder” (Bobbio, 1998, p.954) e poder é “definido por vezes

como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina, malgrado seu, o comportamento” (Bobbio, 1998, p.954).

Por sua vez, o conceito de *policy* está ligado à dimensão concreta direcionada para decisão e ação (SECCHI, 2013). É a partir do entendimento da tradução do termo *policy* que é possível alcançar o conceito de políticas públicas (*public policy*) como fundamento das decisões e ações das políticas públicas, bem como analisá-las (SECCHI, 2013).

Howlett (2013) explica que existem diversas definições para políticas públicas cujo foco principal é mostrar as ações dos governos, por meio de seus diversos atores, a consecução de um objetivo previamente delimitado. Howlett (2013, p.8) utiliza do conceito apresentado por Jenkins (1978) para política pública como sendo:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (HOWLETT, 2013, p.8).

Celina Souza (2007) descreve que o surgimento da área de políticas públicas se deu nos Estados Unidos superando os estudos europeus sobre o Estado para analisar a produção dos governos e seus órgãos. Inclusive, a autora destaca que as ações que o governo toma ou deixa de tomar devem ser passíveis de análises.

Farah (2016) destaca que a obra *Policy Orientation*, de Laswell, é um considerada um marco inaugural nos estudos a respeito de análises de políticas públicas. Em 2022, a obra completa exatos 71 anos da sua publicação, ou seja, podemos inclusive dizer que essa área de pesquisa é relativamente recente. No Brasil o campo de pesquisa em políticas públicas é ainda mais recente e inicialmente as análises eram feitas por profissionais de formações diversas. Por conseguinte, com novos cursos de políticas públicas e de áreas correlatas (administração pública, gestão pública, gestão social entre outros) ocorre a institucionalização do “campo de públicas” com produções e temas próprios (FARAH, 2016).

Existem diversas tipologias de políticas públicas na literatura, contudo entre as mais relevantes se destaca a de Lowi (1964, tradução nossa), esta é dividida em três principais categorias, quais sejam, políticas distributivas, de regulação e redistributivas. Souza (2006) conceitua cada uma das tipologias da seguinte forma:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. **O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de**

peças e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. (SOUZA, 2006, p.28, grifo nosso).

O trabalho em tela aborda em seção específica o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), instituído pela Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a), que se classifica de acordo com a teoria como sendo redistributivo, uma vez que é um programa relacionado à política previdenciária que por sua natureza é de caráter universal a partir da contribuição de todos que fazem parte do sistema e apenas os elegíveis em determinada situação são beneficiados.

Com isso posto, uma forma de se analisar as políticas públicas é por meio do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), sendo este uma forma de análise e explicação das fases sequenciais e interdependentes das suas etapas, sendo existentes alguns modelos na literatura, o utilizado neste trabalho é o seguinte: “identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção” (SECCHI, 2013, p.43).

As fases do ciclo não são necessariamente sequenciais e, por vezes, se misturam. Entretanto, a delimitação das fases na forma de ciclo ajuda a visualizar e entender os estágios das políticas públicas por seus diversos atores e analistas (HOWLETT, 2013).

O foco do presente artigo é na fase de avaliação das políticas públicas, sendo definido por Howlett (2013, p.199) como “o processo como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios empregados e dos objetivos atendidos”. Por conseguinte, apresenta-se a seguinte definição:

A avaliação de políticas públicas refere-se amplamente a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. A avaliação examina tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática (WU, 2014, p.119).

Diversas são as classificações dos tipos de avaliações existentes, Cunha (2018) apresenta algumas a partir da literatura especializada, por exemplo, Cohen e Franco (2004) e Cotta (1998). A avaliação se classifica em externa ou interna a depender do agente avaliador da política pública. Desta forma, se o avaliador foi o responsável pela implementação do programa ou da política pública ela classifica-se como interna, do contrário, externa. A avaliação interna possui um grau de aceitação maior em relação à externa, justamente, por ser realizada por pessoas que a desenharam ou por agentes do órgão responsável pela mesma. Geralmente, é uma avaliação mais simples e menos

custosa, entretanto pode apresentar viés justamente pelos agentes terem participado de outras fases do ciclo da política e, em maior ou menor grau, possuírem interesse na política pública. Por sua vez, apesar de, geralmente, ser realizada em um período de tempo maior e possuir maior custo, a avaliação externa tem como principal vantagem a isenção dos avaliadores, uma vez que eles não possuem relação com a criação ou implementação da política pública nem com o órgão ou poder responsável pela mesma (CUNHA, 2018).

Deste modo, a avaliação que se apresenta é de natureza externa, uma vez que fora realizada por avaliadores que não participaram da formulação ou de outras fases do programa, bem como não fazem parte da estrutura administrativa dos órgãos formuladores ou implementadores. No tocante à execução da política pública ou programa, as avaliações podem ser classificadas em antes e durante ou após o seu início, conforme observa-se nos seguintes tipos:

Avaliação *ex-ante* – realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não a proposta e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos.

Avaliação *ex-post* – realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Neste tipo de avaliação, julga-se se um programa em execução deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Se a resposta for positiva, julga-se se deve manter a formulação original ou sofrer modificações. Por sua vez, quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não (CUNHA, 2018, p.35).

Deste modo, as avaliações *ex-ante* e *ex-post* se diferenciam pelo momento de reavaliação da avaliação, ambas são objeto deste trabalho. Aquela visa analisar se a política está bem planejada para que após o processo de implementação não se verifiquem falhas na formulação que poderiam ser evitadas, reduzindo os recursos utilizados e alcançando um melhor resultado. Este tipo de avaliação pode ser usado na criação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas públicas, visando priorizar a efetividade e eficiência destas (IPEA, 2018a).

Por sua vez, a avaliação *ex-post* é um instrumento que deve ser usado para que o gestor tenha subsídio para tomar as decisões mais assertivas de acordo com o planejado ao longo da execução da política pública, assim como promover a alocação mais precisa dos recursos disponíveis, conforme conceituado no Guia prático de análise do IPEA, a saber: “avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolve também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro” (IPEA, 2018b, p.17).

Convém destacar que a avaliação pode ser realizada pelos atores responsáveis pela execução das políticas públicas analisando, por exemplo, os insumos, o cronograma e o cumprimento das metas; bem como pode ser executada por órgãos ligados de maneira não direta à execução das políticas públicas, a exemplo, Ministério da Economia, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU (IPEA, 2018b).

A seguir o PRBI é descrito com base na fundamentação legal, assim como dos achados dos órgãos de controle que ensejaram a criação do programa objetivando revisar os benefícios concedidos.

3. Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade – PRBI

3.1. Fundamentação legal

A carta magna prevê, no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, Seção III – Da Previdência Social, especificamente no artigo 201, inciso I, que exista a: “I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada” (BRASIL, 1988, on-line). Assim, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, por meio da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, prevê o pagamento de benefícios aos segurados em condições de impossibilidade provisória e permanente de exercício da atividade laboral, respectivamente, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez (BRASIL, 1991).

Ambos os benefícios são devido aos trabalhadores vinculados ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), em decorrência de incapacidade laborativa, após constatação por perícia médica do próprio órgão. Ou seja, são frutos da atividade administrativa do INSS. Sendo o auxílio-doença relacionado à incapacidade temporária para exercício de atividade laboral, em razão de doença ou acidente. Já a aposentadoria por invalidez é resultado de incapacidade definitiva para desenvolvimento da atual profissão, bem como da impossibilidade de reabilitação para o exercício de outras atividades laborativas. Este é pago ao segurado enquanto persistir a invalidez e o concedente reavaliará a cada dois anos as causas da concessão, a fim de verificar a permanência das mesmas. O auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez, também são denominados benefícios por incapacidades (SANTOS, 2019).

Apesar da concessão dos benefícios serem objeto da atividade administrativa do Estado, observa-se que por diversas vezes os procedimentos após negativa do órgão são

judicializados. O auxílio-doença, por exemplo, possui previsão para que quando for concedido por meio de decisão judicial tenha revisão após seis meses da concessão ou do trânsito em julgado (BRASIL, 2015). A aposentadoria por invalidez, por sua vez, antes da revogação pelo Decreto nº 10.410/2020, previa que: “o aposentado por invalidez fica obrigado, sob pena de sustação do pagamento do benefício, a submeter-se a exames médico-periciais, a realizarem-se bienalmente” (BRASIL, 1999, *on-line*). Considerando que a revogação da convocação bienal ocorreu somente em 2020, sendo agora possível a qualquer momento, mantém-se o dispositivo antigo para fins de contextualização histórica de como os procedimentos funcionavam.

Os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, à época ministério responsável pela supervisão do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), atualmente divulgados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)¹ mostram que estavam sendo emitidos, no início dos anos 2000, cerca de 550 mil benefícios e ao final de 2007 se aproximou da marca de 1 milhão e 400 mil beneficiários, ou seja, um acréscimo superior a 150% no número de beneficiários (BRASIL, 2018; IPEA, 2018c).

O TCU por meio de auditoria, conforme Acórdão nº 042.008/2012-3, buscou “identificar os principais fatores que determinaram o significativo crescimento observado nos gastos com o pagamento do benefício de auxílio-doença, cujos valores anuais elevaram-se de R\$ 3,1 bilhões para R\$ 16,1 bilhões no período de 2000 a 2007”, em termos percentis, observa-se um aumento acima de 400% (TCU, 2012).

Segundo IPEA (2018c) apenas em maio de 2015 foram pagos 1,6 milhão de benefícios de auxílio-doença, num montante de 1,8 bilhão de reais, onde 721 mil possuíam mais de dois anos de concessão; e 500 mil, cerca de R\$ 536 milhões, concedidos ou reativados via judicial com perícia superior a dois anos ou sequer realizada.

O Tribunal de Contas da União, no seu papel de controle externo, realizando a avaliação *ex-post* da política pública durante a execução elencou como possíveis inconsistências causadoras do aumento da concessão e valor utilizados nos benefícios incapacitantes as limitações dos sistemas de informática; falta de alertas nas situações

¹ O Anuário Estatístico da Previdência Social e o Boletim Estatístico da Previdência Social de periodicidade mensal encontram-se disponíveis nos Dados Abertos do Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em: 20/07/21.

com potencial indicação de fraude; e a inexistência de estratégias de monitoramento focadas em identificar inconsistências não detectadas pelos controles regularmente instituídos (TCU, 2012).

Destarte, o aumento da concessão via judicialização e a falta de revisão sistemática dos benefícios são fatores relevantes dos significativos aumentos apresentados nos benefícios incapacitantes, seja de natureza temporária ou definitiva.

3.2. Fases do PRBI

Diante do exposto, o governo criou o PRBI, sendo o intuito do Programa realizar perícias médicas nos benefícios com prazo de concessão superior a dois anos, a partir da adesão voluntária dos servidores peritos médicos do INSS. O PRBI foi implementado em fases, onde a fase 1 ocorreu com a Medida Provisória (MP) nº 739, de 07 de julho de 2016, com a instituição do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI) cuja duração se estendeu até novembro do mesmo ano, quando do encerramento do prazo de vigência do ato declarado pelo Poder Executivo. Durante todo o ano de 2016 um montante de 260.019 revisões do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez foi realizado (BRASIL, 2016b; CGU, 2019).

A fase 2 tem início com a publicação da MP nº 767, de 06 de janeiro de 2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.457, de 26 de junho de 2017, ao contrário da MP anterior, mantendo o BESP-PMBI como medida de pagamento aos peritos médicos pela realização de perícias extraordinárias sem avaliação por mais de dois anos e dispunha sobre a realização das perícias nos benefícios por incapacidade mantidos pelo INSS neste mesmo período.

A fase 3 se inicia com a promulgação da Lei 13.846, de 18 de junho de 2019, que institui:

I - o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial), com o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS; e

II - o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão), com o objetivo de revisar:

a) os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a 6 (seis) meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional; e

b) outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária.

§ 1º O Programa Especial durará até 31 de dezembro de 2020 e poderá ser prorrogado até 31 de dezembro de 2022 por ato fundamentado do Presidente do INSS (BRASIL, 2019a).

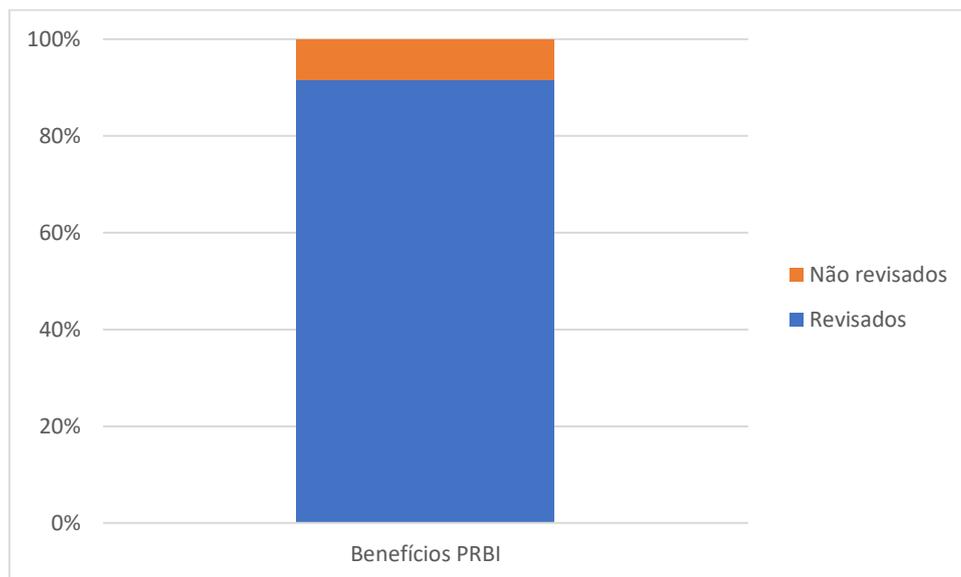
Inclusive, o programa foi prorrogado por meio de portaria do Ministério da Economia, de 29/12/2020, publicada em 30/12/2020 (BRASIL, 2020).

4. Resultados da Pesquisa

Mensalmente é emitido o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) e disponibilizado no sítio eletrônico do INSS, a partir de então, o levantamento foi feito a partir os valores pagos mensalmente com o benefício e apresentados no formato anual.

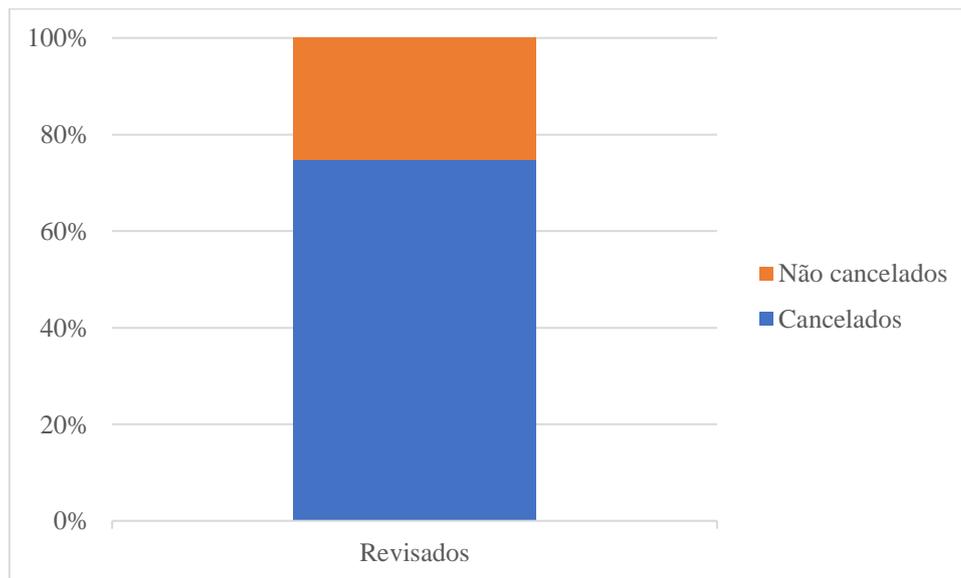
O Gráfico 1 mostra do total de benefícios do grupo PRBI que foram analisados e o Gráfico 2, por sua vez, apresenta o quantitativo dos benefícios avaliados que foram ou não cancelados, sendo os dados do período de 2016 até 2018.

Gráfico 1 – Porcentagem dos benefícios revisados entre 2016 e 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em BOTELHO; FREITAS; BELTRAME, 2020.

Gráfico 2 – Porcentagem dos benefícios avaliados no PRBI que foram cancelados entre 2016 e 2018

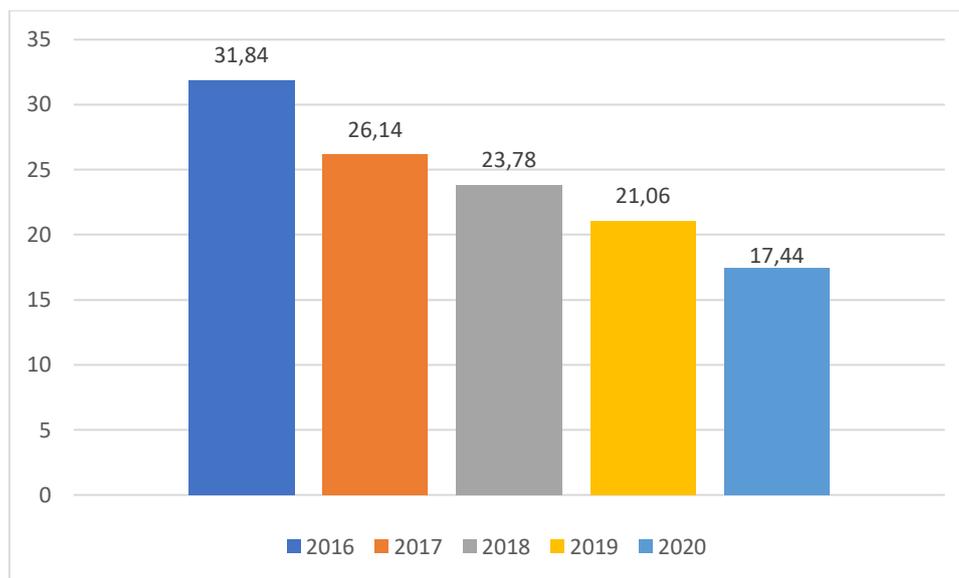


Fonte: elaborado pelo autor com base em BOTELHO; FREITAS; BELTRAME, 2020.

Os dados são referentes ao período compreendido entre as fases 1 e 2, decorrentes das MPs nº 739 de 2016 e a nº 767 de 2017, correspondentes as fases 1 e 2, respectivamente. Optou-se por analisar as fases 1 e 2 em conjunto, pois a segunda é uma continuidade da primeira após aquela MP ter seu prazo expirado sem a conversão em lei. Logo em seguida, a segunda MP é publicada dando continuidade ao programa e, posteriormente, ao contrário da anterior, é convertida na Lei nº 13.457. Nestas fases, observa-se que 91,7% do grupo PRBI foi avaliado (436.642 benefícios), onde 74,8% destes foram rescindidos, deste modo, cerca de 69% de todos os benefícios enquadrados no PRBI foram cancelados após instituição do programa.

A fase 3 é analisada em separado das fases anteriores por ser fruto de outra lei, bem como de incluir novos benefícios como objeto de análise. Em que pese, esta não tratar apenas dos benefícios incapacitantes, convém destacar que os valores pagos com auxílio-doença apresentam sucessivas reduções desde a implantação do PRBI em 2016, saindo dos R\$ 31,84 bilhões anuais para R\$ 17,44 em 2020. No intervalo analisado, 2016 a 2020, são mais 14 bilhões de economia para os cofres públicos em pagamento de benefícios que não estavam de acordo com os critérios legais de concessão ou manutenção.

Gráfico 3 – Despesas com auxílio-doença (em R\$ bilhões)²



Fonte: elaborado pelo autor com base nos BEPS, valores deflacionados.

Uma das ferramentas de planejamento e monitoramento da políticas públicas com horizonte de quatro anos é o Programa Plurianual (PPA), por isso, buscou-se levantar a previsão deste programa no planejamento de médio prazo do Governo Federal e verificar os objetivos que o intuiu.

O PPA 2016-2019 previu no Programa 2061 - Previdência Social os objetivos 0251 - Garantir a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e 0252 - Fortalecer a sustentabilidade dos regimes previdenciários. O PPA 2020-2023, em vigor, trata do tema no Programa 2214 - Nova Previdência com o objetivo 1172 - Garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, com foco na proteção do cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços (BRASIL, 2016a; 2019b).

Observa-se que o PRBI possui previsão no planejamento do governo federal durante suas 3 fases, sempre com objetivo da sustentabilidade do sistema previdenciário, entretanto, somente a previsão não se mostrou suficiente, uma vez que, em que pese a previsão no PPA, o PRBI precisava passar por uma avaliação *ex-ante* antes da expansão do programa por meio da fase 3 com o intuito de “promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que

² Os valores utilizados para elaboração do gráfico após coleta e tratamento foram deflacionados ao período de dezembro de 2020, último ano da série, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA com o objetivo de apresentar os valores de modo a considerar a inflação no período analisado, possibilitando assim mecanismos paritários de comparação. Deflação realizada pelo autor com base nos índices apresentados pelo IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 15/02/2023.

estas sejam melhor desenhadas e planejadas” (IPEA, 2018b, p.13). A falta da avaliação é percebida com base na avaliação da CGU (2019) sobre o programa no Relatório de Avaliação apresentado pelo órgão de controle.

Considerando a relevância social e financeira do PRBI, a CGU (2019, p.46) analisou o programa e concluiu que, antes da definição da fase 3 do PRBI, não houve “estudos avaliativos para a definição dos benefícios a serem prioritariamente revisados, o que permitiria o dimensionamento da tarefa de revisão a ser conduzida”. Em que pese, complementarmente, a conclusão não verificar impedimento da continuidade do programa pela alta capacidade operacional do órgão, fica evidente que a não realização da avaliação *ex-ante* das fases já existentes antes da instituição da fase 3 por meio da Lei nº 13.486, de 18 de julho de 2019, foi fator preponderante para as falhas existentes no programa mesmo um ano após promulgação da lei, conforme destaca o relatório, a saber:

Verificou-se, também, a existência de providências em implementação, e em desenvolvimento, visando sanar ou mitigar falhas ocorridas na operacionalização do PRBI em suas fases anteriores. Não obstante, verifica-se que as providências relacionadas ao desenvolvimento de sistemas – e, conseqüentemente, as mais relevantes para o bom andamento do PRBI – ainda não se encontravam integralmente implementadas até a conclusão do presente relatório, em julho/2020 (CGU, 2019, p.24).

O Guia Prático de Análise *ex ante* do IPEA conceitua que a análise da política pública é voltada para o orientação da decisão para que seja escolhida a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Apresentando que como uma das etapas da avaliação as “vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle” (IPEA, 2018a). Todavia, a conclusão é que “...não há controles, nos sistemas atualmente disponíveis, que vinculem a execução de tarefas extraordinárias ao atingimento das metas de realização de tarefas ordinárias” (CGU, 2019, p.46), inclusive a falta de controle aumenta o risco de pagamentos indevidos pelo programa aos médicos peritos.

O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade teve suas atividades periciais revisionais suspensas a partir de 12 de janeiro de 2022 com a publicação da Portaria Conjunta INSS/SPMF nº 263, de 11 de janeiro de 2022, não sendo apresentados os motivos da suspensão ou dos prazos para retomada. Dessarte, no ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) observa-se que o PRBI chegou a esta fase, ou seja, foi extinto. Observa-se que a extinção da política pública se deu pelo esvaziamento do problema e saída da agenda, apesar do mesmo não ter sido resolvido completamente.

5. Considerações Finais

O direito social da seguridade social tem previsão constitucional para diversos eventos, inclusive, decorrentes de impossibilidade de permanente ou provisória de atividade laboral, entretanto, a concessão não é indistinta, sendo necessário o cumprimento de aspectos legais. Com os dados observados se percebeu que os critérios dos benefícios por incapacidade, inicialmente foco do PRBI, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, estavam divergindo do parâmetro legal. Além disso, as concessões por via judicial não eram reavaliadas e se estendiam por anos, inclusive, em casos que o segurado deixou de fazer jus ao recebimento do benefício, mas por falta de análise a situação não era verificada e o benefício continuava sendo pago indevidamente em muitos casos.

Nesse contexto, o PRBI surge por meio da MP nº 739/16 para reavaliar os benefícios de acordo com as regras de concessão, na fase 1 tratando, especificamente, de benefícios por incapacidade e reavaliando mais de 250 mil benefícios. Na fase 2, no ano de 2017, já por meio da Lei nº 13.457, de 26 de junho 2017, foram analisados mais de 430 mil benefícios, sendo cancelados, aproximadamente, 75% destes. Uma evidência da necessidade de acompanhamento dos benefícios pagos pela seguridade social, sobretudo dos que possuem prazo de reavaliação para análise da manutenção ou não das condições iniciais que ensejaram a concessão do benefício. A fase 3 do programa foi instituída pela Lei nº 13.457, de 26 de junho de 2017, com destaque para ampliação da análise dos benefícios além dos benefícios por incapacidade; da manutenção do BESP-PMBI pago aos peritos; e da continuidade na queda dos valores pagos. Destaca-se que no período compreendido de 2016 a 2020 houve uma redução acima de 14 bilhões de reais somente no auxílio-doença, conforme dados obtidos em cada mês por meio dos BEPS's.

Em que pese os valores economizados com o cancelamento dos benefícios que não deveriam ser pagos por cessação das características de concessão, observou-se por meio das avaliações realizadas pelos órgãos de controle que até de 2020 o PRBI não se encontrava em pleno funcionamento por falhas nos sistemas de acompanhamento e controle; inexistência de estratégias de monitoramento e controle que podem ensejar pagamentos indevidos de atividades extraordinárias, inclusive o programa foi suspenso no início de 2022 não sendo apresentados os motivos da suspensão ou dos prazos para retomada. Em que pese, os vultosos números apresentados a não realização da avaliação *ex-ante* do programa por parte dos atores formuladores antes da sua expansão para fase 3

com os resultados já existentes nas fases anteriores mostrou-se preponderante para as falhas encontradas. Cabendo, inclusive, atualmente, uma avaliação *ex-post* do programa para os aprimoramentos cabíveis, visto que esta avaliação permite tomar as decisões ao longo da execução das políticas públicas, sendo o atual momento de suspensão uma oportunidade para tal, uma vez que se espera que o programa seja reiniciado ou recriado com os ajustes necessários em virtude da não resolutividade das demandas existentes atualmente e dos avanços conquistados.

Referências Bibliográficas

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19/07/2021.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 19/07/2021.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 19/07/2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 20/07/2021.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm. Acesso em: 23/07/2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv739.htm. Acesso em 21/07/2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 767, de 6 de janeiro de 2017. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv767.htm. Acesso em: 21/07/2021.

BRASIL. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 30 (2018). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2018. Disponível em:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno_estudos_30.pdf.

Acesso em: 10/07/2021.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 618 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em: 19/07/2021.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 23/07/2021.

BRASIL. Portaria ME nº 423, de 29 de dezembro de 2020. Prorroga o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI), de que tratam a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-me-n-423-de-29-de-dezembro-de-2020-296859661>. Acesso em: 20/07/2021.

BRASIL. Portaria Conjunta INSS/SPMF nº 263, de 11 de janeiro de 2022. Comunica a suspensão da realização de perícias revisionais no âmbito do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-inss/spmf-n-263-de-11-de-janeiro-de-2022-373603576>, acesso em 13/05/2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. São Paulo: Editora UNB, 1998.

BOTELHO, Vinícius; FREITAS, Raquel M. S.; BELTRAME, Alberto. Economizando mais de R\$ 85 bilhões ao Regime Geral de Previdência Social do Brasil: o caso do PRBI. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 6, p. 1729-1746, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/TmkYMnjd7dNLRjfxGzdHYVH/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Este%20artigo%20mostra%20que%20o,Regime%20Geral%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social>. Acesso em 20/07/2021.

CGU. Relatório de Avaliação. Controladoria- Geral da União, 2019. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/873686>. Acesso em: 20/07/2021.

CUNHA, Carla G. S. D. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Revista Estudos de Planejamento, n. 12, 2018. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-de-politicas-publicas-e-programas-governamentais-tendencias-recentes-e-experiencias-no-brasil>. Acesso em 10/07/2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". Revista de Administração Pública [online]. 2016, v. 50, n. 6, pp. 959-979. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>. Acesso em: 20/07/2021.

HOWLEET, Michael. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em 10/07/2021.

IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-post, volume 2/Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>. Acesso em 10/07/2021.

IPEA. CMAP 2016 A 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. In: SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz; ROCHA, Wilsimara Maciel e MATION, Lucas Ferreira, (Org.) - Rio de Janeiro: IPEA, 2018c. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8796>. Acesso em 10/07/2021.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: World Politics, vol. XVI, 1964.

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

SANTOS, Maria Ferreira dos. Direito Previdenciário Esquematizado. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOUZA, Celina. 2 – Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp. 20-45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 20/07/2021.

TCU. Acórdão TC 042.008/2012-3. Tribunal de Contas da União, 2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&co dArqCatalogado=8661788>. Acesso em 19/07/2021.

WU, Xun. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: ENAP, 2014.