



CEDIPRE ONLINE | 18

Regulação da Previdência no Serviço Público Brasileiro: Avanços, Limitações e Propostas

Fernando Ferreira Calazans

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Regulação da Previdência no Serviço Público Brasileiro: Avanços, Limitações e Propostas

Fernando Ferreira Calazans

Marcelo Abi-Ramia Caetano



TÍTULO	Regulação da Previdência no Serviço Público Brasileiro: Avanços, Limitações e Propostas
AUTOR(ES)	CALAZANS , Fernando Ferreira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia
IMAGEM DA CAPA	Coimbra Editora
COMPOSIÇÃO GRÁFICA	Ana Paula Silva
EDIÇÃO	CEDIPRE Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra 3004-545 COIMBRA PORTUGAL Tel. Fax: +351 239 836 309 E-mail: cedipre@fd.uc.pt
PARA CITAR ESTE ESTUDO	CALAZANS , Fernando Ferreira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia, Regulação da Previdência no Serviço Público Brasileiro: Avanços, Limitações e Propostas, <i>Publicações CEDIPRE Online</i> - 18, http://www.cedipre.fd.uc.pt , Coimbra, abril de 2014
	Coimbra abril 2014

REGULAÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: AVANÇOS, LIMITAÇÕES E PROPOSTAS

Fernando Ferreira Calazans¹

Marcelo Abi-Ramia Caetano²

RESUMO: Este artigo analisa o sistema regulatório dos regimes de previdência dos servidores públicos no Brasil e registra apontamentos sobre a realidade do setor. Como resultado, verificou-se que as atribuições desses regimes de previdência exigem gestão eficiente, transparente e democrática, de modo a assegurar a preservação do seu equilíbrio financeiro e atuarial. Em conclusão, diante da grande quantidade de regimes e da dimensão territorial do país, propõe-se a instituição de instrumentos regulatórios que visem ao incentivo e à disseminação da informação e do conhecimento e privilegiem ferramentas de autorregulação e de controle social em complementação aos atuais mecanismos de constrangimento e sanção promovidos pela União Federal, como forma de buscar uma coordenação mais efetiva do setor.

Palavras-chave: previdência; servidor público; regulação; participação social.

¹ Advogado, Mestre em Administração Pública, Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal de Minas Gerais/Brasil, Professor convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nacional Agostinho Neto de Angola no 1º Curso de Pós-graduação em Previdência Social, Assessor Jurídico da Secretaria de Previdência do Município de Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil.

² Graduado e Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

ABSTRACT

This article examines the regulatory system of pension schemes for civil servants in Brazil and records notes about the reality of the sector. As a result, it was found that the duties of these pension schemes require efficient, transparent and democratic management, to ensure the preservation of their financial and actuarial balance. In conclusion, given the large number of schemes and the territorial dimension of the country, it is proposed the imposition of regulatory instruments aimed at the encouragement and dissemination of information and knowledge and privilege of self-regulation and social control tools complementing the existing mechanisms of embarrassment and sanctions promoted by the Federal Government as a way to seek a more effective coordination of the sector.

Keywords: security; public servant; regulation; social participation.

1. INTRODUÇÃO

Muito se tem debatido atualmente sobre a regulação do mercado, especialmente na área de telecomunicações (MOCELIN & BARCELOS, 2012), educação (AFONSO, 2010) e saúde (VAZQUEZ, 2011), não havendo estudos sobre a regulação da política de previdência social no Brasil, especialmente a dos servidores públicos, objeto deste artigo.

Este trabalho advém de pesquisa desenvolvida em 2012 no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e tem por objetivo analisar a regulação de setor do serviço público pouco explorado, o da política de previdência dos servidores públicos no Brasil, registrar os seus avanços e limitações e apresentar propostas para uma ordenação mais efetiva dessa política, ante a jovialidade da sua regulação, iniciada em 1998 e adiante tratada. (CALAZANS & CAETANO, 2013)

As políticas de proteção social, contributivas ou não, traduzem-se em formas de intervenção do Estado, derivadas da figura da responsabilização estatal, que se subsume na aplicação de técnicas de direito privado³ e público,⁴ imbricadas em relações de substituição e complementação de atribuições e responsabilidades recíprocas. (SANTIAGO, 2007)

Numa ou noutra forma de intervenção estatal, detectam-se circunstâncias em que o interesse público prevalece sobre o particular, entre elas, o papel do Estado moderno de garantir a segurança social.

A previdência, uma das formas de proteção social, é política de caráter contributivo e obrigatório, em que o Estado intervém na economia, mediante lei, de forma a constituir fontes de custeio às empresas e aos trabalhadores. Fontes essas destinadas a devolver recursos a seus segurados, por meio de reposição da renda, em caso de falta

³ Defesa coletiva de consumidores etc.

⁴ Atribuições de controle sobre a observância de regras imperativas que buscam garantir a paz social e a subsistência digna dos povos.

de capacidade laborativa, conhecida como riscos sociais (idade avançada, óbito, maternidade, doença etc.).

A redação atual da CF/88 do Brasil prevê dois tipos de regimes de previdência social de caráter obrigatório, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no art. 201, e os regimes próprios de previdência social (RPPS), tratados no art. 40.

Os RPPS protegem os servidores públicos titulares de cargos, providos mediante aprovação prévia em concurso público, vinculados a entes federados que optaram por instituí-lo. Para o ente federado que não optou por criar RPPS, os seus servidores efetivos vinculam-se compulsoriamente ao RGPS por força do que dispõe o art. 13 da Lei nº 8.212/91⁵.

Por sua vez, o RGPS protege os trabalhadores da iniciativa privada e os demais servidores públicos sem a proteção dos RPPS, sejam os servidores efetivos vinculados a entes que não criaram RPPS, sejam os demais agentes públicos que não possuem vínculo perene com a Administração Pública, consoante preceitua o § 13 do art. 40 da CF/88⁶.

Relativamente aos RPPS, mais de 9,4 milhões de pessoas, entre militares e servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculados a um dos 2.022⁷ RPPS existentes no país. (BRASIL, MPS, 2013)

Diante da complacência legislativa⁸ e da ausência de lógica financeira e atuarial⁹ aplicadas à gestão dos RPPS, até a vigência da Lei nº 9.717/1998 e da Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, os RPPS eram tratados como meros apêndices da política de pessoal dos entes federados.

Na ausência de requisitos que garantissem a sustentabilidade financeira dos RPPS, as despesas com aposentados e pensionistas passaram a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal. A aludida situação ocasionou déficits nos RPPS dos três níveis de governo. Segundo Giambiagi (2007), em 1998, enquanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) o déficit era de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), nos RPPS, o déficit era de 3,7% do PIB. Levando-se em conta os regimes próprios de previdência em

⁵ “O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social”

⁶ “Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social”.

⁷ Quantidade de RPPS existentes no Brasil: União, 27 governos estaduais e 1.994 municípios, totalizando 2.022.

⁸ Cf. comparação internacional das regras de elegibilidade dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte em Caetano (2006). Por exemplo, no Brasil, as aposentadorias possuem taxas integrais de reposição; e a pensão por morte desconsidera fatores como idade ou capacidade de trabalho dos(as) viúvos(as), tempo de contribuição do segurado, duração da união afetiva e presença ou ausência de filhos dependentes.

⁹ Os benefícios previdenciários dos RPPS não guardavam correlação com a contribuição, mas com a última remuneração. Até 1998, podia-se contar em dobro a licença prêmio para fins de aposentadoria, além do arredondamento, situação que permitia aos servidores, caso alcançassem mais da metade de um ano de trabalho, considerá-lo integralmente para fins de aposentadoria.

separado, o déficit federal era de 1,9% do PIB; os estaduais, de 1,5%; e os municipais, de 0,3% do PIB.

Diante desse cenário, foram publicadas a Lei nº 9.717 e a EC nº 20, ambas de 1998, consideradas os primeiros instrumentos do arcabouço regulatório dos RPPS. Não por acaso, essas normas foram editadas no período de renegociação da dívida dos estados com a União, pouco antes da eclosão da crise macroeconômica de 1999, que levou o Brasil à sua última renegociação com o Fundo Monetário Internacional.

Nesse sentido, visando à busca pelo equilíbrio das contas públicas e do ajuste fiscal, faz-se necessário verificar se a política nacional de regulação que acomoda a gestão dos RPPS é dotada de mecanismos jurídicos de incentivos, constrangimentos e sanções capazes de impulsionar os entes federados a adequarem os seus RPPS aos paradigmas contemporâneos da ciência previdenciária. O aludido conjunto de normas sustenta-se nos paradigmas oriundos da reforma previdenciária de 1998, complementados pelas reformas de 2003 e 2005, que estabeleceu movimento nacional de modelagem dos RPPS.

Diante disso, a previdência dos servidores públicos passou por rompimentos de paradigmas – em que não é mais (ou não deveria ser) tratada como extensão da política de pessoal dos entes federados, herança da era patrimonialista em que reinava a ideia da relação *pro labore facto*. Nesse período, o direito à aposentadoria não era condicionado ao caráter contributivo, mas à vinculação do servidor ao ente público. A aposentadoria era considerada uma benesse concedida ao servidor em decorrência dos serviços públicos prestados¹⁰.

Somada à ausência do caráter contributivo e diante da evolução das tecnologias de informação, das melhorias das condições de saúde dos cidadãos e da complacência das regras de acesso e cálculo de benefícios (CAETANO, 2006), além de conjugada com a ainda reduzida lógica atuarial, a política de previdência dos servidores públicos do Brasil ampliou-se de tal forma que necessita ser redesenhada. Isso porque as ferramentas de *accountability* dos RPPS há pouco instituídas – em 1998 – ainda são insuficientes para a efetiva regulação dos RPPS.

Após esta introdução, este artigo, situa o leitor na literatura que trata da regulação e aponta a estrutura normativa que regula as atividades dos RPPS (seção 2). Em seguida (seção 3), registra apontamentos sobre os avanços e limitações da regulação dessa política e apresenta proposta de criação de instrumentos regulatórios que incentivem e disseminem a informação e o conhecimento e privilegiem as ferramentas de autorregulação e de controle social em complementação aos atuais mecanismos, como forma de buscar uma coordenação mais efetiva dos RPPS. Por fim, apresenta comentários finais sobre o tema (seção 4).

¹⁰ Não por acaso, exemplificativamente, a legislação dos municípios do estado de Minas Gerais, vigente em 1942, estabelecia que a aposentadoria era devida ao servidor “julgado merecedor desse prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública”. (Artigo 185 do Decreto-Lei estadual nº 864, de 1942, que disciplinou o estatuto dos funcionários públicos civis dos municípios de Minas Gerais)

2. REGULAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O termo regulação, etimologicamente, vem de regula + ar (ideia de regra) ou *regulare* (ideia de dirigir ou orientar). A primeira definição está ligada à noção de controle, com a conseqüente redução da autonomia dos agentes; e a segunda, relaciona-se à imposição de direcionamentos, interpretação que se aproxima da ideia de governança.

Wegrich (2008, p. 10) reconhece existir três variações deste termo:

- a) Regulação como forma específica de condução: decretos e execuções de regulamentos do governo;
- b) Regulação como uma totalidade de programas e condução governamentais – independentemente do surgimento de instrumentos e formas de condução;
- c) Regulação como forma intrínseca de controle social através de normas e instituições.

Regulação, em sentido restrito, é forma de controle de relações transacionais, em que a “interferência nunca se dá realmente sobre o agente; ela incide sobre as transações que o agente tem com outros agentes” (ABRANCHES, 1999, p. 24). Pode-se dizer, numa noção ampliada, que se tem a regulação como mecanismo de controle, que envolve as instituições formais (leis) e informais (valores, códigos de conduta etc.).

Para os fins deste trabalho, será utilizado o conceito de regulação em sentido amplo. Segundo North (1990, p. 3), “instituições são as regras do jogo ou, mais especificamente, os constrangimentos criados pelo homem que constroem e moldam as interações humanas”.

A concepção de instituição proposta por Jepperson (1991, p. 145) tem por significado básico o padrão ou a ordem social relacionada à sequência de interações entre os envolvidos. De acordo com Carneiro (2000), as instituições são portadoras de um conjunto de oportunidades e constrangimentos – em sentido formal, titulares de direitos e obrigações – e estão situadas em um determinado contexto. Introduzem, portanto, um elemento de estabilidade e de previsibilidade na conduta dos agentes, moldando, de certa forma, o que é esperado nos diversos tipos de interações.

O papel desempenhado pelas instituições, como regra do jogo ou prescrição da conduta de agentes, está atrelado às suas reiterações no tempo. Na visão de Pires (2002, p. 31), uma instituição só atua de forma eficaz, como fator de estabilidade ou de redução de incertezas, caso sejam satisfeitas duas condições principais: “(a) a sua imposição, controle e aplicação de sanção no caso de descumprimento de suas disposições; e (b) a sua aceitação ou legitimidade por parte daqueles envolvidos nos processos sobre os quais dispõe, isto é, a instituição deve possuir credibilidade junto aos atores”.

Dessa forma, como observa Carneiro (2000), as instituições tendem a ser consideradas ou não pelos atores dependendo da percepção que têm em relação a elas, envolvendo aspectos como a avaliação que fazem dos riscos, custos e possibilidades de ganhos advindas de comportamentos que se ajustam com o padrão estabelecido.

É oportuno registrar que os processos de mudanças nas instituições ou o redesenho institucional podem ser identificados em quatro modalidades principais, de acordo com a tipologia proposta por DiMaggio e Powell (1998) e Jepperson (1991): formação de novas instituições, desenvolvimento institucional, desinstitucionalização e reinstitucionalização.

A primeira corresponde à saída de uma “situação de entropia social ou de padrões de comportamento não reprodutivos” (JEPPELSON, 1991, p. 152), por meio da introdução de referências ordenadoras, no plano da sociedade, para o desenvolvimento das interações sociais. A segunda ocorre em virtude do aprimoramento institucional. A terceira se dá com a supressão da institucionalidade criada. A quarta estabelece a ruptura com o arranjo institucional prevalecente, seguida da implantação de novas instituições que diferem do conjunto existente.

Dentro da lógica da adaptação, verifica-se que os rearranjos institucionais são tratados em duas linhas de interpretação. Uma, tem como referência a relação entre as instituições e o ambiente em que estão embebidas. Nesse caso, as mudanças institucionais tendem a refletir as alterações no ambiente:

as mudanças institucionais vão ocorrer em resposta a perturbações no ambiente (...) processando-se no sentido da preservação de uma certa consistência entre o que as instituições representam enquanto portadoras de um senso de ordem, estabilidade e previsibilidade e as características mutáveis de tal ambiente (CARNEIRO, 2000, p. 38).

A outra interpretação considera a possibilidade da formação ou transformação intencional das instituições, com ênfase no caráter estratégico. Entretanto, conforme March e Olsen (1989, p. 54) advertem, o processo de evolução das instituições não significa e não pode ser identificado como um argumento a favor da história, pois nem toda mudança é positiva, no sentido da seleção realizada para assegurar padrões de conduta ou regras que sejam ótimas em qualquer ponto arbitrário do tempo. Além disso, a adaptação das instituições ao ambiente não constitui necessariamente um processo de curso obrigatório. (CARNEIRO, 2000).

A autorregulação é definida como mecanismo de controle que se estabelece pela adesão e observância consensual de normas e padrões de atuação dos agentes, com o objetivo de preservar condições ideais de realização de determinada atividade, sujeitando estes a instrumentos de incentivo, sanção, premiação ou até exclusão (MOREIRA, 1997).

Em relação às diferenças entre regulação estatal e autorregulação, a natureza dos interesses tutelados é diversa, pois, na medida em que a autorregulação preserva os interesses daqueles que se autorregulam, a regulação estatal, por sua vez, tem por objetivo preservar interesses que são próprios daquela atividade. Outra diferença diz respeito à presença do elemento “autoridade”. Enquanto a autorregulação prescinde do

poder de império, a regulação estatal não dispensa a figura da autoridade do estado.

No que se refere à realidade dos RPPS, pode-se dizer que a regulação estatal é exercida pelos órgãos de controle externo – Ministério da Previdência Social (MPS), tribunais de contas, Ministério Público (MP) – e interno – controladorias e auditorias dos entes federados.

Por seu turno, a autorregulação – ainda não desenvolvida no país – poderia se concretizar, por exemplo, por meio da elaboração de código de autorregulação do setor, em conformidade, inclusive, com proposta já apresentada ao Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV) por um de seus membros na sua 23ª Reunião Ordinária. Em síntese, segundo a proposta, seria criado um conjunto de

princípios e normas acima da legislação, para garantir a qualidade mínima necessária à gestão. Tal código seria fiscalizado pelo CONAPREV, sugerindo a criação de comissões internas de acompanhamento, certificação e julgamento pelo não cumprimento das normas. Como penalidades poderia haver a perda de selo certificador, advertência pública e expulsão do Conselho, entre outras (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, para que fosse capaz de deliberar sobre matérias relacionadas à autorregulação dos RPPS, o CONAPREV deveria ter as suas atribuições revistas, de modo a deixar de ser um conselho meramente representativo¹¹ para se tornar um espaço público colegiado de natureza consultiva e deliberativa.

Quanto aos aspectos da regulação social, vale destacar que a referida forma de regulação está alinhada à atual fase da Administração Pública – a *Public Service Orientation* (PSO) –, momento em que se deslocou a atenção para a noção de esfera pública como *locus* para o exercício do debate social, como forma de potencializar as garantias da democracia e cidadania, buscando-se a satisfação ativa dos destinatários dos serviços públicos, agora reconhecidos como cidadãos.

O Brasil, no século XX, segundo Avritzer (2008), tornou-se um país com alto grau de propensão participativa, mediante a utilização de vários modelos: orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas e planos diretores municipais. Os primeiros são uma forma livre e irrestrita de participação de atores sociais, denominados pelo autor, desenhos participativos de baixo para cima (participação em massa). Já os conselhos constituem um desenho de partilha de poder entre governo e sociedade com capacidade restrita de participação dos membros da sociedade. E os planos diretores municipais são desenhos de ratificação pública das decisões de governo.

Na América Latina, foram utilizados, inicialmente, controles procedimentais clássicos (processos eleitorais, Controladoria, Poder Judiciário e Tribunal de Contas) e par-

¹¹ Art. 1º do Estatuto Social do CONAPREV, disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_120531-152323-724.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

lamentares (Comissões, ratificação das nomeações de determinados cargos pelo Poder Executivo), para evitar a tirania e a corrupção dos governantes (formas de *accountability* horizontal). Num segundo momento, introduziu-se a gestão por resultados (avaliação *ex post*), a concorrência supervisionada (Estado como coordenador da ação coletiva) e, agora, a participação da sociedade (*accountability* vertical), como forma de reduzir ou eliminar a visão tecnocrática e possibilitar o aumento da eficácia das decisões, visto que serão compartilhadas com todos os atores envolvidos.

Entre os diversos fatores que devem ser levados em conta para a reconstrução e o fortalecimento do Estado como instrumento da sociedade para alcançar o bem-estar social, é importante a consolidação de uma cultura de avaliação (*ex ante*,¹² *ex post* e concomitante) que garanta a responsabilização na gestão pública, para que haja o controle democrático. Esse novo padrão de governabilidade reconhece o papel do Estado na coordenação da ação coletiva, não bastando modificar o seu aparato administrativo, mas também recuperar as suas bases de legitimidade perante a sociedade.

O controle social na gestão pública ressurgiu com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988. Após longo período de ausência da participação dos segurados na gestão dos colegiados de seus regimes previdenciários, haja vista o governo militar ter extinguido os Institutos de Aposentadoria e Pensão e centralizado a sua administração, a CF, inspirada pelo ambiente de retorno à democracia vivido à época, restabeleceu tal direito por meio do seu Artigo 10, posteriormente regulamentado, em relação aos RPPS, pelo inciso VI do Artigo 1º da Lei nº 9.717/1998, qual seja, o direito ao pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão dos RPPS, bem como a participação de seus representantes nas instâncias em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação, mesmo que não haja sido garantida, por lei, a paridade aritmética¹³ nesses conselhos previdenciários.

Diversas são as formas de participação social perante os RPPS: a forma em que o Poder Legislativo participa no momento da aprovação das leis; a que permite aos beneficiários controlar o funcionamento das unidades gestoras; a que autoriza os beneficiários a decidirem sobre as diretrizes do sistema previdenciário; e aquela que consente a presença dos beneficiários como membros das unidades gestoras (corresponsáveis pela gestão). Processo híbrido entre a regulação social e a regulação estatal, hoje existente, é a instauração de auditoria por parte do MPS a partir de demanda externa, desde que fundamentada.

Quanto aos conselhos de políticas públicas, espécie do gênero regulação social tratada neste trabalho, Carneiro (2006, p. 151) conceitua-os como sendo

canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações

¹² Avaliação utilizada na fase de elaboração das políticas públicas. Por exemplo, avaliação de projetos.

¹³ Paridade aritmética, no âmbito dos RPPS, é a equivalência entre o número de representantes do governo e o dos servidores públicos.

do governo. [...] constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais.

Sucedem que a mera existência dos conselhos dos RPPS não garante a participação efetiva dos segurados na sua administração. Há desafios para a efetivação dessa nova forma de gerir a coisa pública. O primeiro deles consiste em incorporar boa parte da população na arena de debates, como forma de eliminar a “privatização da sociabilidade”, expressão cunhada por Lechner *apud* Clad (2000), sinônima de confinamento pessoal na vida privada. O segundo busca identificar como os fatores sociológicos afetam a participação, conforme o conceito de capital social desenvolvido por Putnam (1993). O terceiro desafio refere-se à intensidade com que as desigualdades sociais impactam a capacidade participativa dos cidadãos.

A revisão da literatura, realizada por Calazans (2010), relativa ao funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, reconhece que as dificuldades vão desde os aspectos institucionais – o alcance do poder decisório e a possibilidade da perda de autonomia dos conselhos, a dificuldade em lidar com a pluralidade de atores, a relação entre conselheiro e entidade, a qualificação dos conselheiros, a problemática da paridade aritmética e política – até os aspectos políticos – o amadurecimento sociopolítico e o grau de organização da sociedade, o perfil socioeconômico, a frequência dos conselheiros nas reuniões, o controle do governo sobre a agenda temática das reuniões e o comprometimento do Estado. Há também aspectos sociais envolvidos, como o baixo grau de cultura política e a heterogeneidade dos interesses dos representantes societais, além da assimetria informacional entre os conselheiros governamentais e não governamentais.

Esses dois mecanismos alternativos de regulação – autorregulação e regulação social – apresentam potencial de redução dos custos das atividades regulatórias do governo federal, dado que parte desse trabalho seria repassado aos entes (por meio da autorregulação) e à sociedade (mediante a regulação social). Como forma de compensação e incentivo, a União repassaria parcela dessa diminuição de despesas aos RPPS com melhor qualidade de gestão, mediante a criação de regras claras e objetivas.

Em síntese, pode-se dizer que há quatro espécies de regulação: *i*) regulação do órgão central por meio de leis, constrangimentos, proibições e sanções; *ii*) condução do órgão central mediante incentivos e busca pela simetria informacional; *iii*) autorregulação; e *iv*) regulação social.

Quanto ao objeto deste artigo – a previdência dos servidores públicos, verifica-se processo lento e gradual de desenvolvimento de suas instituições, em função das mudanças no ambiente organizacional, derivadas da busca pelo equilíbrio atuarial dos RPPS, alçado como princípio constitucional pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998.

2.1 O surgimento da regulação dos Regimes Próprios de Previdência no Brasil

Entre outras iniciativas de arranjos de proteção social no Brasil, em 1888, a Lei nº 3.397 criou a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império; e o Decreto nº 942-A/1890, o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda. No início, os esquemas de proteção limitavam-se ao setor público: militares, funcionários civis e empregados estatais – classes com maior poder de barganha perante o governo.

Não obstante reconhecer-se que a Previdência Social Brasileira tenha sido criada com a edição do Decreto nº 4.682 de 1923 – a Lei Eloy Chaves –, que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os empregados de cada empresa ferroviária, o arcabouço regulatório da previdência dos servidores públicos do Brasil, tal como hoje está é concebida, foi criado apenas em 1998, com a publicação da Lei nº 9.717 e da EC nº 20, consideradas a primeira onda de reformas previdenciárias do país, adiante tratadas.

A necessidade de dar continuidade ao processo de estabilização monetária, iniciado com o Plano Real (1994), exigiu esforço para equilibrar as contas fiscais dos entes federados, contemplando a adoção de medidas nas áreas administrativa, tributária e previdenciária.

Tendo esse quadro em perspectiva, em 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso, Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para modificar a Previdência Geral – a dos Servidores Públicos e a Complementar. Depois de três anos de discussão, e após a promulgação da Lei nº 9.717, essa proposta foi convertida na EC nº 20, publicada em 16 de dezembro de 1998.

Antes da EC nº 20, a Lei nº 9.717¹⁴ foi publicada em 28 de novembro de 1998 e dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS. Esta lei inovou e trouxe novos princípios à gestão previdenciária, determinando aos RPPS que se organizassem, de modo a garantir a preservação do seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Segundo essa lei, os RPPS devem ainda observar preceitos como gestão transparente e democrática, avaliação atuarial anual, vinculação da receita previdenciária e aplicação de recursos segundo as regras do Conselho Monetário Nacional (CMN), entre outros.

A Lei nº 9.717 estabeleceu que o descumprimento dessas regras implica: a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; o impedimento para celebrar acordos ou contratos, bem como receber empréstimos e financiamentos de entidades da administração direta e indireta da União; e a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Essa mesma lei tratou, ainda, de instituir, entre outros mecanismos de transparência, o direito ao pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão dos seus RPPS, bem como à participação de seus representantes nos colegiados e instâncias de

¹⁴ Conversão da Medida Provisória nº 1.723 de 29 de outubro de 1998.

decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.¹⁵ Para tanto, a fim de garantir a efetividade do seu conteúdo, a Lei nº 9.717 instituiu a responsabilização pessoal dos gestores e membros dos conselhos administrativo e fiscal dos RPPS.

Menos de um mês após a entrada em vigor da Lei nº 9.717, foi publicada a EC nº 20, que, sob o enfoque analítico dos RPPS e com o intuito de estancar as elevadas despesas previdenciárias dos entes federados, imprimiu o caráter contributivo e criou a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial¹⁶ dos RPPS; instituiu, também, o critério de idade mínima para aposentação conjugada com o tempo de contribuição; impediu que lei versasse sobre contagem de tempo fictício; e limitou as aposentadorias e pensões à última remuneração do cargo efetivo do servidor público.

No tocante à aplicação dos recursos financeiros, desde 1999, o CMN vem editando e atualizando resoluções¹⁷, que dispõem sobre regras restritivas para aplicação de recursos previdenciários no mercado financeiro.

Em 2001, o Decreto nº 3.788 instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), sendo que o MPS expediu os atos necessários à fiel execução deste decreto por meio da publicação da Portaria nº 2.346, que dispõe sobre a emissão do CRP. Este documento atesta a retidão dos RPPS em relação às obrigações impostas pela Lei nº 9.717/98 e, como forma de controle e fiscalização, a sua emissão é condição indispensável para a União efetuar transferências voluntárias de recursos e para que entidades federais concedam empréstimos e financiamentos aos entes que estejam em dia com as obrigações previstas na Lei nº 9.717.

Tendo em perspectiva a necessidade de avançar nos aspectos que não lograram êxito na reforma previdenciária de 1998, foi publicada, em 2003, a EC nº 41. Esta emenda tratou, em síntese, de: modificar a fórmula de cálculo das aposentadorias, aproximando-as das regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); criar o redutor de 30% para o valor das novas pensões que superem o teto do RGPS; extinguir a paridade¹⁸ para as novas pensões e as aposentadorias concedidas pela regra da média etc.

Em 2006, com a finalidade de assegurar o atendimento às disposições contidas na legislação federal, o MPS editou a Portaria nº 64, que instituiu procedimentos para o processo administrativo previdenciário, o qual se destina à análise e ao julgamento das irregularidades em RPPS apuradas em auditoria-fiscal direta.

Mesmo diante dessa imensa teia de instituições formais, tais como a CF, leis, decretos, portarias, orientações normativas e resoluções (mecanismos de *enforcement*) e

¹⁵ Artigo 1º, VI, da Lei nº 9.717, de 1998.

¹⁶ De acordo com os incisos XI e XII do Artigo 2º da Orientação Normativa nº 01/2007 do MPS, “equilíbrio financeiro” é definido como sendo a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada ano; e o “equilíbrio atuarial”, a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo de receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, em longo prazo.

¹⁷ Resoluções nº 2.652/1999, nº 3.244/2004, 3.506/2007 e 3.922/2010.

¹⁸ Paridade remuneratória é um instituto segundo o qual os aposentados e pensionistas que a ela fazem jus terão os seus benefícios revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores ativos, sendo estendidos quaisquer vantagens ou benefícios concedidos aos servidores ativos.

informais, como incentivos e disseminação da informação, as características do arranjo institucional e do ambiente organizacional do setor dificultam a regulação das atividades de gestão dos RPPS. Assim, necessário se faz investigar o funcionamento dessa política regulatória no Brasil.

3. ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA REGULATÓRIA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: AVANÇOS, LIMITAÇÕES E PROPOSTAS

O arranjo operacional da política regulatória dos RPPS será analisado levando-se em conta as espécies da regulação contemporânea, tratadas na seção 2, divididas em dois blocos. O primeiro, composto pela regulação federal, por meio de leis, constrangimentos, proibições e sanções; e pela condução federal, mediante incentivos e busca pela simetria informacional. O segundo bloco, pela autorregulação e regulação social.

Antes de abordar esses tópicos com maior profundidade, faz-se necessário elucidar dois pontos preliminares. Primeiro, cabe ressaltar que a maior regulação, em qualquer das quatro formas expostas, impõe custos aos RPPS referentes aos procedimentos adicionais que devem seguir para se adequar ao arcabouço regulatório vigente.

Esse contraponto é um item relevante para que o desenho das políticas regulatórias considere não apenas o potencial benefício delas auferido, mas também o custo por elas imposto. Como exemplo, a gestão compartilhada, no âmbito da regulação social, traz o potencial benefício de a decisão refletir melhor o pensamento do conjunto da sociedade sobre o tema, mas apresenta custos referentes a um tempo de ação mais lento e à possibilidade de algum grupo social capturar o processo decisório e tomar as decisões com foco no estrato que representa e não na sociedade como um todo.

Em segundo lugar, a inexistência de agência reguladora, dotada de autonomia político-financeira e desvinculada da Administração Federal, é limitação quanto à independência da política regulatória dos RPPS e à conseqüente blindagem em relação aos interesses político-econômicos envolvidos, haja vista o grande volume de investimentos dos RPPS, acumulados em dezembro de 2012, da ordem de R\$165 bilhões (BRASIL, 2013).

Além da questão da falta de autonomia, a União, órgão regulador dos RPPS, gere o maior RPPS do país, o de seus próprios servidores, e é o que possui o maior déficit financeiro (GIAMBIAGI, 2007). Esses fatos impõem dificuldades para a União ditar e exigir regras de si própria. Nada obstante as restrições do arranjo operacional dessa política, ele possui variados instrumentos regulatórios, que serão tratados a seguir, e que permeiam a gestão dos RPPS, com os seus avanços e limitações.

3.1. Avanços e limitações da regulação federal por meio de leis, constrangimentos e sanções e da condução federal através de incentivos e informações

Serão analisados nesta subseção, à luz das instituições formais criadas pela União, o funcionamento, entraves e resultados alcançados por essa política regulatória.

É importante salientar o ambiente organizacional existente à época (1998) da criação do arcabouço regulatório dos RPPS. Em 1995, pairava um quadro de desequilíbrio fiscal e busca pelo ajuste das contas públicas. Até então, não havia qualquer tipo de instituição formal que disciplinasse a questão do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas de previdência no Brasil, especialmente os dos servidores públicos, objeto deste estudo.

Este paradigma veio a lume num ambiente no qual a cultura reinante era a da previdência do servidor como meio de recompensar a lealdade ao Estado e demarcar o *status* social do grupo. De acordo com Esping-Andersen (1991), no passado, segundo a tradição corporativista (*welfare state* como sistema de estratificação social), foram criados benefícios diferenciados para os servidores. Todavia, tais benefícios não podem mais ser usados como instrumento de estratificação social, haja vista o movimento mundial de redução das desigualdades e os modelos contemporâneos da previdência social, quais sejam, os princípios da contributividade e solidariedade, bem como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Diante desse cenário, em 1999, o MPS fez publicar a Portaria nº 4.992, que definiu a aplicação das diretrizes gerais da Lei nº 9.717/1998, tratando-se de espécie de mecanismo de fiscalização indireta, de forma a constranger comportamentos ilegais por meio de proibições e sanções. Nesse aspecto, a variável que dificulta a regulação indireta é a grande quantidade de RPPS existentes no país. Em 2011, havia 2.299 regimes, sendo um distrital, 26 estaduais e 2.272 municipais (BRASIL, 2012a).¹⁹

Nesse sentido, a quantidade de RPPS é um grande dificultador para o exercício da fiscalização direta, por causa da extensão do território nacional. Por isso, recomenda-se valorizar, em complementação aos mecanismos regulatórios de constrangimento e sanção desenvolvidos pela União, instrumentos que visem ao incentivo e privilegiem as ferramentas de autorregulação e de controle social.

Outro problema se refere à assimetria informacional dos gestores dos milhares de RPPS dos pequenos municípios brasileiros, sendo que 28% encontram-se distribuídos nas regiões menos desenvolvidas – norte e nordeste.

A ausência de corpo burocrático capacitado (supostamente existente em função dos conhecimentos especializados exigidos, aliados ao valor das remunerações ofertadas pelos pequenos municípios, principalmente os das regiões norte e nordeste) acar-

¹⁹ Tabela 46.13 da referência citada. Também contém informações sobre a distribuição geográfica dos RPPS municipais.

reta a busca pela contratação de empresas ou instituições bancárias para a gestão plena ou parcial (por lotes de demanda²⁰) dos RPPS. Essas contratações envolvem atividades de diagnóstico, assessoria atuarial e técnico-jurídica, gestão da carteira de investimentos, contabilidade, análise de benefícios, elaboração da folha de pagamento, controle de receita, recadastramento, auditoria etc.

A terceirização desses serviços pelos RPPS com menor capacidade operativa exige ainda mais transparência e ferramentas de *accountability* capazes de proporcionar o controle social sobre a gestão e, principalmente, o desenvolvimento de iniciativas regulatórias que superem as dificuldades dos métodos tradicionais de regulação (fiscalização direta, *in loco*), haja vista a dimensão territorial do país, aliada à grande quantidade de RPPS.

Outro ponto importante refere-se ao modo de assunção do cargo dos gestores dos RPPS e membros dos seus conselhos de administração e fiscal, visto que as diferenças da engenharia institucional desses órgãos influenciam a forma como interagem os burocratas com os demais atores. Segundo Salgado (2003, p. 14):

O desenho institucional pode limitar, ou ao menos delimitar, o espaço de influência de grupos de interesse sobre a regulação, mas o desenho institucional é, por sua vez, realizado por agentes e autoridades (burocratas e políticos que, por sua vez, são agentes dos eleitores que representam), cujas funções objetivo podem diferir daquela da autoridade em última instância.

As entidades que nomeiam os seus administradores por meio de indicações políticas são mais vulneráveis em relação àquelas que designam gestores para o exercício de mandatos fixos mediante processo eleitoral democrático transparente ou por meio de procedimento técnico de escolha dos dirigentes e conselheiros. Nesse sentido, Salgado (2003, p. 19) assinala que “o rigor na escolha dos titulares, sempre de acordo com o critério de excelência técnica, é fundamental para garantir a aderência do desempenho da agência a seus objetivos legais”.

A forma encontrada para minimizar esses entraves consiste em desenvolver instrumentos de coerção e alfabetização política que povoem os espaços institucionais dos RPPS. A primeira forma tem por objetivo exigir prestação de contas, independência e profissionalização dos gestores e transparência do processo decisório.

A segunda maneira se perfaz na medida em que se busca desenvolver estoque de capital social para o fortalecimento da sociedade. A literatura que discute a importância da acumulação de capital social como forma de proporcionar aos cidadãos capacidade efetiva de fiscalização das decisões políticas, da necessidade de criação de confiança mútua entre sociedade e Estado e da construção de processos de alfabetização política, o faz tendo como fim o fortalecimento da participação social no âmbito desses arranjos deliberativos. (Pateman, 1992; Avritzer, 2008)-

²⁰ Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br> e em: <http://www.bb.com.br>. Acesso em: 26 abr. 2012.

Ao verificar que os entes federados não estavam cumprindo a legislação editada em virtude da reforma previdenciária de 1998, a União, em 2001, editou o Decreto nº 3.788, que instituiu o CRP. Este documento atesta a retidão dos RPPS em relação às obrigações impostas pela Lei nº 9.717/1998.

Como forma de instrumento de coerção e controle (mesmo que indireto), o MPS fornecerá aos órgãos ou entidades federais o CRP, que atestará o cumprimento, por parte dos RPPS, dos critérios estabelecidos na Lei nº 9.717/98, nos casos de realização de transferências voluntárias de recursos pela União, celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais, entre outros.

Todavia, diante dos tópicos que a Lei nº 9.717 tratou, vários estados e municípios ingressaram em juízo questionando a legitimidade da União em exercer o papel de ente regulador²¹ e outros ainda buscaram a declaração de inconstitucionalidade das normas do MPS ao argumento de que estariam em desconformidade com a Lei nº 9.717²². Vários obtiveram pronunciamento judicial favorável. A título de exemplo, em dezembro de 2012, 9 dos 27 CRP estaduais eram derivados de ordens judiciais.²³

Em menor escala, esta situação se reproduz nos municípios. De acordo com Brasil, (2012b), noventa municípios obtêm o seu CRP por decisão judicial. Em relação ao total de 2.055 municípios com RPPS, a proporção daqueles que obtiveram o CRP pela via judicial (4,4%) é bem menor que a dos estados (33,3%). Importante ressaltar que, entre os cinquenta RPPS de entes federados com mais de 500 mil habitantes, quinze, ou seja, 30% obtiveram o CRP pela via judicial. Por seu turno, dos 1.657 RPPS, cujos municípios têm até 50 mil habitantes, apenas 63, ou seja, 4% possuem o CRP judicial.

Os principais questionamentos referentes às decisões judiciais apresentam como fundamentos o desrespeito ao princípio da autonomia federativa, a restrição ao recebimento de recursos destinados a áreas essenciais, assim como a dificuldade de se seguir as regras do editadas pelo MPS e respeitar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Cabe, entretanto, ressaltar que essas decisões não são definitivas, portanto, são passíveis de recurso.

De modo geral, a obtenção do CRP sem necessidade de cumprimento de um mínimo de requisitos exigidos por lei tende a levar a uma situação de leniência sobre a responsabilidade previdenciária. Segundo o MPS (BRASIL, 2012a), a manutenção do CRP

²¹ Como exemplo, nos autos da Ação Cível Ordinária nº 830/Paraná, o Superior Tribunal Federal (STF), ao apreciar a constitucionalidade da Lei nº 9.717, entendeu que a União extrapolou os limites de sua competência (Artigo 24, XII e § 1º da CF) para expedir normas gerais sobre matéria previdenciária e assim o fez determinando-lhe que se abstinisse de aplicar sanção em virtude do descumprimento dessa lei (STF, ACO 830/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11 abr. 2008.).

²² TRF-1, Apelação nº 2002.34.00.008418-1/DF, Relª. Desª Maria do Carmo Cardoso, julgado em 14dez.2010. "CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. RECUSA AO ESTADO DE SÃO PAULO. RESCISÃO DE CONVÊNIO CELEBRADOS PELO IPESP. EXIGÊNCIAS CONTIDAS NO OFÍCIO MPAS/SPS/041 ULTRAPASSAM OS LIMITES TRAÇADOS NA LEI 9.717/1988. 1. Apenas o descumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei 9.717/1998 constitui óbice à expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária."

²³ Pesquisa realizada no sítio eletrônico do MPS em 14 dez. 2012: AL, MG, PE, SP, CE, MA, PR, AC e AP. Disponível em: <<http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>>.

por via judicial tem como consequências negativas:

- enfraquecimento das unidades gestoras e fundos previdenciários;
- retrocesso às situações do período até 1998: alíquotas insuficientes, ausência de repasse das contribuições, utilização dos recursos previdenciários para finalidades indevidas e o desequilíbrio financeiro e atuarial;
- “relaxamento” no cumprimento das obrigações previdenciárias, dificultando o seu atendimento nos casos em que as decisões judiciais são revertidas;
- obstáculo à constituição de banco de dados nacional dos RPPS.

Outro marco saliente da regulação federal trazido pela EC nº 41/2003, foi a vedação da existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora, ressalvado o caso dos militares. Essa inovação trouxe desconforto para os Poderes Judiciário e Legislativo na medida em que, até então, tinham autonomia para ditar “regras internas”, calcular, conceder e pagar, de maneira independente, as aposentadorias de seus servidores e as suas pensões.

Como a maior parte da fiscalização dos RPPS é indireta, limitando-se à exigência de remessa das leis, a existência da unidade gestora única ainda aparenta ser uma utopia (por exemplo, a lei prevê a criação da unidade gestora e dos conselhos, mas, na prática, eles ainda não estão em funcionamento), ainda mais por se tratar o Brasil de um país de dimensão continental.

Quanto à gestão das finanças dos RPPS, aludida atividade é imprescindível para a garantia da sustentabilidade desses regimes no longo prazo. Diante desta realidade, o CMN editou variadas resoluções com a finalidade de impor diretrizes à aplicação dos recursos pelos gestores dos RPPS.

Ainda em relação a esse aspecto, há certa restrição dos entes federados em reformar o plano de custeio do seu RPPS, a fim de constituir reservas. Isso porque o artigo 5º, II, b, da Portaria MPS nº 204/2008, normatizou a forma de capitalização dos recursos para o equacionamento do déficit atuarial dos RPPS, seja pela criação de plano de amortização²⁴, seja mediante segregação de massas.²⁵

Caso os entes acumulem ativos financeiros para seus RPPS, eles os aplicarão segundo as normas do CMN. Com isso, considerando a restrição de recursos orçamentários, e como a legislação²⁶ prevê que o ente responde subsidiariamente pela cobertura de insuficiências financeiras do seu RPPS, o incentivo à capitalização dos RPPS compete com outras políticas. Sabendo que, em última instância, o ente federado é o “fiador” das aposentadorias e pensões do RPPS, o interesse político do chefe do Executivo, cuja perspectiva limita-se a, no máximo, oito anos, será, em tese, sob o ponto de vista da escolha racional, não reformar o plano de custeio do RPPS e manter a execução das políticas com

²⁴ *In casu*, o pagamento gradual de valores para restabelecer o equilíbrio atuarial de um regime previdenciário.

²⁵ Segregação de massas: parte da receita será capitalizada; e outra, utilizada para pagar benefícios.

²⁶ Artigo 2º, § 1º, da Lei nº 9.717 de 1998.

necessidades imediatas e maior visibilidade política, como saúde, educação etc.

Como forma de romper com os aludidos incentivos inadequados de curto prazo, a gestão dos recursos financeiros tornou-se questão imprescindível para a garantia da solvência dos RPPS. O MPS controla o setor mediante exigência de envio rotineiro de demonstrativos, com averiguação do cumprimento às normas editadas pelo CMN. Ocorre, porém, que tais documentos não garantem, por si só, que os recursos estejam sendo aplicados segundo a norma.

Ainda em relação a esse tópico, o MPS inovou em relação à política regulatória até então praticada. A Portaria nº 155/2008 exige que os entes comprovem que o responsável pela gestão dos recursos financeiros dos seus RPPS tenha sido aprovado em exame de certificação, organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica. Desse modo, a situação se modificou, já que, antes, havia somente a exigência de envio da documentação que, supostamente, comprovasse as aplicações segundo tais normas.

No que tange ao aumento da capacidade de acumulação de ativos dos RPPS, os seus recursos financeiros cresceram consideravelmente nos últimos anos, passando de um patrimônio, em valores reais, da ordem de R\$ 31 bilhões para R\$ 60 bilhões, no período de 2004 a 2011. Já, a variação real anual foi sempre superior a 6%, enquanto a participação no PIB cresceu de 1,0% para 1,4%. (CALAZANS & CAETANO, 2013)

Ainda em relação ao tema, o CONAPREV tem discutido acerca da viabilidade de criação de níveis de governança corporativa com a certificação dos RPPS, de forma que seja permitido a eles, de acordo com o nível de certificação obtido, aumentar a liberdade de aplicação dos recursos no mercado financeiro (BRASIL, 2011b, 2011c, 2011d e 2012a).

No que diz respeito à condução federal da política regulatória dos RPPS por meio de incentivos e informações, registre-se a importância do papel desempenhado pelo MPS desde a Lei nº 9.717/1998, que marcou o início do processo de regulação do setor. Além de promover seminários, disponibilizar soluções tecnológicas e publicar livros, artigos e informes,²⁷ o MPS tem promovido programas com liberação de recursos para reestruturar os RPPS, entre os quais o Programa de Apoio à Reforma de Sistemas Estaduais de Previdência I e II e o Programa de Apoio à Reforma de Sistemas Municipais de Previdência.

Em contrapartida à adesão dos RPPS a esses programas, incentivada pelo MPS, os entes federados assumem o compromisso de utilizar o Sistema Integrado de Informações Previdenciárias (SIPREV), ferramenta de gestão de dados previdenciários de servidores vinculados a RPPS. Essa ferramenta é gratuita, possui código aberto, retorna informações de óbitos lavrados nos cartórios do país e retorna vínculos de segurados no âmbito do RGPS.

Com a utilização do SIPREV, o MPS passa a ter acesso aos dados cadastrados no sistema pelos entes federados, o que permitirá a criação do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) dos RPPS do país, uma forma de controle interfederativo de

²⁷ Ver link *Publicações*, disponível em: <http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=36>.

informações. Este é o primeiro passo para dar cumprimento ao disposto no artigo 3º da Lei nº 10.887/2004. O referido dispositivo preceitua que, para fins do disposto no inciso XI do artigo 37 da CF, que trata do teto remuneratório do funcionalismo público, os entes federados instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas.

3.2. Propostas de ferramentas regulatórias para a geração de incentivos adequados

Como afirmado, a grande quantidade de RPPS é um dificultador para realização da fiscalização direta, devido à extensão territorial do país, o que atrai a ideia de valorizar, em complementação aos mecanismos regulatórios atuais de constrangimento, proibição e sanção, instrumentos regulatórios que visem ao incentivo e à disseminação da informação e privilegiem ferramentas de autorregulação e controle social.

Nesse sentido, buscou-se, a seguir, apresentar ideias sobre a viabilidade de se criar mecanismos regulatórios que atendam às conjunturas estrutural (grande número de RPPS); geográfica (extensão territorial do país); administrativa (dificuldades operacionais do MPS); e autonômica (falta de independência da agência reguladora em relação ao governo central) dos RPPS.

3.2.1 Propostas de regulação estatal por meio de incentivos e de disseminação da informação

Em relação à regulação federal por meio de incentivos conjugados com premiações, propõe-se criação de regra que garanta benefícios aos entes federados que promoverem a revisão do plano de custeio do seu RPPS de forma a se tornarem autossustentáveis. Assim, os RPPS terão o apoio dos respectivos entes federados para reformar o seu plano de custeio, e, ao mesmo tempo, os seus entes terão incentivos para assumir este ônus.

Por exemplo, o órgão regulador pode estabelecer índices de qualidade da gestão previdenciária, e aqueles RPPS mais bem classificados poderiam se beneficiar de regras mais flexíveis de aplicação financeira – possibilidade de criação de consórcios públicos para a contratação de entidade gestora de ativos, assim como para prestadora de demais serviços do RPPS (perícia médica, auditoria, cálculos atuariais etc.), com o intuito de obter maior poder de mercado e reduzir custos administrativos.

Outra possibilidade seria a disponibilização do SIPREV para os RPPS, feita mediante contrapartidas, por exemplo, para que os RPPS se obrigassem periodicamente a recadastrar os seus beneficiários e a prestar contas ao MPS.

Ainda no que concerne à condução federal por meio da disseminação da informação, seria razoável se pensar em iniciativas como cursos de natureza variada (extensão, especialização etc) na modalidade de ensino a distância, em que o MPS desenvolveria modelo de aprendizado, aproveitando as plataformas virtuais de ensino das

organizações públicas federais, como as da Escola de Administração Fazendária (ESAF)²⁸ (Moodle, UniSERPRO e Parceria/TCU) ou de outras escolas de governo.

Os aludidos cursos ainda poderiam ser oferecidos a públicos-alvo (servidores e conselheiros) dos RPPS que atingissem determinado patamar de evolução, segundo a fixação de critérios objetivos. Dessa forma, seriam combinados mecanismos regulatórios de incentivos/premiações com a disponibilização da informação e conhecimento, tudo com vistas à profissionalização da gestão do setor.

Como tópico final de sugestão para regulação estatal, ideia interessante seria criar obrigações de ordem legal que exigissem dos RPPS prestações periódicas de contas específicas aos respectivos órgãos de controle externos. Além disso, poderiam ser criadas rotinas de aproximação entre a unidade gestora dos RPPS e seus órgãos de controle interno, por meio de procedimentos de divulgação constante das informações da gestão dos RPPS, de forma que as avaliações ocorressem *ex ante*, concomitantemente e *ex post*. Assim, haveria uma transposição da visão ainda punitiva dos órgãos de controle interno para uma análise colaborativa e orientativa.

3.2.2 Propostas de autorregulação e de regulação social

No que concerne à autorregulação, merece destaque a proposta, mesmo que ainda não desenvolvida, da elaboração de um código para os RPPS (BRASIL, 2007), que, conforme a proposição, seria composto de regras e princípios que garantiriam a qualidade mínima da gestão previdenciária e seria efetivado mediante certificação própria, fiscalizado pelo CONAPREV, por meio de comissões de acompanhamento, certificação e julgamento pelo não cumprimento das normas. Em caso de descumprimento, seriam aplicadas penalidades como perda da certificação, advertência pública, expulsão do Conselho, entre outras, assegurado o direito ao processo legal, contraditório e ampla defesa. (BRASIL, 2007)

Quanto à regulação social, observou-se a prevalência do debate sobre a dificuldade de dotar de efetividade a participação social nos conselhos gestores de políticas públicas. Em virtude disso, e diante da autonomia dos entes federados para deliberarem sobre a engenharia institucional de seus conselhos, propõe-se a elaboração de “Recomendação” pelo MPS, de forma a não ferir a autonomia dos entes federados.

Esta recomendação versaria sobre os aspectos que a literatura entende como razoáveis para se garantir o máximo de efetividade no funcionamento desses espaços deliberativos. (CALAZANS, 2010) Dessa forma, recomenda-se:

- garantir certo grau de autonomia dos conselhos do RPPS em relação ao ente federado, de forma a possuir competência sobre a deliberação da política;
- eliminar a fragilidade democrática na condução da presidência dos conselhos do RPPS, de forma que os presidentes passem a ser escolhidos entre os

²⁸ Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/gead/home_gead.html. Acesso em: 10 out. 2012.

- pares, impedindo que os representantes do governo se perpetuem no poder;
- impedir o desequilíbrio decisório, a fim de que os conselhos passem a garantir a paridade aritmética (mesma quantidade de conselheiros representantes do governo e dos segurados), de forma que as pretensões dos representantes dos segurados não sejam enfraquecidas frente às diretrizes de governo;
 - instituir regra legal para que o provimento dos conselheiros representantes dos segurados do RPPS se dê de forma autônoma, sem a interferência do Poder Executivo, a fim de que se preserve a efetividade da partilha do poder no âmbito dos conselhos do RPPS;
 - criar conselhos distintos para deliberar e fiscalizar o RPPS, de forma que as ações do setor sejam fiscalizadas por instância distinta da que o administra, a fim de aumentar a efetividade do controle sobre as atividades do RPPS;
 - exigir e oferecer treinamento periódico aos membros do conselho do RPPS, de forma que se reduza a assimetria informacional;
 - exigir certo grau de formação intelectual e capacidade técnica, objetivamente comprovada, para a assunção da função de membro dos conselhos, tendo em vista o alto grau de complexidade da matéria;
 - proibir que o governo mantenha a exclusividade do controle sobre a agenda temática das reuniões dos conselhos do RPPS, de forma que se possibilite a criação de regra para que certa quantidade de membros não governamentais possa inserir assuntos na pauta de reunião do conselho sem a interveniência ou mesmo a concordância do governo;
 - instituir regra legal que impeça a substituição de todos os conselheiros na mesma época da mudança de governo, como forma de se evitar ingerência política na condução dos seus trabalhos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou e descreveu as instituições da política previdenciária dos servidores públicos no Brasil e apontou o arcabouço normativo que disciplina a regulação dos RPPS, além de registrar apontamentos sobre os avanços e limitações do arranjo operacional dessa política regulatória no país, além de apresentar conceitos básicos sobre o tema.

Como resultado, observou-se que a regulação contemporânea pode ocorrer de três formas: autorregulação, regulação social e regulação estatal – esta, subdividida entre incentivos positivos (premiações, incentivos e busca pela simetria informacional) e negativos (constrangimentos e punições). A forma de regulação dos RPPS, atualmente desenvolvida pelo MPS, limita-se à espécie de regulação estatal e prevê somente incentivos negativos. Características como a grande quantidade de RPPS, a ausência de uma agência reguladora autônoma, a dimensão territorial do país e a limitada estrutura administrativa dos órgãos de controle estatal diminuem, em certa medida, a eficácia da

regulação do setor.

Constatou-se que a política regulatória dos RPPS surgiu em 1998, com a primeira onda de reforma previdenciária, trazida pela Lei nº 9.717 e EC nº 20. Observou-se ainda processo lento e gradual de desenvolvimento das instituições do setor, devido às mudanças no ambiente organizacional, as quais se derivaram da necessidade de restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, que vinham pressionando as contas públicas do país.

Diante da grande quantidade de RPPS, da dimensão territorial do país e da necessidade de se promover ajustes à atual política regulatória do setor, foi proposta a instituição de instrumentos regulatórios que visem ao incentivo e reforcem a disseminação da informação e do conhecimento, bem como privilegiem ferramentas de autorregulação e de controle social, em complementação aos atuais mecanismos de constrangimento e sanção promovidos pela União, por meio do MPS, como forma de buscar uma coordenação mais efetiva dos RPPS. Recomenda-se, contudo, que, antes da instituição de novos mecanismos regulatórios, os seus custos e benefícios sejam ponderados.

Por fim, recomenda-se que estudos futuros enfatizem certas áreas da regulação previdenciária, tais como as razões que levam os entes federados a reverem o plano de custeio dos seus regimes de previdência, a relação entre as formas de controle e fiscalização do MPS e os resultados que vêm sendo obtidos, além da necessidade de incentivar e garantir a efetiva participação dos servidores públicos e da sociedade, tanto no acompanhamento da gestão dos RPPS, quanto no seu controle.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do serviço público*, Brasília, ENAP, Ano 50, n. 2, p. 19-50, abr.-jun. 1999.
- AFONSO, Almerindo Janela. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. *Educ. Soc. [online]*. 2010, vol.31, n.113, pp. 1137-1156. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10set.2013.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: set. 2 009.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social. *23ª Reunião Ordinária*. Brasília, 3-4 dez. 2007. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_110913-153029-453.pdf. Acesso em: 10 out. 2012.
- _____. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2010*. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/ar>

- [quivos/office/3_111202-105619-646.pdf](#). Acesso em: 20 mar. 2012.
- _____. Ministério da Previdência Social. Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social. *37ª Reunião Ordinária*. Brasília, 20-21jun. 2011b. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_111128-175025-780.pdf. Acesso em: 2 out. 2012.
- _____. Ministério da Previdência Social. Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social. *38ª Reunião Ordinária*. Fortaleza, 26-27 out. 2011c. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/4_120301-104057-308.pdf. Acesso em: 2 out. 2012.
- _____. Ministério da Previdência Social. Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social. *39ª Reunião Ordinária*. Curitiba, 15 dez. 2011d. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/4_120301-104101-315.pdf. Acesso em: 2 out. 2012.
- _____. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2012*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/12/AEPS_2012_web.pdf. Acesso em: 25 nov. 2013.
- _____. Ministério da Previdência Social. Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social. *41ª Reunião Ordinária*. Natal, 24 mai. 2012a. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_120925-151922-076.pdf. Acesso em: 3 nov. 2012.
- _____. Ministério da Previdência Social. *Consequências da emissão do CRP por decisão Judicial*. Apresentação no 5º Seminário Centro-Oeste da ABIPEM. 18 out. 2012b. Mimeografado.
- CAETANO, M. A. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos e comparações internacionais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro: Ipea, out. 2006 (Texto para discussão nº 1226).
- CALAZANS, F. F. *A participação social na gestão dos regimes próprios de previdência social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG*. 2010. 184p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2010. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=123. Acesso em: 14 out. 2011.
- CALAZANS, Fernando Ferreira; & CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *A Política Regulatória Contemporânea dos Regimes de Previdência do Funcionalismo Público no Brasil: Avanços, Limitações e Propostas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.838, jun.2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1838.pdf. Acesso em: jul.2013.
- CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: Coletânea*. v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index>.

- [php?option=com_docman&task=cat_view&gid=859&Itemid=129](#). Acesso em: 24 Ago.2008.
- CARNEIRO, R. *Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico*. 2000 tese (Dotorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2000, p. 33-45.
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD Consejo Científico del. *La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000. p. 17-73.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state (trad.). *Revista Lua Nova*, CEDEC, n. 24, p. 85-115, São Paulo, 1991.
- GIAMBIAGI, F. *A reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- JEPPELSON, R. L. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: DIMAGGIO, P. J; POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MOCELIN, Daniel Gustavo; BARCELOS, Régis Leonardo Gusmão. Tecnologia, competitividade e regulação: a estruturação do mercado das telecomunicações no Brasil. *Cad. CRH [online]*. 2012, vol.25, n.66, pp. 409-432. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10jan.2014.
- MOREIRA, V. *Auto-regulamentação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática* (tradução: Luiz Paulo Rouanet). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161p.
- PINHEIRO, V. C. Unificação de regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. *Informe de previdência social*, Brasília, dez. 2002, v. 14, n. 12, p. 1-4.
- PIRES, R. R. C. – *Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2002 (Série Monografias Premiadas).
- POWELL, W. W. Expanding the scope of institutional analysis. In: DIMAGGIO, P. J; POWELL, W. W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of

Chicago Press, 1991.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia a experiência da Itália moderna* (tradução: Luiz Alberto Monjardim). 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1993. 257p.

SALGADO, L. H. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Rio de Janeiro, Ipea, mar.2003 (Texto para Discussão nº 941).

SANTIAGO, J. M. R. *La administración del estado social*. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007.

VAZQUEZ, D. A.. Efeitos da regulação federal sobre o financiamento da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, jun.2011, v.27, pp.1201-1212. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2011000600017&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 11mar.2012.

WEGRICH, K. *Regulação moderna em discussão – um estudo literário*. RAND Europe, jun. 2008.



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA