



TÉO KNOLOW

OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICAS PÚBLICAS:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CASO LOCAL E CASO NACIONAL.

Vol. Único

São Borja

2013

TÉO KNOLOW

**OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICAS
PÚBLICAS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CASO LOCAL E CASO NACIONAL.**

Trabalho de Conclusão de Curso em
Bacharelado em Ciências Sociais – Ciência
Política da Universidade Federal do Pampa.

Orientador: Davide Carbonai

São Borja

2013

TÉO KNOLOW

OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICAS PÚBLICAS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CASO LOCAL E CASO NACIONAL.

Trabalho de Conclusão de Curso em
Bacharelado em Ciências Sociais – Ciência
Política da Universidade Federal do Pampa.

Trabalho de conclusão de curso defendido e aprovado em: 20 de maio de 2013.

Banca examinadora:

Prof. Doutor. Davide Carbonai

Orientador

UNIPAMPA

Prof. Doutor. Domingos Sávio de Azevedo

UNIPAMPA

Prof. Doutora. Angela Quintanilha Gomes

UNIPAMPA

Dedico este trabalho à Ivone, companheira de todas as horas, pelo incentivo permanente, à Melina, minha filha amada, pela ajuda, sugestões e compreensão, à Celeste, minha irmã do coração pela força, estímulo, disposição e carinho incondicional.

AGRADECIMENTO

Ao meu orientador Professor Doutor Davide Carbonai, pelo apoio intelectual e a presença constante.

A Professora Doutora Angela Quintanilha Gomes por sempre acreditar na minha capacidade.

Ao Professor Doutor Domingos Sávio de Azevedo o primeiro coordenador do curso.

A Universidade Federal do Pampa, Campus de São Borja, por haver proporcionado um curso noturno de qualidade, que me possibilitou uma formação superior.

RESUMO

O presente trabalho abordará o estudo da previdência social, dos servidores públicos, com ênfase ao caso de São Borja, abrangendo os motivos que ensejaram sua criação, sua evolução histórica, bem como aquela legislativa no Brasil, destacando as relações com a esfera política, econômica e social. A análise do referido tema teve como suporte bibliográfico artigos publicados por vários autores, através da Associação Paulista de Entidades de Previdência Municipal, Associação Gaúcha de Instituições de Previdência Pública, Cálculos Atuariais produzidos pelo Banco do Brasil, documentos e Livros de Ata do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Borja/RS.

Além das fontes documentais, este trabalho utiliza algumas ferramentas teóricas de suporte às hipóteses avançadas na introdução: a análise das oportunidades e criticidades, e um modelo teórico que permite classificar o caso brasileiro e mapear sua dinâmica. Isto, na base da evolução observada com a Constituição de 1988, a Legislação na área da seguridade social composta pela previdência social, assistência social e pela saúde, seus diversos regimes, principalmente os regimes próprios, sua forma de administração. A evolução histórica ressalta um avanço nas políticas públicas e na capacidade administrativa do Estado. O presente trabalho, todavia, destaca alguns elementos críticos nas políticas públicas de previdência social dos servidores públicos: problemas culturais, mas também relativos à gestão dos fundos de previdência dos servidores públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Seguridade Social. Evolução Legislativa. Avaliação de políticas públicas. Regime Próprio dos Funcionários Públicos.

ABSTRACT

This work deals with the study of social welfare (the case of civil servants), with emphasis on the case of São Borja. It refers to origins and its historical evolution, as well as the legal one, in Brazil. It points out the relations with the political, economic and social spheres.

The analysis of this issue was supported by bibliographic articles published by authors affiliated to the *Associação Paulista de Entidades de Previdência Municipal*, *Associação Gaúcha de Instituições de Previdência Pública*, actuarial statistics by Banco do Brazil, documents and *Livros de Ata do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Borja* (RS).

In addition to documentary sources, this work uses some theoretical tools as support for the hypotheses advanced in the introduction: the analysis of the opportunities and threats, and a theoretical model that allows us to classify the Brazilian case and map its dynamic. This, on the basis of evolution observed with the 1988 Constitution, the legislation in the area of social security, social assistance and health, their various schemes, especially those in the public administration. The historical evolution highlights a breakthrough in public policy and administrative capacity of the state. This study, however, highlights some critical elements in public policy social welfare of public servants: cultural problems, but also related to the management of pension funds for civil servants.

KEYWORDS: Pensions. Social security. Legislative evolution. Public policies assessment. Regime Próprio of public servants.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	EVOLUÇÃO DAS LEIS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL	12
2.1	A Previdência no Império	12
2.2	A Previdência na República	14
2.3	O Envelhecimento da População Brasileira	25
3	O FUNDO DE PREVIDÊNCIA DE SÃO BORJA	28
3.1	As Normativas do Fundo de Previdência	29
3.2	As Políticas do Município	31
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
	Apêndice A	42
	Apêndice B	43
	REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é avaliar de forma crítica as políticas públicas de Previdência Social no Brasil, especificadamente, o caso dos Fundos de Previdência dos Funcionários Públicos, utilizando algumas ferramentas teóricas como o esquema conceitual de Cohen e Levinthal (1990) - um modelo que leva em conta o processo de aprendizagem na definição de uma tipologia de políticas públicas - e a típica análise SWOT (MARCELINO; FUSCALDI, 2008)¹. De qualquer forma, a hipótese de fundo, é que haja uma evolução no sistema de implementação de políticas previdenciárias e que essa seja perante um modelo que Cohen e Levinthal (1990) chamam de “Lessons-drawing”. Esta hipótese surge a partir da evolução histórica e legislativa sobre o caso da previdência pública, baseada na análise de um conjunto de fontes documentais (MOGNON, 2009, 2010, 2011; NOGUEIRA, 2011; SANTOS, 2006; VIEIRA 2008, 2009).

Seria incoerente falar sobre previdência social sem revisarmos sua evolução. Cada fato e cada ato tem importância dentro de seu contexto histórico; buscamos esses acontecimentos para mostrar principalmente as conquistas alcançadas. Desde os tempos pré-históricos a necessidade fez com que os homens passassem a se agrupar, como forma de proteção e obtenção de alimentos. Quando o ser humano primitivo notou que o trabalho em grupo era mais eficiente se deu início o que conhecemos hoje como colaboração mútua. Nessa época os grupamentos eram nômades posto que seus alimentos provinham, principalmente, da coleta e da caça; para consegui-los havia a necessidade de mobilidade, tendo em vista que os bandos de animais, que serviam de alimento, migravam constantemente. Para que a mobilidade fosse possível os grupos abandonavam à sua mercê todos aqueles que não mais pudessem acompanhá-los (DIAMOND, 2001).

A agricultura e a domesticação de animais maiores, que ao mesmo tempo em que poderiam servir de alimento, substituíam a força humana na tração dos equipamentos agrícolas ou meio de transporte, como por exemplo o boi, que oportunizou ao homem fixar-se à terra. Passou-se a dar atenção às épocas apropriadas para o cultivo das lavouras, surgiram técnicas rudimentares de conservação, armazenagem, distribuição e preparo dos alimentos produzidos. Em algumas tribos, a sabedoria acumulada era passada de geração em geração de forma oral e auxiliava na tomada de decisões importantes.

¹ A sigla SWOT é um anacrônico formado pelas palavras inglesas: Strengths (forças), Weaknesses (fraquezas), Opportunities (oportunidades) e Threats (ameaças).

Faz-se necessário lembrar que os idosos eram valorizados e respeitados nas civilizações antigas devido aos conhecimentos acumulados que compartilhavam quando necessário ou solicitado. No Egito antigo por volta de 3150 A.C. às margens do rio Nilo, foi através desse conhecimento que foi possível contornar o ciclo de cheias e o domínio das primeiras técnicas, dando início a agricultura irrigada. Conforme Horvath (2005, p. 17) “quando um homem primitivo, nas brumas da pré-história, guardou um naco de carne para o dia seguinte depois de saciar a fome, aí estava nascendo a previdência”. Neste momento ainda não existe o que se conhece como previdência, porém pode-se afirmar que o aprimoramento das técnicas, segundo este conceito, nos fez chegar até ela, cabendo lembrar que a previdência nasce de forma privada como seguro, socializando-se depois.

Como as leis evoluem dos costumes e a religião é importante na formação destes costumes, considera-se que foi outro fator importante para a regulação das relações sociais e, de alguma forma, contribuíram, embora de maneira arcaica, para as primeiras formas de assistência mútua e previdência (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A fuga do povo Hebreu do Egito, que segundo alguns historiadores aconteceu por volta de 1300 A.C. e que está retratada no Antigo Testamento da Bíblia Sagrada, serve de fundamento religioso tanto para Judeus como para Cristãos. Nela, no livro do Êxodo, em seu capítulo 20, estão contidos os Dez Mandamentos da Lei de Deus. O quinto mandamento se encontra no versículo 12 da Bíblia e nos diz: “Honra a teu pai e a tua mãe, para que se prolonguem os teus dias na terra que o SENHOR teu Deus te dá”. A ideia cristã de que todos os homens eram filhos de Deus, com deveres de justiça e igualdade, faz nascerem os princípios de solidariedade. O Alcorão, Livro Sagrado do Islamismo também prevê o respeito aos idosos.

No capítulo dois se apresenta a evolução histórica das legislações que dizem respeito à previdência social e, conseqüentemente, no que se refere aos servidores públicos, demonstrando que estas legislações bem representam uma tendência rumo ao tipo de “lesson drawing” (aprender fazendo), conforme a terminologia de Cohen e Levinthal (1990). O capítulo três é voltado para a interpretação das diferentes dinâmicas entre as esferas nacional e municipal; também neste caso a análise das fontes documentais é utilizada em prol de uma análise mais ampla que refere ao esquema de Cohen e Levinthal (1990): documentos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Borja/RS, livros de ata, cálculos atuariais e uma análise swot das criticidades, bem como das oportunidades que existem dentro da Prefeitura. O terceiro capítulo possibilita a comparação entre o caso nacional e o caso municipal. Nas conclusões, o esquema de Cohen e Levinthal (1990) é

aplicado ao conjunto desta análise, servindo para destacar as diferentes tendências dos dois níveis administrativos, havendo o reconhecimento de suas peculiaridades; sendo a primeira mais formalmente amparada que a segunda. Para tanto baseou-se em duas dimensões: a capacidade administrativa do Estado e os laços sociais entre o mesmo Estado e os atores sociais.

2 EVOLUÇÃO DAS LEIS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL

A palavra previdência deriva do termo em latim “pré videre” que traduzido para a língua portuguesa significa ver com antecipação ou pressupor, em outras palavras, dentro do assunto que estamos abordando, pode significar a preocupação do ser humano com o seu futuro e o dos seus.

Esta preocupação, por sua vez, fez com que o Estado Moderno encontrasse maneiras de regular as relações, buscando para tanto a criação de leis que tratassem deste assunto. O estabelecimento de marcos normativos regulatórios que busca dar proteção e direitos sociais aos cidadãos é relativamente recente na história da humanidade, posto que o Estado, salvo raras exceções, somente passou a se preocupar com este assunto em meados do século passado.

No caso brasileiro a preocupação com o futuro dos familiares não é algo recente, embora não tenha surgido nos diplomas legais com o nome de previdência, havia desde muito a preocupação com o que estava por vir. Para que exista maior facilidade de compreensão, a trajetória destas legislações pode ser comparada à figura de uma Curva de Gauss: onde existe uma fase inicial ascendente, a chegada ao topo da curva, e uma provável fase descendente na curva, que destaca alguns elementos de crise durante o último período de evolução das políticas de previdência.

2.1 A Previdência no Império

Trabalhando com a hipótese da Curva de Gauss, na questão legislativa, que se refere à questão previdenciária, apontamos o seu começo na “Constituição Política do Império do Brasil[sic]” outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824, a primeira da nossa história e a única do Império, que no Capítulo 8º, “Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros.[sic]” O Artigo 179, nos diz em seu Inciso XXXI: “A Constituição tambem garante os soccorros publicos[sic]”.(BRASIL, 1824).

Os socorros públicos, representados pelos centros de assistência, nada mais eram do que os asilos, orfanatos, conventos, hospitais e demais estabelecimentos congêneres, representando, portanto, o primeiro passo para a implantação da Assistência Social no Brasil, prevista no Artigo 203 da Constituição Federal de 1988. Os órfãos de oficiais da Marinha tiveram um plano de assistência criado ainda quando éramos colônia de Portugal, no ano de

1.795, sendo que o mesmo foi incorporado às normas brasileiras, abrindo espaço para programa semelhante para o Exército em 1827.

No ano de 1834 os membros da Câmara dos Deputados se reuniram para realizar um conjunto de mudanças que se julgava serem necessárias para um melhor funcionamento do Estado, sendo denominado de Ato Adicional de 1834, algo similar ao que hoje recebe o nome de Reforma ou Emenda Constitucional, visto que existia uma discussão a respeito do papel que deveria ser desempenhado pelo Poder Executivo Federal, que era extremamente centralizador, e o papel que as províncias poderiam exercer. Esse Ato Adicional de 1834 é representado pela Lei Nº 16 de 12 de Agosto de 1834 que “Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832.[sic]”

No que diz respeito à previdência, aconteceu à regulamentação da competência legislativa para a implantação do Inciso XXXI do Artigo 179 da Constituição de 1824 já descritos acima, ficando estabelecido o seguinte: “Art. 10. Compete às mesmas Assembléas legislar:[sic]” “§ 10. Sobre casas de soccorros publicos, conventos e quaesquer associações politicas ou religiosas.[sic]”(BRASIL, 1824).

Como consequência desse processo, em 22 de junho de 1835, é criado o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, o Mongeral, uma entidade privada que previa que várias pessoas se associassem para que repartissem os encargos com todo o grupo, denominada de mutualismo, buscando cobertura para certos riscos, principalmente aposentadorias e auxílios (BOTTINO, 2012, p. 13). O Decreto 2.711 de 19 de Dezembro de 1.860, no seu Capítulo IV, “Dos Montes de Piedade, ou de Soccorro[sic]”, Artigos 19, 20, 21, 22 e 23, no Capítulo VII, “Dos Montes Pios”, Artigos 28, 29 e 30, e, no Capítulo VIII, “Das Sociedades de Soccorros Mutuos [sic]”, Artigos 31 e 32, regulamenta o funcionamento e o financiamento das respectivas entidades. Como se pode observar, no Brasil existem instituições, criadas por instrumento legal, anteriores às instituições europeias, podendo-se citar como exemplos a legislação austríaca, cuja lei remonta ao ano de 1845 e a legislação alemã que é do ano de 1883.

Em 25 de junho de 1850 o Imperador Dom Pedro II promulgou a Lei nº 556 o “Codigo Commercial do Imperio [sic] do Brasil”, que no seu Capítulo IV, Dos Feitores, Guarda-Livros e Caixeiros prescreve:

Art. 79. Os accidentes [sic] imprevistos e inculpados, que impedirem aos prepostos o exercicio de suas funcções, não interromperão o vencimento do seu salario, com tanto que a inhabilitação não exceda a tres mezes contínuos [sic].

No final do ano de 1888, o mesmo em que foi promulgada a Lei Imperial nº 3.353, também conhecida como Lei Áurea, que aboliu a escravidão no Brasil, foi editado o Decreto nº 3.397, de 24-11-1888, que fixava o orçamento de despesas do Império para o exercício do ano de 1889, que em seu corpo possuía a seguinte redação:

Art. 6º O Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Guerra é autorizado a despende, com os serviços designados nas seguintes rubricas, a quantia de 15.031:706\$173 [...] Art. 7º O Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas é autorizado a despende, com os serviços designados nas seguintes rubricas, a quantia de .46.873:576\$686. [sic]

Os últimos atos legais ligados ao tema da previdência, editados durante a vigência do Regime Imperial no Brasil foram os Decretos nº 9.212-A, de 26-03-1889 e 10.269, de 20-07-1889, o primeiro estatuiu que todos os funcionários dos Correios teriam que contribuir e filiar-se compulsoriamente ao seu montepio, já o segundo estabelecia um fundo especial de pensão para os trabalhadores das Oficinas da Imprensa Régia.

Destarte podemos verificar que os nossos Imperadores e seus Legisladores já tinham preocupações com a seguridade da população, pois foram editadas pelo menos oito leis que podem ser consideradas embriões, que evoluindo até os dias de hoje, garantem, senão um sistema perfeito, um sistema razoável de amparo ao trabalhador e sua família.

2.2 A Previdência na República

Afirma-se que após a Proclamação da República foram editadas a maioria das leis que tratam da previdência, a começar pela Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891, que foi a primeira a conter em seu texto a expressão “aposentadoria”, na Seção II da Declaração de Direitos, no seu Artigo 75 dispunha que: “A aposentadoria só poderá ser *dada* aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.” Está grifada a palavra “dada” no texto constitucional pelo fato dessa aposentadoria realmente era dada pelo tesouro nacional, por não haver previsão de nenhuma fonte de contribuição que financiasse tal despesa (BRASIL, 1891):

O servidor público sempre foi visto como um patrimônio estatal, isto fez com que o Estado sempre fosse o responsável pela cobertura de seus benefícios previdenciários, independente de contribuição. (SANTOS, 2006, p. 1).

Além disso, a mesma Constituição estipulava, nas suas Disposições transitórias:

Art 7º - É concedida a D. Pedro de Alcântara, ex-Imperador do Brasil, uma pensão que, a contar de 15 de novembro de 1889, garanta-lhe, por todo o tempo de sua vida, subsistência decente. O Congresso ordinário, em sua primeira reunião, fixará o *quantum* desta pensão.

Por sua vez, o Decreto 3.724 de 15 de Janeiro de 1.919, buscava definir, regulamentar e pormenorizar o que poderia ser considerado acidente de trabalho e de que maneira o trabalhador seria indenizado. Naqueles tempos o Congresso Nacional não desfrutava do recesso parlamentar nos meses de Janeiro e Fevereiro.

Em 24 de Janeiro de 1923 foi sancionado o Decreto Legislativo 4.682, que ficou conhecida como Lei Eloy Chaves, em homenagem a seu proponente. Esta Lei foi à precursora para a instituição da previdência social no Brasil, pois obrigou a criação de caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários em nível nacional. O Decreto foi motivado por manifestações de seus trabalhadores e pela necessidade da manutenção do transporte ferroviário, que àquela época era importante e estratégico. Por conseguinte os ferroviários foram à primeira categoria a se organizar para conseguir para si o direito a aposentadoria e pensões. Isto nos remete a análise do modelo de Cohen e Levinthal (1990), chamado “Lesson-drawing”, onde atores sociais, representados por uma entidade ou categoria, buscam criar laços com Estado.

A Lei Eloy Chaves previa entre outros benefícios, a aposentadoria por invalidez, a aposentadoria por tempo de serviço, em seu texto denominado de aposentadoria ordinária, a pensão por morte e a assistência médica. Nela, além de prever pela primeira vez a aposentadoria por tempo de serviço, também determinava as fontes de custeio que comporiam seus fundos, já prevendo o mutualismo de contribuições, sendo parte de um desconto compulsório dos seus empregados e, parte custeada pela empresa.

No ano seguinte, em 1924, existiam no Brasil 26 Caixas de Aposentadorias e Pensões, que possuíam em conjunto uma receita de 21.497\$317,20, aumentando este capital para 60.808\$507,90 em 1928 (BRASIL, 2008, p. 26). Através da Emenda Constitucional de 03 de Setembro de 1926, Artigo 54 § 29, o Congresso Nacional, dentre outras determinações, chamou para si, privativamente, a competência para: “legislar sobre licenças, aposentadoria e reformas, não se podendo conceder, nem alterar, por leis especiais”.

Como consequência evolutiva deste processo, o Decreto nº 20.465, de 1º de Outubro de 1931 reformulou a legislação das Caixas, que passaram a ser extensivas a outras classes conforme dispõe:

Art. 1º Os serviços públicos de transporte, de luz, força, telégrafos, telefones, portos, água, esgotos ou outros que venham a ser considerados como tais, quando explorados diretamente pela União, pelos [sic] Estados, Municípios ou pôr empresas, agrupamentos de empresas [sic] ou particulares, terão, obrigatoriamente, para os empregados de diferentes classes ou categorias, Caixas de Aposentadoria e Pensões, com personalidade jurídica, regidas pelas disposições desta lei e diretamente subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho.

A partir da época da revolução de 1930, que como um dos objetivos procurou modernizar o Estado brasileiro, buscou-se não mais estruturar o sistema previdenciário por empresas e, passou a abranger categorias profissionais, que passaram a se agrupar nos Institutos de Aposentadorias e Pensões, os IAPs, cujo embrião foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), criado pelo Decreto 22.872 de 29 de Junho de 1933, que como o próprio nome já diz abrangia a categoria dos integrantes da marinha mercante nacional e classes anexas.

Em 18 de Novembro de 1941, pelo Decreto-lei 3.832 ocorreu uma alteração das pessoas que estariam habilitadas a se filiar ao IAPM, pois foi juntada à classe acima os empregados que prestarem serviços às empresas de pesca, ou de atividades a elas ligadas, os pescadores legalmente habilitados para o exercício de sua indústria por conta própria, os parceiros e os armadores proprietários de embarcações utilizadas para a pesca.

Foram criados posteriormente, por ordem cronológica os seguintes Institutos:

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários o IAPC, que foi criado pela edição do Decreto nº 24.273, de 22 de Maio de 1934, que permitiu a inclusão de empregados em empresas prestadoras de serviços, como profissionais a estes assemelhados, embora obrigatório, estabelecia o limite de idade máximo para a sua filiação em 65 anos e, limites mínimos e máximos para o pagamento de benefícios. Este decreto, por sua vez foi alterado pelo Decreto nº 32.667 de 1º de Maio de 1953, que dentre outros, o limite de idade mínima de 14 anos e a inclusão de profissionais liberais como médicos, advogados e trabalhadores autônomos, desde que estivessem sindicalizados.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários o IAPB, criado pelo Decreto nº 24.615, de 09 de Junho de 1934, que buscava dar proteção aos empregados dos estabelecimentos bancários, sendo, porém, destinado exclusivamente aos trabalhadores subordinados.

Em 30 de Dezembro de 1935 foi sancionada a Lei 159, cujo objetivo foi regulamentar e disciplinar a contribuição obrigatória de empregados, empregadores e, se fosse o caso, do Estado para a formação das reservas dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e

Pensões, que comporiam as receitas necessárias para fazer frente às suas despesas, que, no entanto, seria variável conforme exigisse a situação de cada Instituto ou Caixa.

Pela Lei nº 367, de 31 de Dezembro de 1936, cria o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários o IAPI, que além da categoria abrangia os funcionários dos sindicatos, estabelecendo um limite mínimo de 14 anos e um limite máximo de 50 anos, desde que aprovado em exame de saúde, podendo se associar também, de forma facultativa, os empregadores. O IAPI foi responsável pelo financiamento de conjuntos habitacionais populares nas principais cidades ou polos industriais do Brasil.

Por sua vez para se chegar à criação do Instituto de Aposentadoria dos Empregados em Transportes de Cargas IAPTEC, houve o que se pode denominar de evolução ou aperfeiçoamento legal. O primeiro ato foi o Decreto 24.274, de 22 de Maio de 1934, que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café, para atender aos empregados destes estabelecimentos. Este foi alterado pelo Decreto-lei nº 651 de 26 de Agosto de 1938, passando a denominar-se Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, sendo incluídos além dos abrangidos pela legislação anterior, trabalhadores que iam desde o transporte terrestre, do comércio de combustíveis, das garagens, motoristas de praça, de empresas mineradoras, de perfuração de poços, carroceiros, estivadores, enfim uma gama bastante ampla de trabalhadores sindicalizados e que não recebiam cobertura dos demais Institutos. Este instituto, seguindo o exemplo do anterior também investiu parte de seus fundos na construção de conjuntos habitacionais.

Seguindo o histórico de legislações que causaram mudanças importantes na previdência social dos trabalhadores brasileiros, abordaremos as medidas contidas na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que foi promulgada em 16 de Julho de 1934, nela na alínea h, do parágrafo 1º do Artigo 121, estava contemplada a assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, sendo-lhe assegurado descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário nem do emprego, mediante contribuição igual da União, embora não fixasse o prazo, e, na alínea d, a proibição de trabalho noturno aos menores de 16 anos, bem como o insalubre aos menores de 18 anos e às mulheres. (BRASIL, 1934).

Outras alterações importantes estão contidas no Caput do Artigo 170, onde está prevista a edição de um Estatuto dos Funcionários Públicos e, no seu item 3º, que é a inclusão do termo “Aposentadoria Compulsória”, que neste caso específico abrangeria os que atingissem a idade de 68 anos.

Outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 10 de Novembro de 1937, conhecida como polaca, por estar baseada na Constituição autoritária da Polônia, foi a que de importante sobre o assunto, promoção da separação dos servidores em duas espécies, ou seja: ativos e inativos. Em seu texto era empregado o termo funcionário. Pudemos perceber também o emprego da expressão “seguro social”. (BRASIL, 1937).

Outra legislação de grande relevância, foi a sanção em 28 de Outubro de 1939 do Decreto-lei 1.713, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, pois nela estão contidos, divididos em Títulos, Capítulos e “Secções”, todos os detalhes sobre direitos, obrigações, proibições, vantagens, penalidades, formas de ingresso, estabilidade, licenças, financiamentos imobiliários, aposentadorias integrais ou proporcionais, ainda constam os limites de valores dos proventos da aposentadoria, que não poderiam ser maiores do que os percebidos quando na ativa, nem menores do que um terço deste. O seu texto iniciava da seguinte forma:

Art. 1º Esta lei regula as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civís[sic] da União, dos Territórios e, no que couber, dos da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

Parágrafo Único. As disposições aplicam-se ao Ministério Público, ao magistério e aos funcionários das secretarias do Poder Legislativo e Judiciário no que não colidirem com os dispositivos constitucionais.

Pode-se observar pelo disposto acima, que a instituição de um estatuto para os funcionários civis da União, gerou em “efeito cascata”, pois obrigou os demais entes da Federação a elaborarem os seus, ou que pelo menos deveriam seguir os mesmos padrões, pois como Lei Infraconstitucional deve ser homogênea em todo o território nacional, sob pena de arguição de inconstitucionalidade e nulidade da norma.

O surgimento da expressão “previdência social” num texto constitucional ocorre na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946, elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte que tinha entre seus membros integrantes do Partido Comunista Brasileiro, além de Gilberto Freire e Barbosa Lima Sobrinho, dela desaparecendo a terminologia anteriormente utilizada de “seguro social”, cabendo destaque ao Inciso XVI do Artigo 157, que prevê: "previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte". A aposentadoria integral ou proporcional (integralidade) e a revisão dos valores dos proventos dos aposentados (paridade) estão contidas na Constituição Federal de 1946. (BRASIL, 1946).

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (Artigo XXV, 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948)

Na data em que faria seu décimo terceiro aniversário, 28 de Outubro de 1952 ocorreu a revogação do Decreto-lei 1.713, passando a entrar em vigor um novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Lei 1.711, também conhecido como Regime Jurídico Único. O título Regime Jurídico Único se deve ao fato de não haver, à época, nos cargos públicos ou nas carreiras funcionais dos servidores civis, regimes jurídicos diversos como o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), regime especial ou de emprego público, que passaram a existir após a entrada em vigor da Emenda Constitucional 19 de 1998. Existia até então no serviço público tão somente o regime estatutário.

Analisando seu conteúdo, pode-se observar a existência de um melhor detalhamento e alguns avanços em relação à legislação anterior, como a revisão dos valores da remuneração dos ativos e dos inativos, que foi fixada em no mínimo dois terços das reposições ou aumentos que fossem concedidos aos funcionários que permanecessem em atividade. Igualmente destaca-se a ampliação do prazo e a marcação da data de início da licença à gestante, que na lei anterior, Artigo 171, apenas dispunha que seria de três meses, constando nesta, no Capítulo IV, Seção IV com o subtítulo Da Licença à Gestante, onde encontramos:

Art. 107. A funcionária gestante será, concedida, mediante inspeção médica, licença por quatro meses, com vencimento ou remuneração.

Parágrafo único. Salvo prescrição médica em contrário, a licença será concedida a partir do início do oitavo mês da gestação.

No Capítulo X, do Artigo 176 até 187 estão descritos e normatizados tudo o que dizia respeito à aposentadoria, que permaneceu como graça do Estado pelo desempenho da função pública, pois não se encontra descrito em seu texto algo que diga respeito à contribuição de parte dos servidores, devendo sua fonte de pagamentos estar inserida dentro das despesas com pessoal.

Retornando à previdência, como regime geral, dentro de seu contexto histórico e evolutivo constatou-se que, com o objetivo de padronizar o sistema assistencial foi sancionada em 26 de Agosto de 1960 a Lei Orgânica da Previdência Social LPOS, que ampliou os benefícios com o surgimento de vários auxílios, dentre eles o auxílio-maternidade, funeral e reclusão, da mesma forma que estendeu a assistência social diversas categorias profissionais que não estavam contempladas em legislações anteriores.

Na busca de corrigir alguns desvios de finalidades, sanear institutos com problemas financeiros, pois possuíam estruturas frágeis que permitiam um grande número de fraudes e no Brasil a previdência sempre foi tratada de maneira imprudente, é criado pelo Decreto-lei nº 72, de 21-11-1966, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que foi realmente implantado em 02 de Janeiro do ano seguinte, fruto dos trabalhos de uma comissão criada em 1964, com o objetivo de estudar maneiras de reformular e modernizar nosso sistema previdenciário. Nele são unificados ou fundidos todos os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, centralizando a organização previdenciária no Brasil.

De importantes modificações cabe ressaltar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, além de inovar no nome, pois as anteriores receberam o título de Constituição dos Estados Unidos do Brasil, assegura no inciso XX do seu Artigo 158: “aposentadoria à mulher aos trinta anos de trabalho, com o salário integral.”(BRASIL, 1967).

Em 1º de Maio de 1974 foi criado, por ato do Presidente Ernesto Geisel, o Ministério da Previdência e Assistência Social. Este Ministério foi criado a partir do desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo começado seu funcionamento no dia seguinte sob o comando de Arnaldo da Costa Prieto, cabendo a este Ministério a execução das nossas políticas previdenciárias.

Por sua vez dentro do quadro evolutivo da legislação previdenciária, o Decreto-lei 72, de 21-11-1966, descrito e citado acima, foi substituído pela Lei nº 6.439, de 1º-07-1977, que instituiu o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), este órgão teve como objetivo a reorganização da Previdência Social. Cria também, dentro da estrutura do mesmo, o Instituto Nacional de Assistência e Previdência Social – INAMPS e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, autarquias vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de Outubro de 1988, para alguns especialistas a sétima e por outros a oitava, pois os últimos consideram a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, um texto constitucional, batizada de Constituição Cidadã pelo então presidente da Câmara dos Deputados Ulysses Guimarães, pois nosso país ainda possuía muito presente a ditadura militar, onde direitos fundamentais foram ignorados nos porões em que foram torturados seus oponentes. (BRASIL, 1988).

Nosso texto constitucional, embora já existam mais de 70 emendas, é considerado um dos mais avançados do mundo no que diz respeito às garantias individuais. Nele estão definidos como crimes inafiançáveis a tortura e ações que atentem contra o Estado

Democrático de Direito, destinação de recursos orçamentários que antes eram da infraestrutura às áreas da educação, cultura e previdência.

Na nova Constituição voltou a ser determinante a eleição em todos os níveis, inclusive para Presidente da República e Governador de Estado, a previsão de normas determinantes de uma responsabilidade fiscal efetiva, uma reorganização do sistema tributário, com o detalhamento dos tipos de tributos e a quem cabe cobrá-los e/ou legislar sobre eles, qual a forma de participação de cada ente nas receitas e normas para a elaboração dos orçamentos.

Convém enfatizar neste momento, que a contribuição previdenciária dos empregados no setor público ou na iniciativa privada, por ser compulsória, é considerada um tributo e tratada como tal, porque a base de cálculo para o imposto de renda tem como base de cálculo o salário depois de descontada a previdência:

Tributar menos sobre mais, e não mais sobre menos. Aí reside o verdadeiro princípio da sabedoria fiscal (James Meade - Economista inglês)

Em seus ditames legais esta Constituição dedicou, dentro do Título VII, que trata da Ordem Social, todo o Capítulo II, que trata da Seguridade Social, compreendendo os Artigos 194 até o 204, indo aos menores detalhes a respeito da competência de gestão, fontes de recursos para o seu financiamento, a quem se destina e o que se pode esperar nas áreas de saúde, previdência e assistência social.

No entanto, o que existe de novo e relevante com relação às demais Constituições, é que já no começo da seção dedicada à previdência social, no Caput do Artigo 201, onde lemos que “Os planos de previdência social, mediante contribuição*, atenderão, nos termos da lei, a:” No Caput do Art. 202, “É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição*, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição* de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:” Além disso encontramos no Parágrafo 2º do Artigo 202, o que segue: “Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente*, segundo critérios estabelecidos em lei.”

*Os grifos são de nossa autoria.

A partir desse momento, os funcionários públicos civis perderam seu status de beneficiários de uma dívida do Estado, passando também a contribuintes compulsórios de algum tipo de regime, que lhes pudesse garantir a cobertura da previdência para si e seus

dependentes. Pensa-se ser oportuno lembrar-se da compensação previdenciária que será abordada adiante. Destacamos também que estes dois Artigos, o 201 e o 202, em relação aos funcionários públicos, necessitaram de legislação posterior para sua regulamentação.

Para que se facilite a compreensão do que ocorria até este momento, faz-se necessário mencionar, que para ter direito a aposentadoria pelo Regime Previdenciário dos Funcionários Públicos Civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não dependiam de contribuição para o regime, bastando simplesmente a vinculação do servidor ao ente público. Por outro lado, quando o ente público previa algum tipo de contribuição do seu servidor, a mesma servia para o financiamento e custeio a serviços como a saúde, pensões, como no caso das primeiras legislações já citadas, e outros benefícios assistenciais. As aposentadorias e seus proventos sempre foram considerados obrigações do tesouro dos entes, estando os mesmos contabilizados nas despesas com pessoal, dentro das respectivas folhas de pagamento.

Em outros termos, podemos afirmar, permanecendo no exemplo de figura da Curva de Gauss, que as “bondades” em matéria de previdência chegaram ao seu pico, pois no Capítulo destinado à Seguridade Social, não existe a delimitação clara dos papéis e do orçamento destinado a cada uma das áreas, tanto da previdência, quanto da assistência social, que são coisas diferentes.

Nesse sentido considera-se importante trazer os caput dos Artigos 194, 195 e Inciso V do Artigo 203:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Inciso V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Os Artigos acima trouxeram com consequência, a concessão de aposentadorias para os que tinham idade superior a 65 anos, aos deficientes e outras mais, para quem nunca havia contribuído para nenhum regime, gerando despesas para a previdência, quando estas deveriam ser consideradas como assistência social. Não nos cabendo entrar no mérito de ser justo ou não.

Continuando na enumeração dos enunciados legais por ordem cronológica, consideramos relevante descrever que, no dia da sua posse, o primeiro Presidente da

República eleito pelo voto direto pós 1964, Fernando Collor de Mello editou a Medida Provisória 151, em 15 de março de 1990, que em seu Artigo 10, autoriza o Poder Executivo a criar o Instituto Nacional da Previdência Social (INSS), como autarquia resultante da fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Tal Medida Provisória, após passar pelo crivo do Congresso Nacional foi transformada na Lei 8.029 de 12 de Abril de 1990, estando seu teor transcrito tal e qual no seu Artigo 17. Por sua vez o Decreto nº 99.350 de 27 de Junho de 1990, regulamentou sua estrutura básica, competência, quadro de cargos e funções, permanecendo na estrutura do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Em razão da vigência de uma nova Constituição, em 11 de Dezembro de 1990 é sancionada a Lei 8.112, que passará a dispor sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, que como já salientado anteriormente não é mais “único”. Por outro lado, mesmo aposentado permanece com o status de servidor, deixando de receber vencimentos para receber proventos.

Com a estabilização da economia, através do controle da inflação, que se iniciou com o chamado Plano Real, a partir de 27 de Fevereiro de 1994, através da edição da Medida Provisória 434, pelo então Presidente da República Itamar Franco, pode-se ver a real situação em que se encontravam Estados e Municípios com suas contas públicas, principalmente os gastos com pessoal, que se estava em níveis elevados, levando seus gestores ao desespero, pois em alguns casos estes gastos se encontravam muito próximo ou até superavam a arrecadação. Este quadro se encontrava maquiado pela inflação.

De outra parte, na tentativa de impor limites aos gestores dos entes federados, foi sancionada a Lei Complementar nº 82, de 27 de Março de 1995, que passou a limitar as despesas com pessoal em 60% da receita corrente líquida da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Deve-se entender como receita líquida, os valores arrecadados descontados as transferências obrigatórias e as despesas com a previdência social. A mesma Lei dava um prazo máximo, de adequação, de três anos ou “três exercícios financeiros”, à razão de um terço por exercício. A Lei Complementar nº 82, de 27 de Março de 1995, foi denominada de Lei Camata, em homenagem à sua relatora, a jornalista e Deputada Federal Rita Camata, da bancada do Espírito Santo.

Essa Lei teve como principal objetivo regulamentar o que está assim expresso na Constituição de 1988: "Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em

lei complementar." Contudo, para alguns entes federados, os limites impostos nas suas despesas se tornavam difíceis, para não dizer impossíveis de serem atingidos, principalmente em razão de suas despesas para com os servidores inativos, que em virtude do "Direito Adquirido", demonstrava grande rigidez.

Nesse contexto, as despesas relacionadas à previdência dos servidores, entre os anos de 1996 e 1998, passam a ser tratada como um problema fiscal e seus ajustes deixam de ser de competência exclusiva das secretarias de administração ou da área de recursos humanos, estando estas na raiz do desajuste fiscal em que se encontram os entes federados.

A discussão e a análise, às vezes negativas, da existência de um regime previdenciário exclusivo para os Servidores Públicos, não é um assunto novo, no sentido de representar um estamento de uma classe específica de trabalhadores, detentores de privilégios, encastelados dentro da burocracia estatal. Muito embora existam análises negativas, o grande número de pessoas que despendem tempo e dinheiro em cursos preparatórios para concursos públicos, nos faz crer que fazer parte desta "casta" é o seu objetivo.

Embora instituídos pelo Estado, os Regimes Próprios não pertencem a um determinado governo, devido à sua transitoriedade, mas aos servidores, que são permanentes, representando este mesmo Estado, quando as pessoas dirigem-se ao balcão das repartições públicas, aos postos de saúde, às escolas, ou aos órgãos de segurança, tornado-se neste momento sua única forma direta de comunicação.

No processo evolutivo das legislações referentes à Previdência Social, já durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi promulgada em 15 de Dezembro de 1998, a Emenda Constitucional nº 20, que alterou o Regime Geral de Previdência Social, o Regime de Previdência Complementar e, modificou e regulamentou o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência, que entre outras regras estabeleceu um tempo mínimo de permanência no serviço público e uma idade mínima para ter direito ao benefício da aposentadoria, o que não existia até este momento. (BRASIL, 1998).

Para ter direito à aposentadoria voluntária, com proventos integrais, o servidor público passou a contar como tempo mínimo de 10 anos de efetivo serviço público, além disso, precisava contar com no mínimo 5 anos no cargo efetivo no cargo que buscava se aposentar. A inexistência de regramentos anteriores permitia que servidores se aposentassem, percebendo altos proventos, com menos de quarenta anos de idade, pois haviam começado a trabalhar muito cedo, causando com isso, sérios desequilíbrios nos sistemas de aposentadorias existentes e conseqüentemente nas contas públicas.

Por outro lado encontramos na mesma Emenda Constitucional entre outros o § 10 do Artigo 40, onde lemos que “A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.” Para maior clareza a respeito do assunto citaremos um dos exemplos de contagem de tempo fictício: A maioria dos Estatutos dos Funcionários Públicos Civis previa que a Licença Prêmio por Assiduidade, que representava três meses a cada cinco anos, e não gozadas, pudessem ser convertidas em pecúnia ou a sua contagem de tempo em dobro para fins de aposentadoria, diminuindo desta forma o tempo de exercício da função.

Igualmente, a Emenda Constitucional nº 20 regulamentou a mudança de nomenclatura de aposentadoria por tempo de serviço, para tempo de contribuição, explicitou o princípio da contribuição e a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial para os regimes próprios, o fim da contagem especial de tempo para magistrados, membros do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e dos professores universitários.

2.3 O Envelhecimento da População Brasileira

A questão da Previdência Social no Brasil, tanto no Regime Geral, quanto na Previdência Pública, perpassa questões como o envelhecimento da população brasileira, cujo ritmo, nos últimos anos, se encontra acima da média mundial, segundo demonstram dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No primeiro censo demográfico foi realizado no Brasil, ainda à época do Império, em 1.872, localizamos apenas a contagem de pessoas que totalizaram 9.930.478, sendo, distribuídas por gênero, 5.123.869 homens e 4.806.609 mulheres. A partir de 1890 os censos demográficos passaram a acontecer de 10 em 10 anos, com exceção dos anos de 1910 e 1930. Já em 1900, segundo o censo realizado pela Direção Geral de Estatística, o Brasil possuía 17 milhões de habitantes, com uma expectativa de vida que não ultrapassava os 33 anos e 4 meses.²

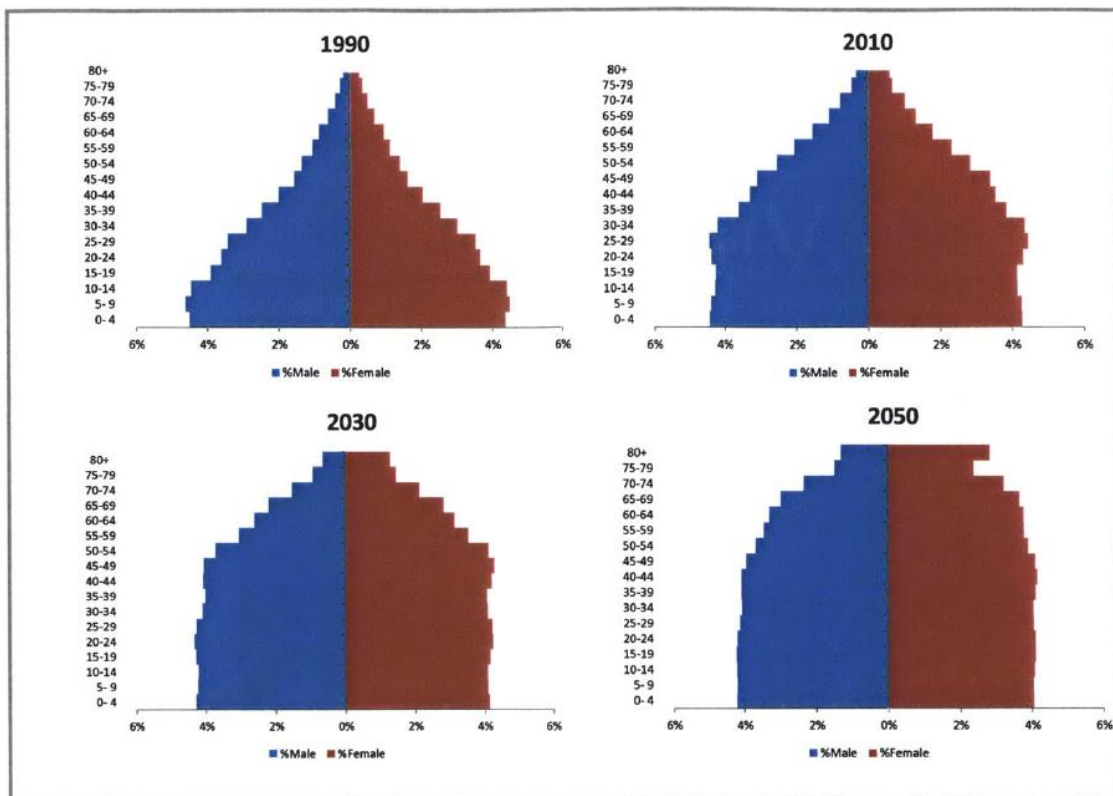
A Direção Geral de Estatística foi transformada em Instituto Nacional de Estatística em 1936, passando utilizar o nome atual, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1938, cabendo-lhe importante papel na coleta de dados, que vão muito além da pesquisa, produção e análise demográficas, mas também socioeconômicas, geográficas e ambientais, necessárias ao exercício da cidadania, com a máxima credibilidade.

² Pesquisado em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Censo_demogr%C3%A1fico_de_1900_no_Brasil Pesquisa> no dia 22/02/13.

A análise dos indicadores sociais deste Instituto, observando-se os números absolutos, permite concluir que houve um crescimento considerável no número de idosos, que passaram de 15,5 milhões de pessoas em 2001, para um número acima dos 23,5 milhões em 2011, o que equivale a dizer que dentro do total da população, o índice saltou dos 9% para 12,1%. Vale mencionar que segundo Artigo 1º da Lei nº 10.741 de 1º de Outubro de 2003, o Estatuto do Idoso, e pela Organização Mundial da Saúde, idoso é toda a pessoa com idade igual ou superior aos 60 anos.

Conforme se pode observar na figura 1, no censo do IBGE de 1990 a população brasileira forma uma pirâmide, isto é, a população com idade até 14 anos, que representa a base desta pirâmide, era muito maior em relação à população acima de 80 anos que lhe forma o topo. Percebe-se ainda, que enquanto a população feminina é semelhante na base, no topo, esta é predominante.

Figura 1 – Pirâmide da população (Censo IBGE de 2008; Bottino, 2012, p. 28)



Já no censo de 2010, a idade base da pirâmide se desloca até os 29 anos, e o topo segue demonstrando crescimento, permanecendo o predomínio feminino. Seguindo a análise da figura 1, nota-se que as previsões do IBGE para 2030 e 2050 apontam, para a diminuição

da população jovem, especialmente a feminina, a idade base da figura, que já não mais se assemelha a uma pirâmide se aproxima dos 50 anos. A população masculina acima de 80 anos se aproxima dos 2%, enquanto que a população feminina se aproxima dos 4% do total da população brasileira.

O envelhecimento da população foi percebido primeiramente nos países ricos, por ser mais intenso, mas começa a ser notado também nos países pobres. Os avanços na medicina, a rápida mudança da população para os centros urbanos, os investimentos em políticas públicas como assistência social, no saneamento básico e na saúde da família, a melhora na qualidade de vida, a diminuição do número de filhos e os demais progressos em todas as áreas, trouxe à tona uma questão muito importante a ser pensada: Quanto mais velha a população, maior o número de aposentados e maiores os gastos com as políticas públicas de previdência social dela decorrentes.

Se no início do Século XX não havia preocupação com a aposentadoria, pois eram tão raros os casos, que não mereciam das autoridades maiores atenções, no Século XXI o grande número de idosos e, conseqüentemente o de aposentados, faz com que os valores despendidos, no longo prazo, causem grandes repercussões sociais, econômicas e políticas, obrigando o Governo Federal a promover reformas para conter o rombo na previdência, que poderia inviabilizar outras políticas públicas.

3 O FUNDO DE PREVIDÊNCIA DE SÃO BORJA

Para que se possa falar do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Borja/RS, criado através da Lei Municipal 2.913, de 31 de Outubro de 2001, precisamos nos reportar à Lei 9.717, de 27 de Novembro de 1998, chamada de Lei Geral da Previdência Social, que permitiu que cada Estado ou Município implantasse o seu Regime Próprio. Esta Lei teve entre outras consequências a criação do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que é um documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, do Ministério da Previdência Social, cujo objetivo é assegurar, ou até mesmo forçar, que os entes cumpram com todas as exigências estabelecidas nas legislações e todos os critérios de boa gestão do seu Fundo de Previdência. (BRASIL, 2008, p. 7).

Neste mesmo ano de 1998 foi criada a Associação Nacional de Entidades de Previdência Municipal – ANEPREM, que atualmente faz parte do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV, discutindo e aperfeiçoando as legislações previdenciárias, no que diz respeito aos Regimes Próprios.

Por outro lado houve a criação da Frente Parlamentar em Defesa do Regime Próprio, que dentre outros assuntos apoiou a Emenda 41, a contribuição dos inativos e pensionistas que recebessem proventos acima do teto da previdência, pois esta sofreu arguição da inconstitucionalidade, porém o Supremo Tribunal Federal a julgou constitucional, entendendo que a previdência se sustenta com contribuições.

Para um melhor entendimento do que se está descrevendo, julga-se oportuno dizer neste momento, que vencimentos são o salário básico acrescido dos triênios, avanços, vantagens e demais incorporações que aconteceram durante a permanência do Servidor Público em atividade, enquanto que proventos é a soma de todos esses valores, quando levados para a inatividade, portanto, sempre que se refere a vencimentos está-se falando de servidores ativos e, quando utilizarmos o termo proventos, está-se referindo aos inativos ou pensionistas.

3.1 As Normativas do Fundo de Previdência

No sentido de que o processo de criação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Borja/RS chegasse a termo, aconteceram diversas reuniões na Câmara de Vereadores, convocadas pelo Sindicato dos Municipários de São Borja – SIMUSB, a pedido do Poder Executivo Municipal, visando esclarecer aos servidores municipais, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, pois é permitido somente um fundo para cada ente, e a contribuição para a previdência é compulsória, da importância da criação do Regime, ou das consequências de sua não criação.

Na pauta das discussões o assunto mais polêmico era a contribuição para a formação das reservas financeiras que comporiam o patrimônio líquido do fundo, de onde sairiam os valores para os pagamentos dos proventos. Importante lembrar que até aquele momento, os servidores regidos pelo Regime Estatutário não contribuía para a previdência, existindo tão somente contribuições para o plano de saúde do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, denominado IPE Saúde, o que de alguma forma criava confusão entre os servidores.

De toda forma, estas discussões oportunizaram que os participantes tivessem conhecimento da importância e da necessidade da criação do Fundo de Previdência, dos direitos e deveres de cada um, enquanto beneficiários do Regime, pois, de um modo geral, as pessoas só passam a se interessar pelo assunto previdência, quando se aproxima a época da aposentadoria.

Foram postas em debate duas propostas, devido à necessidade e a obrigatoriedade de contribuição previdenciária: a primeira, a migração para o Regime Geral de Previdência, ou a segunda, com a criação de um Regime Próprio. A primeira se mostrou impraticável em razão de existirem aposentados e pensionistas que percebiam proventos superiores ao teto da previdência, ocorrendo o mesmo com alguns ativos, que por exercerem cargos comissionados, possuíam estas vantagens incorporadas aos seus vencimentos.

Ademais, os proventos estavam protegidos pela paridade (receber as mesmas reposições concedidas aos servidores ativos) e integralidade (a existência da possibilidade de se receber como provento valor igual ao último vencimento), o que certamente levaria a demandas judiciais, uma vez que isto se caracteriza como direito adquirido, que levariam o Tesouro a seguir complementando os proventos. Restando, portanto, a segunda proposta que foi executada por se mostrar mais viável.

A estruturação financeira do Regime está baseada na segregação de massa de segurados. Segundo o Ministério da Previdência significa, a *Segregação da massa de segurados* é uma separação desses segurados em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte, sendo um grupo intitulado Plano Financeiro e o outro Plano Previdenciário. Esta data de corte não poderá ser superior à data de implementação da segregação. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o Plano Financeiro e os admitidos após, integrarão o Plano Previdenciário. Os beneficiários de aposentadorias e pensões concedidas entre a data de corte e a data de implementação da segregação da massa, se admitidos após a data de corte, poderão ser alocados ao Plano Previdenciário ou destinados em sua totalidade ao Plano Financeiro. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes a cada grupo. Ministério da Previdência Social – Perguntas Frequentes – Regimes Próprios.³

Isto equivale a dizer que aqueles que já haviam implementado o direito à aposentadoria ou pensão, antes da vigência da Lei que criou o Regime, permaneceriam contabilizados diretamente como despesa com pessoal e teriam seus proventos pagos pelo tesouro, Plano Financeiro, e os que viessem a implementar seus direitos após esta data, passariam a receber pelo fundo do Regime, Plano Previdenciário⁴.

São de competência do Fundo as seguintes contraprestações, por sua contribuição, em relação aos servidores públicos: a aposentadoria por tempo de contribuição, por idade e/ou por invalidez, o auxílio-natalidade, o auxílio-doença, quando o prazo de afastamento do servidor é superior a quinze dias, o auxílio-acidente, quando este acontece em serviço, o salário-família e o salário-maternidade, que compreende a licença-gestante e a licença-adoção.

Em relação aos dependentes dos servidores competem ao Fundo os seguintes pagamentos: pensão vitalícia e temporária, para os filhos menores até atingirem a idade limite,

³ Pesquisado em <<http://mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1300>> no dia 22/03/13

⁴ Segundo o Ministério da Previdência, o “Plano Financeiro” é um sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, segundo o conceito do regime financeiro de Repartição Simples, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo e pelos segurados vinculados (servidores ativos, inativos e pensionistas) são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de Fundo Financeiro. O “Plano Previdenciário” é um sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas na Portaria do MPS nº 403/2008.

o auxílio-funeral e o auxílio-reclusão. O Fundo de Previdência de São Borja já teve um caso de pagamento de auxílio-reclusão.

3.2 As Políticas do Município

De modo geral, existe a opinião de que o Poder Executivo de São Borja agiu de forma sábia, quando do envio da Lei de criação do Regime Próprio ao Poder Legislativo, em relação à formação e ao mandato dos conselheiros, pois a escolha dos mesmos será feita, 70% por eleição direta em Assembleia Geral convocada especificamente para este fim, e 30% por indicação do Poder Executivo, dentre os que possuem, preferencialmente, formação superior, na busca da excelência de seu quadro.

Importante ressaltar que o mandato dos conselheiros é dois anos, permitindo uma reeleição e, dos Presidentes dos Conselhos Administrativo e Fiscal por um ano, prevendo uma recondução por mais um ano, o que obriga a uma rotatividade nos conselhos, de forma que sua estrutura corra um menor risco de vícios decorrentes da perpetuação nos cargos.

No caso de São Borja a escolha, tanto do Presidente do Conselho Administrativo, quanto do Conselho Fiscal é feita unicamente pelos conselheiros, não existindo, neste caso, interferência direta na escolha dos mesmos. Desta forma se preserva uma pequena independência na gestão.

Sabe-se que em outros Municípios a legislação não prevê limites para o número de reeleições, existindo também a recondução dos Presidentes dos Conselhos de maneira sucessiva, havendo até mesmo legislações que apontam que a indicação dos mesmos é prerrogativa do Prefeito, caracterizando uma interferência ainda maior dentro da gestão do Regime.

Ressalta-se que tanto os Conselheiros quanto os Presidentes dos Conselhos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São/RS, não recebem, a qualquer título, gratificação pelo seu exercício, exercendo-o concomitantemente com as funções para as quais prestaram concurso público, o mesmo acontecendo com os integrantes do Comitê de Investimentos. Esclarecendo que, por serem paritários, na composição dos Conselhos existem aposentados, pensionistas e servidores dos Poderes Executivo e Legislativo.

As reservas financeiras que compõe o patrimônio líquido do fundo são formadas pela contribuição dos servidores que é de 11% sobre seus vencimentos, também de 11% dos

inativos sobre o que ultrapassar o teto da previdência, pela contribuição patronal, do ente, estabelecida em Lei, que é de 14,08%, pela contribuição para a amortização do passivo atuarial de 9%, também pelo ente, a rentabilidade sobre as reservas financeiras, que pela meta atuarial estipulada pelo Ministério de 6%, somada à inflação do período, mais a Compensação Previdenciária, que descreveremos adiante.

Considera-se que um importante fator que gera conflitos é o Cálculo Atuarial. Nele existem tabelas com hipótese biométricas e financeiras, onde podemos encontrar os seguintes dados: número de servidores que contribuem para o fundo, idade média atual, idade média na aposentadoria, média salarial, tempo médio que falta para a aposentadoria, tempo médio no serviço público, número de dependentes e, principalmente, o passivo atuarial. (Ver Tabela do Cálculo Atuarial). (Apêndice A)

Na tabela do cálculo atuarial, busco-se fazer comparativos entre diferentes anos ou exercícios fiscais, especialmente os anos de 2002, 2003, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011 e 2012, onde se pode observar que houve aumento no número de servidores, na média de idade atual, e na média salarial, porém ocorreu a diminuição na média de idade e no tempo que falta para a aposentadoria.

A inconsistência no banco de dados cadastrais dos servidores, com informações incompletas e desatualizadas, sobre tempo de contribuição para outros entes, o estado civil, idade do cônjuge e dependentes, se existe entre eles pessoas, a exceção do cônjuge, quem possam vir a receber pensões vitalícias, como por exemplo, pessoas com necessidades especiais, é motivo para preocupações. A pouca importância dada aos dados dos servidores é outra razão para discussões e conflito com o Poder Executivo.

Em razão de não existir um banco de dados confiável que possibilite uma estimativa com maior precisão, os Cálculos Atuariais são feitos pela média das tabelas do IBGE, o que é observado, nos relatórios anexos, pelo atuário responsável por sua elaboração. Isto leva a que o Executivo seja oficiado seguidamente, na busca de eximir o Fundo das responsabilidades, pois existe cobrança de parte do Ministério, havendo inclusive previsão de sanções para os gestores dos fundos por informações imprecisas, que levem os atuários a erro.

Dentro do Cálculo Atuarial, o item que causa maior preocupação é o passivo atuarial, compreendido como os valores que deveriam fazer parte das reservas do fundo, mas não estão depositadas em razão da implantação tardia do Regime. Isto é, são os valores que tanto o ente quanto o servidor deveriam ter contribuído desde a sua admissão, mas que somente passaram a contribuir após sua criação.

Estes valores, segundo a última avaliação atuarial, realizada para o exercício de 2012, que está no Ministério da Previdência e Assistência Social, importam em R\$ 78.380,083,86 (setenta e oito milhões, trezentos e oitenta mil, oitenta e três reais e oitenta e seis centavos), que deverão ser incorporadas ao patrimônio do fundo até o ano de 2043, mediante a contribuição por alíquotas progressivas, que poderão chegar a 50% sobre a folha de pagamentos.

Os Conselheiros observam que outra razão de interferência é o fato do Executivo sempre optar pela menor alíquota, no Projeto de Lei que envia ao Legislativo, fazendo como aquele devedor do cartão de crédito que sempre opta pelo pagamento pela parcela mínima. A preocupação dos Conselhos do fundo é que essa prática possa vir a inviabilizar a gestão municipal e do fundo, em razão dos grandes desembolsos futuros que serão realizados pelo tesouro, cuja consequência poderá ser a impossibilidade de concessão de reposições salariais, em anos vindouros. Com esta forma de agir, segundo o esquema conceitual de Cohen e Levinthal (1990), a administração municipal, que representa o Estado permanece nas avaliações informais, visto que a sua capacidade administrativa a respeito do assunto é baixa, e os laços entre este mesmo Estado e os atores sociais no subsistema “policy”, que são representados, neste caso pelos conselheiros e sindicato, são escassos.

A Compensação Financeira Entre os Regimes Previdenciários, também chamada de Compensação Previdenciária, ou para os mais familiarizados com o tema, simplesmente COMPREV, cuja previsão legal é a Lei nº 9.796, de 05 de Maio de 1999, é uma compensação financeira entre os regimes de previdência, fundamentada na contagem recíproca de tempo de serviço ou de contribuição.

A COMPREV foi criada para que exista a solidariedade entre os fundos, visto que os proventos são pagos integralmente pelo último a que o servidor contribuiu, o qual lhe concedeu o direito à aposentadoria ou pensão, embora houvesse contribuído para os outros regimes sem que os mesmos tivessem lhe assegurado aposentadoria ou gerado pensão.

Em outras palavras, quando um servidor se aposenta, na maioria dos casos, durante sua vida laboral contribuiu para mais de um regime, geralmente o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, mais conhecido como INSS, ou outro regime próprio. Neste caso cabe a estes regimes entrar com a sua parte nos proventos do servidor ou na pensão para seus dependentes.

Portanto, a COMPREV é paga pelo regime de origem, tendo por finalidade auxiliar o regime que concedeu o benefício colaborando com o equilíbrio financeiro do último. Esta compensação é requerida individualmente para cada caso, seu valor é calculado conforme

previsto em Lei, é devida durante a manutenção do benefício, o que significa que sua cessação extingue a compensação financeira.

Dado o tempo decorrido entre a concessão dos benefícios e o requerimento da compensação, criou-se um estoque de créditos que são calculados e atualizados, seu pagamento ocorrendo quando da aprovação do processo no Ministério da Previdência e Assistência Social. Estes créditos podem ser cobrados a partir de 06 de Maio de 1999. Além do estoque de créditos, todos os meses passarão a ser repassados os valores correspondentes à sua parte nos benefícios.

O Regime Próprio de Previdência de São Borja possui um enorme estoque de créditos a receber a título de COMPREV, como atestam os cálculos atuariais. A cobrança destes créditos é motivo de desgaste, pois existem empresas de consultoria que oferecem resultados imediatos aos Prefeitos, Secretários da Fazenda e demais pessoas envolvidas na questão, mediante a cobrança de um percentual ou de um valor fixo por processo, dependendo do caso ou da empresa.

Sabe-se que a análise destes processos é demorada, além disso, o Ministério dispõe de ferramentas para que o próprio regime faça o encaminhamento dos processos, necessitando, no entanto, de capacitação dos servidores para a operacionalização do sistema, o que mais uma vez leva a uma negociação demorada.

Além da necessidade de convencer o Executivo de que aquilo que estas empresas prometem não condiz com a realidade, existe a dificuldade em justificar que o custo-benefício no treinamento e capacitação de servidores é mais vantajoso, do que a contratação de terceiros, que buscaram esta mesma capacitação nos mesmos lugares.

Junto ao Ministério da Previdência Social funciona o Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público – DRPPS, cuja função é pensar, supervisionar, orientar e regulamentar a previdência. Neste sentido surgem novas exigências de tempos em tempos, que se todas fossem do conhecimento do Poder executivo dos entes, estes certamente não se encorajariam em criar seus Regimes Próprios, devido à complexidade das legislações.

Esta evolução legislativa e normativa obriga os gestores a uma capacitação continuada, cujos cursos, em sua maioria, acontecem em outras cidades, com duração de vários dias, obrigando a deslocamentos que acabam gerando despesas com diárias e passagens, o que nem sempre é compreendido pelos Prefeitos, que pensam que os servidores desejam se locupletar com estes valores, causando grande desgaste entre o Executivo e o Regime.

A participação em cursos de capacitação e seminários precisa ser uma ação constante, para o aprimoramento da cultura previdenciária dos conselheiros e funcionários, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, pois desta forma adquire-se o conhecimento para legislar e fiscalizar, exigindo responsabilidade e, eventualmente, punir maus gestores.

Aconteceram casos, inclusive, de cancelamento do Certificado de Regularidade Previdenciária do Município, em razão da não autorização da participação dos servidores em determinados eventos obrigatórios, levando alguns menos avisados a sugerir que os gestores do Regime estivessem boicotando a administração, quando na verdade o que aconteceu foi o inverso.

Dentre as legislações é importante ressaltar a exigência da Política de Investimentos, que deve ser aprovada pelos Conselhos Administrativo e Fiscal, seguindo as normas do Ministério da Previdência Social, no qual estará estipulado onde e como investir os valores que compõe as reservas. Ainda de parte do Conselho Monetário Nacional, a obrigatoriedade de que o conselheiro responsável pela Política de Investimentos possua capacitação técnica para isso, com a obtenção da Certificação Profissional Série 10 ou simplesmente CPA-10, que habilita profissionais para atuar no mercado financeiro.

Esta certificação os conselheiros do Regime de São Borja buscam junto à ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, havendo outras entidades capacitadas para a certificação. A CPA-10 é exigida a todos aqueles que comercializam produtos relacionados a investimentos, principalmente nas agências bancárias, sendo obrigatória para os seus gerentes. Sabe-se da ocorrência de perda do cargo, com a transferência para outras funções e até de aposentadorias, dos que não conseguiram atingir o índice de acertos necessários para a aprovação, que é igual ou superior a 70% de questões da prova.

Posteriormente exigiu-se a separação dos valores necessários ao custeio administrativo do Regime, dos valores que compõem as reservas técnicas com a criação da taxa de administração que poderia ser até o limite de 2% dos valores arrecadados, no caso de São Borja a Lei prevê que será de 1,5%. Os valores que estão depositados na conta específica da taxa de administração servem para pagamento dos vencimentos dos servidores cedidos ao Fundo, aquisição de equipamentos e móveis, pagamento de inscrições em cursos, passagens, diárias e demais despesas inerentes ao seu perfeito funcionamento.

Este percentual, atualmente, é mais do que suficiente para fazer frente às despesas, permitindo até que parte deste valor possa retornar ao patrimônio do Fundo, por deliberação do Conselho Administrativo. A este título estão depositados na sua conta específica

aproximadamente um milhão de reais. Não cabendo, portanto, as explicações de não se autorizar a participação nos cursos e seminários, por motivo de contensão de despesas.

Aconteceu também a exigência, de parte do Ministério da Previdência da criação de um número específico no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, que identificasse o Fundo de Previdência, pois as reservas não mais poderiam estar depositadas em contas dos entes.

Mais recentemente ocorreu a obrigatoriedade da criação do Comitê de Investimentos, já citado anteriormente, que é órgão de assessoramento do Conselho Administrativo, na escolha das aplicações mais rentáveis, que no nosso Regime é composto por cinco servidores, sendo dois membros natos, quais sejam o contador e o Presidente do Conselho Administrativo do Regime. Os demais integrantes, preferencialmente, com a Certificação CPA 10.

A previsão da necessidade da existência do Comitê de Investimentos remonta ao ano de 2009, porém a obrigatoriedade de sua criação por Lei a partir de Outubro de 2012, fazendo parte das exigências do Certificado de Regularidade Previdenciária. Entretanto, apesar das seguidas cobranças, esta foi feita de maneira atabalhoada, com o envio em Regime de Urgência para o Legislativo.

O espaço físico é outro motivo de preocupação e discussão, em razão de haver se tornando pequeno para o bom funcionamento de sua estrutura onde, além das demais atividades administrativas e burocráticas, como emissão de certidões, contracheques, gestão das reservas técnicas, contabilidade, dentre outras, ainda é elaborada a folha de pagamento de proventos de 391 pessoas assim distribuídas: aposentados do tesouro 111, aposentados do fundo 152, pensionistas do tesouro 88, do fundo 40. Como se pode ver este número é maior do que o número total de servidores da maioria das Prefeituras.

Vale mencionar, além disso, que a sala onde funciona o Fundo, está localizada junto ao saguão do Palácio João Goulart, sede do Poder Executivo, onde ficam estacionados os veículos que servem ao Gabinete do Prefeito, expelindo gases do cano de descarga para dentro da mesma, além do ruído causado pelas pessoas que por ali circulam. Porém, devido a problemas de acessibilidade, pois a clientela é formada por idosos, existem dificuldades em se conseguir outro local, que seja maior e que possibilite a instalação de divisórias, que isolem a parte administrativa da que atende ao público.

Não se pode dizer que a gestão do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Borja/RS, se de um lado existem desgastes, desilusões e brigas, de outro lado existem também motivos de satisfação, que neste momento faz-se necessário destacar: o comprometimento e o engajamento da equipe de servidores cedidos ao Fundo de

Previdência, composto de dois agentes administrativos, um agente administrativo auxiliar e um contador, que realizam todas as tarefas que lhes são confiadas com o máximo de presteza, opinando e sugerindo as melhores formas de gestão, o que cria um ambiente agradável. Estes fatos estão relatados na Tabela SWOT, que compõe este trabalho. (Apêndice B)

Outro motivo de satisfação é o contínuo cumprimento das metas atuariais para a rentabilidade das nossas reservas, sendo este uma constante preocupação de todos os gestores de fundos. Durante o ano de 2012, devido ao trabalho do Comitê de Investimentos, que formalmente passou a existir em Outubro, mas que de maneira informal, vem trabalhando há muito tempo, e, como os números demonstram, formam uma equipe vencedora.

Reservas que compõem o patrimônio do fundo perfaziam, em 31/12/11, um total de R\$ 25.831.542,31, atingindo em 31/12/12 a soma R\$ 35.730.667,88. Isto significa que durante o ano de 2012, houve um aumento de R\$ 9.899.135,57, o que representa um crescimento de 38,32%.

Isso se deve ao compromisso dos servidores envolvidos, ao acompanhamento criterioso da conjuntura econômica nacional e mundial, da política de investimentos eficiente e da gestão dos valores investidos, que atingiram uma rentabilidade de 23%, ante a uma meta atuarial de 13%.

Lembrando que toda e qualquer movimentação financeira deve ser informada e justificada, em ferramenta ou software próprio, desenvolvido pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, denominado Cadastro de Regime Próprio de Previdência Social – Cadprev, dentro do link demonstrativos, comprovantes de repasses ao Ministério.

“O Cadastro de Regime Próprio de Previdência Social (Cadprev) não é apenas o maior acervo de informações sobre os sistemas de previdência dos Estados e dos 5,5 mil municípios brasileiros. Mais que um grande banco de dados, o Cadastro é um dos instrumentos de defesa e de preservação da própria legislação que regulamentou o RPPS, a Lei 9.717/98”. (BRASIL, 2008, p.20)

Prova disso é que o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) só é fornecido aos Regimes Próprios pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS) após consulta ao Cadastro.

O Cadprev reúne diversos dados, como o regime de previdência e o valor pago aos servidores ativos, inativos e aos pensionistas. O Cadastro permite saber também se os recursos da contribuição são utilizados, exclusivamente, para o pagamento de benefícios e se

determinado município está em situação irregular. Caso a secretaria verifique alguma irregularidade, o CRP não será fornecido.” Brasil. 2008, p 20.

Cumpra, neste momento, lembrar a importância do Banco do Brasil e sua Unidade de Gestão Previdenciária – UGPBB, com seu apoio técnico na implantação efetiva do Fundo de Previdência, realização do primeiro cálculo atuarial, no sentido de verificar a viabilidade de sua implantação, diagnósticos, apoio e treinamento aos gestores, ajuda no controle e fornecimento dos primeiros móveis e equipamentos para o seu funcionamento.

Neste processo é oportuno ressaltar a análise especializada para a concessão de benefícios, pela UGPBB, e a assessoria em investimentos através da BB DTVM – Banco do Brasil Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, que mantém a custódia e a administração dos fundos sob sua responsabilidade. A escolha do Banco do Brasil se deveu à larga experiência em gestão de fundos, pois a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – PREVI, fundada em 1904 é o maior fundo de pensões da América Latina e um dos maiores do mundo.

Vale mencionar que a análise de processos permanece confiada à UGPBB, enquanto que os valores que compõem nosso fundo de reserva permaneceram, em sua totalidade, depositados no Banco do Brasil, até meados de 2008, quando houve a migração de parte dos mesmos para o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e Caixa Econômica Federal, por decisão do Conselho Administrativo. A escolha destas instituições se deve ao fato de o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, somente permitir que entes públicos depositem valores em bancos públicos.

Por se tratar de investimentos de longo prazo, o crescimento das reservas está despertando a cobiça de diversas instituições, tais como bancos e corretoras de valores mobiliários independentes, que desejam ter parte destes valores sob sua gestão. Lembrando que os maiores fundos de pensão do mundo são de funcionários públicos, com êxito nos países ricos, podendo citar como exemplo: Japão, Estados Unidos, Alemanha e Holanda.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso dos fundos de previdência, o que se percebe de importante e fundamental é sua avaliação como política pública, o impacto em termos de mudanças que estas mesmas políticas públicas oferecem como objeto de avaliação e, seu efeito para os servidores públicos, bem como para a sociedade que também percebe seus efeitos. O escopo implícito desta avaliação é aquele da necessidade de mudanças na maneira de se conduzir e efetivar esta política. A avaliação geral de políticas públicas, do ponto de vista da aprendizagem social, consiste também em um processo iterativo no qual os atores envolvidos (administração pública, com capacidade administrativa elevada, fortes laços entre a sociedade civil, atores sociais, como os sindicatos, associações e o Estado) aprendem e participam ativamente da natureza dos problemas de policy (políticas públicas) e suas soluções.

O esquema readaptado na figura 2 representa uma tipologia baseada no modelo de Cohen e Levinthal (1990): a “capacidade absorptiva” por parte do aparelho administrativo, que depende também das relações com o sistema de ambiente externo à administração. A tipologia é derivada a partir de duas dimensões de análise: a capacidade administrativa do Estado e o sistema de relações sociais entre aparelho administrativo e atores sociais. No caso da aprendizagem social, por exemplo, os laços entre Estado, sociedade, atores sociais e demais entidades, que participam na definição e avaliação das políticas, são geralmente numerosos: os atores sociais participam na avaliação e definição das políticas públicas (como no caso da accountability externa). Sendo, no entanto, no caso brasileiro, principalmente a accountability interna que define a avaliação das políticas públicas (de Pinho; Sacramento, 2009).

Na tipologia da figura 2, o caso da “aprendizagem social” poderia ser também considerado como tipo de referência, considerado que mesmo uma elevada capacidade administrativa do Estado e numerosos laços entre administração e atores sociais, representam características típicas de casos virtuosos de administração. Nestes casos, a aprendizagem é “social”: os atores sociais estão envolvidos em um processo iterativo de construção e avaliação da policy.

No caso do Lesson-Drawing, onde praticamente inexistem laços entre atores sociais e estado e a capacidade administrativa do Estado é elevada, a administração pública “aprende fazendo”: não há uma accountability externa (laços escassos com os atores sociais) então é a experiência interna, ou seja a accountability interna, que orienta a avaliação e a aprendizagem relativa à policy.

		<i>Laços entre Estado e atores sociais no subsistema de “policy”</i>	
		Numerosos	Escassos
<i>Capacidade administrativa do Estado</i>	Elevada	Aprendizagem social	Lesson-drawing “aprender fazendo”
	Baixa	Avaliações formais	Avaliações informais

Figura 2 – Modelo de avaliação de políticas públicas e atitude de aprendizagem

O esquema conceitual de Conhen e Levinthal (1990) é aqui utilizado como um mapa do caso brasileiro. A hipótese deste trabalho é que neste caso específico, o Estado esteja progressivamente passando do sistema de “avaliações informais” rumo um sistema de “Lesson-drawing”. Em outros termos, pelo que refere às políticas públicas de previdência com relação à União, a adoção de normativas vem ao longo do tempo sendo maior (ver o capítulo 2), passando progressivamente rumo uma maior (elevada) capacidade administrativa e legislativa do aparelho estatal.

Na perspectiva comparada, a questão brasileira dos laços entre atores sociais e Estado é geralmente observada como crítica, ou de qualquer forma “menor” com respeito ao caso europeu (TEIXEIRA, 2001; SIQUEIRA NETO, 2010). O que neste trabalho foi destacado, é que se no caso nacional há uma tendência rumo ao Lesson-drawing, já ao nível dos outros entes o caminho rumo um sistema Lesson-drawing ainda levará algum tempo par ser alcançado, pois elementos da informalidade ainda estão muito presente nas práticas das políticas públicas.

Por outro lado, percebe-se que quando se trata dos demais entes, estados e municípios, as políticas públicas, especialmente as ligas à previdência ainda permanecem nas avaliações

informais, em razão de sua baixa capacidade em administrar o problema, que se tratado sem a devida importância levará à ingovernabilidade, e da dificuldade da condução na comunicação com os atores sociais.

Este mesmo quadro pode-se observar quando se utiliza a Análise SWOT, onde o que ajuda, internamente ou quanto à organização, é a boa gestão e o comprometimento dos servidores que trabalham no Fundo de Previdência, externamente ou quanto ao ambiente, enquanto que o que atrapalha é o espaço físico inadequado, banco de dados dos servidores inconsistente e a pouca qualificação dos conselheiros.

Já em relação aos fatores externos, percebe-se que o que ajuda é a existências de cursos de capacitação e a luta para a atualização do banco de dados e o que atrapalha, é o aumento do número de servidores aposentados, a ingerência de parte do Executivo e a falta de cultura previdenciária.

Apêndice A

Tabela SWOP – Prefeitura de São Borja

	<i>Ajuda</i>	<i>Atrapalha</i>
<i>Interna (Organização)</i>	<p>Forças</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Boa gestão do Fundo de Previdência; 2. Comprometimento da equipe de funcionários cedidos ao Fundo de Previdência; 	<p>Fraquezas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Banco de dados inconsistente; 2. Pouca qualificação na área previdenciária da maioria dos conselheiros; 3. Espaço físico inadequado;
<i>Externa (ambiente)</i>	<p>Oportunidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atualização do Banco de dados; 2. Existência de cursos de capacitação e formação continuada proporcionada por entidades governamentais, previdenciárias e de classe; 	<p>Ameaças</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento do número de servidores aposentados; 2. Ingerência do executivo; 3. Inexistência de cultura previdenciária por parte dos servidores;

Apêndice B

Quadro sinótico - Tabela do Cálculo Atuarial

	Número de Servidores	Média de idade atual	Média idade na aposentadoria	Média Salarial	Tempo médio que falta para aposentadoria	Tempo médio de Serviço Público
2002	761	41,19	59,37	515,91	18,18	10,88
2003	761	41,19	59,37	515,91	18,18	10,88
2004	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2005	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006	1040	N.D.	50,05	N.D.	12,79	N.D.
2007	1061	40,34	N.D.	1106,29	15,01	N.D.
2008	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2009	1072	40,6	N.D.	934,02	N.D.	N.D.
2010	1035	N.D.	N.D.	1039	N.D.	N.D.
2011	1035	43	N.D.	1163	N.D.	N.D.
2012	1064	43,14	N.D.	1197,37	15,15	N.D.

Fonte: elaborado a partir de cálculos atuariais contratados pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Borja/RS, junto à Unidade de Gestão Previdenciária do Banco do Brasil e à CSM Consultoria e Seguridade Municipal S/S Ltda.

REFERÊNCIAS

BOTTINO, Felipe. **The Brazilian Pension System from an innovative perspective**. Thesis (M.B.A.), Massachusetts Institute of Technology, Sloan School of Management, 2012. Sloan School of Management. Massachusetts Institute of Technology, 2012. <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/72911> Acesso em 05/05/13.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm Consulta em 12/02/13.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm Consulta em 15/02/13.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm Consulta em 18/02/13.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Consulta em 23/02/13.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Consulta em 28/02/13.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm Consulta em 10/02/13.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20 de 15 de Dezembro de 1998. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm Consulta em 10/03/13.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41 de 19 de Dezembro de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm Consulta em 16/03/13.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47 de 05 de Julho de 2005. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm Consulta em 22/03/13.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Previdência Social no Serviço Público: consolidação da legislação federal. Brasília: MPS;SPS, 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Revista Regimes Próprios de Previdência Social – Uma década de benefícios para o Servidor Público. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência Social – Perguntas Frequentes – Regimes Próprios. <http://mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1300> Pesquisa em 22/03/13.

BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

COELHO, Vera Schattan P. (Org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

COHEN, Wesley M.; LEVINTHAL, Daniel A. **Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation**. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 35, No. 1, Special Issue: Technology, Organizations, and Innovation (Mar., 1990), pp. 128-152.
Consulta em 15/02/13.

DIAMOND, Jared. **Armas, Germes e Aço**. São Paulo: Record, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set. 1991.

HORVATH JUNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 5ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Informativo da Confederação Nacional dos Municípios de Maio de 2012.

Manual Básico de Previdência. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Dezembro de 2012.

MARCELINO, G. F.; FUSCALDI, K. C. Análise SWOT: o caso da Secretaria de Política Agrícola. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008.

MILANI, Carlos R. S. **O Princípio da Participação Social na Gestão de Políticas Públicas Locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**, RAP, Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

MOGNON, Alexander. (org.) **Regimes Próprios: Aspectos Relevantes**. Volume 4. São Paulo: JB Pátria Editora Ltda, 2009.

MOGNON, Alexander. (org.) **Regimes Próprios: Aspectos Relevantes**. Volume 5. São Paulo: JB Pátria Editora Ltda, 2010.

MOGNON, Alexander. (Coord.) **Regimes Próprios: Aspectos Relevantes**. Volume 4. São Bernardo do Campo: Industria Gráfica Senador, 2011.

NOGUEIRA, Naron Gutierrez. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos** / Naron Gutierrez Nogueira. São Paulo, 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Coordenadoria de Pós-graduação, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** RAP, Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Porto Alegre. **Revista do Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Porto Alegre.** Número 2 – Novembro de 2008.

SANTOS, Fabiano Silva dos. (org.) **Regimes Próprios: Aspectos Relevantes.** São Paulo: DB2 Consultoria em Marketing e Editora Ltda, 2006.

SIQUEIRA NETO, Francisco José. **Desafios e Perspectivas Para o Diálogo Social no Brasil: O modelo sindical e a reforma sindical.** *Rev. TST*, Brasília, vol. 76, n. 4, out/dez 2010.

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: limites e desafios à participação cidadã.** 2ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA. 2001

VIEIRA, Lúcia Helena. (Coord.) **Regimes Próprios: Aspectos Relevantes.** Volume 2. São Paulo: DB2 Consultoria em Marketing e Editora Ltda, 2008.

VIEIRA, Lúcia Helena. (Coord.) **Regimes Próprios: Aspectos Relevantes.** Volume 3. São Paulo: JB Pátria Editora Ltda, 2009.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Censo_demogr%C3%A1fico_de_1900_no_Brasil Pesquisa em 22/02/13