

Calazans, Fernando Ferreira; Caetano, Marcelo Abi-Ramia

Working Paper

A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: Avanços, limitações e propostas

Texto para Discussão, No. 1838

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Calazans, Fernando Ferreira; Caetano, Marcelo Abi-Ramia (2013) : A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: Avanços, limitações e propostas, Texto para Discussão, No. 1838, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91341>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1838

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A POLÍTICA REGULATÓRIA CONTEMPORÂNEA DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL: AVANÇOS, LIMITAÇÕES E PROPOSTAS

Fernando Ferreira Calazans
Marcelo Abi-Ramia Caetano

A POLÍTICA REGULATÓRIA CONTEMPORÂNEA DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL: AVANÇOS, LIMITAÇÕES E PROPOSTAS*

Fernando Ferreira Calazans**

Marcelo Abi-Ramia Caetano***

* Os autores agradecem ao diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), Otoni Gonçalves Guimarães, por entrevista concedida durante a realização deste estudo e, como de costume, assumem toda a responsabilidade por eventuais falhas.

** Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e assessor jurídico da Secretaria de Gestão Previdenciária do Município de Belo Horizonte.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Renato Coelho Baumann das Neves

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H77; H83; H55

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 REGULAÇÃO PREVIDENCIÁRIA 9

3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA REGULATÓRIA DA PREVIDÊNCIA DOS
SERVIDORES PÚBLICOS: AVANÇOS, LIMITAÇÕES E PROPOSTAS 22

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 36

REFERÊNCIAS 38

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 40

SINOPSE

Após abordar a evolução das instituições da política previdenciária brasileira e apontar o arcabouço que disciplina a atividade regulatória dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) que entraram em vigor com a Lei nº 9.717/1998 e a Emenda Constitucional nº 20/1998, este artigo analisa o sistema regulatório que acomoda a gestão dos RPPS e registra apontamentos sobre a realidade do setor. Como resultado, verificou-se que as atribuições dos RPPS exigem gestão eficiente, transparente, democrática e responsiva, de modo a assegurar a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Em conclusão, diante da grande quantidade de RPPS 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, bem como privilegiem ferramentas de autorregulação e de controle social em complementação aos atuais mecanismos de constrangimento e sanção promovidos pela União, como forma de buscar uma coordenação mais efetiva da gestão dos RPPS.

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

ABSTRACTⁱ

This paper analyses the regulation on public pensions created by the Law 9.717/1998 and the Constitutional Amendment 20/1998 and the current reality on public pension's regulation. It has been verified that public pensions demand a management that should be efficient, transparent, and democratic and should focus on the actuarial and financial equilibrium. We propose the creation of regulation instruments which aims at the dissemination of information, auto regulation and social control which could complement the running mechanisms of incentives and disincentives promoted by the federal government due to the great quantity of public pension's schemes and the dimension of the Brazilian territory.

Keywords: pensions; public service; auto regulation; social participation.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a atividade regulatória da política de previdência dos funcionários públicos no Brasil, registrar seus avanços e limitações e apresentar propostas para uma coordenação mais efetiva da gestão dessa política pública.

As políticas de proteção social se traduzem em formas de intervenção do Estado, derivadas da figura da responsabilização estatal, que se subsume na aplicação de técnicas de direito privado¹ e de direito público,² 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, a pretensão do Estado moderno de garantir a segurança social.

A previdência social é uma política de cunho contributivo e obrigatório, em que o Estado intervém na economia, mediante lei, de forma a constituir fontes de custeio compulsórias às firmas e aos trabalhadores. Fontes estas destinadas a devolver recursos a seus segurados, por meio de reposição da renda, em caso de falta de capacidade laborativa, conhecida como riscos sociais (idade avançada, óbito, maternidade, doença etc.).

Nesse sentido, no que tange à política de previdência dos funcionários públicos do Brasil, diante da complacência legislativa³ e da ausência de lógica financeira e atuarial⁴ aplicadas à sua gestão, até a entrada em vigor da Lei nº 9.717/1998 e da Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) eram tratados como meros apêndices da política de pessoal dos entes federados.

1. Defesa coletiva de consumidores etc.

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

3. Para a comparação internacional das regras de elegibilidade dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, ver 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.

4. 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.

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 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, a ser tratado adiante. 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 de dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

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 de incentivos, constrangimentos e sanções capazes de impulsionar os entes federados a adequarem seus RPPS ao arcabouço normativo que disciplina a atividade regulatória da previdência social brasileira. O aludido conjunto de normas sustenta-se nos paradigmas oriundos da reforma previdenciária de 1998, complementados pela reforma de 2003 e 2005, que estabeleceram um 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 prestados.⁵

5. 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).

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, também, com a ainda reduzida lógica atuarial, a política previdenciária brasileira 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 coordenação da gestão e regulação dos RPPS em âmbito nacional.

Após esta introdução, este artigo busca situar 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 pública e apresenta proposta de criação de instrumentos regulatórios que incentivem e disseminem a informação e o conhecimento, bem como privilegiem ferramentas de autorregulação e de controle social em complementação aos atuais mecanismos, como forma de buscar uma coordenação mais efetiva da gestão dos RPPS. Por fim, apresenta os comentários finais sobre o tema (seção 4).

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 um 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, motivo pelo qual será apontada, ainda que de forma sucinta, a estreita relação que se estabelece entre regulação e análise institucional.

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 Powll (1998) e Jepperson (1991): *i*) formação de novas instituições; *ii*) desenvolvimento institucional, *iii*) desinstitucionalização; e *iv*) reinstitucionalização.

A primeira corresponde à saída de uma “situação de entropia social ou de padrões de comportamento não reprodutivos” (Jepperson, 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 prevalente, 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, 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 representativo⁶ 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.

6. Artigo 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.

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 civil com capacidade restrita de participação dos integrantes da sociedade, os seus representantes. E os planos diretores municipais são desenhos de ratificação pública das decisões de governo.

Nesses espaços públicos, possibilitou-se introduzir mecanismos de *accountability*, como conselhos, prestações de contas, transparência, participação política dos cidadãos, equidade e acesso à justiça. E são justamente essas formas de responsabilização dos gestores públicos que possibilitarão a construção de uma sociedade mais democrática.

Na América Latina, foram utilizados, inicialmente, controles procedimentais clássicos (processos eleitorais, Controladoria, Poder Judiciário e Tribunal de Contas) e parlamentares (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 civil (*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.

Convém ressaltar que referidos mecanismos de controle e de responsabilização dos gestores públicos não podem ser usados de forma estanque, mas sim complementar, a fim de potencializar o poder de fiscalização da sociedade, em especial, a participação desta em conselhos como cogestora das políticas públicas.

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*,⁷ *ex post* e concomitante)

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

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 (olhar interno), mas também recuperar as suas bases de legitimidade perante a sociedade (olhar externo).

Nesse sentido, sob a ótica do fortalecimento da cidadania, destaca-se que a participação social no debate, deliberação e controle das políticas é indispensável para se produzir uma *accountability* real. Todavia, conforme alertado por Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 379), “por trás do aparente consenso em torno da relevância da participação social, existem divergências de concepções sobre suas virtualidades e dificuldades e, em especial, sobre sua capacidade de somar-se ao Estado em busca de uma maior justiça social”.

O controle social na gestão pública compartilhada ressurgiu com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/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 (IAPs) e centralizado a sua administração, a CF/1988, 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 aritmética⁸ no âmbito desses 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 denúncia ou demanda externa, desde que fundamentada.

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

No que concerne aos conselhos gestores 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 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 no âmbito 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.

Boa parte da literatura (Draibe, 1998; CLAD, 2000; Grau, 1996; Tatagiba, 2002; Silva, Jaccoud e Beghin, 2005) questiona a capacidade efetiva de funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas como espaços deliberativos e de partilha de poder.

A revisão da literatura, feita 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 qualificação técnica e política dos conselheiros e sua frequência 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 da sociedade, além da assimetria informacional entre os conselheiros governamentais e não governamentais.

Não por acaso, Avritzer e Costa (2004) reconhecem a necessidade de construção de processos de alfabetização política e de estruturas específicas de captação de interesses dos cidadãos que não possuem a capacidade comunicativa desenvolvida, sob pena de o espaço público servir apenas para atrair as demandas daqueles que historicamente dominam o processo de produção do discurso verbal.

É diante desse contexto que se verifica a imprescindibilidade de o Estado criar oportunidades de participação social efetiva, de modo que proporcione à sociedade civil condições necessárias para o exercício de uma função crítica e de controle sobre a deliberação das políticas públicas.

A participação da sociedade civil nos conselhos, como mecanismo de controle social, tornar-se-á inócua se não houver comprometimento do poder público perante o conselho, se o governo não estiver propenso a reconhecer e legitimar as deliberações desse espaço público e apresentar resistência em compartilhar o poder de decisão com outros atores. Nesse diapasão, é fundamental encontrar formas de potencializar a relação entre Estado, instituições políticas e sociedade civil (Avritzer, 2008).

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 do seu trabalho seria repassado aos próprios entes (por meio da autorregulação) e à sociedade civil (mediante a regulação social). Como forma de compensação e incentivo, a União poderia repassar parcela dessa diminuição de despesas àqueles 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.

No que tange ao objeto de estudo deste artigo – a previdência dos servidores públicos no Brasil –, verifica-se um processo lento e gradual de desenvolvimento de suas instituições, em função das mudanças no ambiente organizacional, derivadas da busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, alçado como princípio constitucional com a publicação da 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 esta é concebida, foi instituído 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 intenso esforço para equilibrar as contas fiscais dos entes da federação, contemplando a adoção de medidas relacionadas às modificações 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 9.717⁹ 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.

9. Conversão da Medida Provisória nº 1.723, de 29 de outubro de 1998.

Segundo essa lei, os RPPS devem ainda observar os preceitos concernentes à gestão transparente e democrática, avaliação atuarial anual, vinculação da receita previdenciária, vedação de convênio para pagamento de benefícios previdenciários e aplicação de recursos segundo as regras do Conselho Monetário Nacional (CMN).

A Lei nº 9.717 previu 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, financiamentos e subvenções em geral 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 decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.¹⁰ 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 atuarial¹¹ dos RPPS; instituiu, também, o critério de idade mínima para aposentação conjugada com o tempo de contribuição; impediu que a lei versasse sobre contagem de tempo fictício; e limitou as aposentadorias e pensões à última remuneração do cargo efetivo do servidor público.

Ainda em relação às instituições formais, em 1999, o MPS, em virtude da necessidade de buscar transparência, segurança, solvência e liquidez, na gestão dos RPPS, editou a Portaria nº 4.992, que definiu a aplicação das diretrizes gerais da Lei nº 9.717/1998.

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

11. 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. Já o “equilíbrio atuarial” é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo de receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, em longo prazo.

Nesse mesmo ano, foi publicada a Lei nº 9.796, que dotou de eficácia o § 9º do Artigo 201 da CF/1988, a fim de viabilizar a compensação financeira entre o Regime Geral e os RPPS quando da contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. Atividade correlata à compensação previdenciária é o envio dos processos de aposentadoria e pensão dos RPPS aos respectivos Tribunais de Contas¹² para homologação e registro dos atos concessórios, condição imprescindível para a viabilização da citada compensação.¹³

No tocante à aplicação dos recursos financeiros, ainda no ano de 1999, o CMN editou a Resolução nº 2.652, que dispôs sobre regras restritivas para aplicação de recursos previdenciários no mercado financeiro, com vistas a garantir segurança, rentabilidade, solvência e liquidez. Segundo essa resolução, as disponibilidades do fundo com finalidade previdenciária devem ser mantidas em conta separada das disponibilidades de caixa do ente patrocinador (Artigo 6º), bem como é vedado a esses fundos conceder empréstimos ou financiamentos ou abrir crédito sob qualquer modalidade a pessoas físicas ou jurídicas, prestar fiança, aval, aceite ou outra forma de coobrigação (Artigo 7º).

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 9.717/1998 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 federados que estejam em dia com as obrigações previstas na citada Lei nº 9.717.

Como inúmeras questões permaneceram intocadas pela reforma previdenciária de 1998, e diante dos déficits atuariais dos RPPS, até então bastante expressivos –

12. Conforme estabelece o Artigo 71, III, da CF/1988, os Tribunais de Contas possuem, entre outras atribuições, a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria e pensão.

13. Segundo o inciso V do Artigo 10 do Decreto nº 3.112/1999, uma das exigências para a realização da compensação em favor dos RPPS é a apresentação da "cópia do ato expedido pela autoridade competente que concedeu a aposentadoria ou a pensão dela decorrente, bem como a de homologação do ato concessório do benefício pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente".

apontados pelo MPS *apud* Pinheiro (2002), equivalentes a 61% do PIB –, a questão previdenciária do funcionalismo público foi objeto central de discussão na agenda política e econômica do governo em 2003.

Conforme apontado por Pinheiro (2002), a questão debatida durante o processo de negociação da segunda onda de reformas previdenciárias (a trazida pela EC nº 41) foi o movimento internacional de harmonização dos regimes previdenciários dos funcionários públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada nos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como assevera o autor,

Historicamente, os servidores públicos foram a primeira categoria de trabalhadores a ser protegida contra os riscos de perda da capacidade de trabalho em arranjos pré-bismarckianos que, na Europa, remontam a meados do século XIX. Ao longo do século XX, houve um aumento gradual da cobertura, com a incorporação de trabalhadores assalariados urbanos, autônomos, domésticos e rurais. [...] As regras de custeio e benefício para os servidores públicos permaneceram relativamente mais generosas em relação às da iniciativa privada e o sistema continuou sendo administrado de forma segmentada. Geralmente, este tratamento previdenciário diferenciado não se aplica a todos os trabalhadores do setor público, mas a funcionários permanentes, enquadrados em determinadas carreiras com status especial de servidores públicos (Pinheiro, 2002, p. 1).

Mediante estudo comparativo, Pinheiro (2002) reconheceu que as reformas desses países tenderam a convergir para a unificação dos regimes de previdência dos servidores públicos e o regime geral ou para a homogeneização de suas regras.

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 RGPS; criar o redutor de 30% para o valor das novas pensões que superem o teto do RGPS; extinguir a paridade¹⁴ para as novas pensões e as aposentadorias concedidas pela regra da média; introduzir contribuição previdenciária para inativos e pensionistas etc.

14. 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.

Em 2004, foi publicada a Resolução CMN nº 3.244, que revogou a Resolução nº 2.652/1999, trazendo novas regras para aplicação dos recursos previdenciários no mercado financeiro. Entre elas, permitiu-se a aplicação desses recursos nos segmentos de imóveis e de renda variável.

Dois anos depois, foi publicada a EC nº 47, que cuidou de regularizar aspectos não abordados na EC nº 41, não se traduzindo numa verdadeira reforma, haja vista não ter trazido nenhuma mudança de paradigma no que concerne aos RPPS.

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

Em 2007, foi publicada a Resolução CMN nº 3.506, que revogou a Resolução nº 3.244/2004, estabelecendo regras menos restritivas de aplicação dos recursos dos RPPS e trouxe inovações tais como a exigência para que os responsáveis pela gestão do RPPS, antes do exercício a que se referir, deverão definir a política anual de investimentos dos recursos em moeda corrente, bem como realizar processo seletivo para credenciamento de entidades financeiras e de Sociedades Corretoras e Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários, de acordo com regras mínimas de *performance*.

Diante da importância que passou a ser dispensada à gestão dos recursos financeiros dos RPPS, garantidores da solvência desses regimes, o MPS fez publicar a Portaria nº 155 de 2008, que dispôs sobre a regulamentação da Resolução do CMN nº 3.506 de 2007, no que se refere à política de investimentos e à certificação dos responsáveis pelas aplicações dos recursos dos RPPS.

Entre outras exigências, estabeleceu-se que deverá ser comprovada a aprovação dos gestores financeiros em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais. A Resolução do CMN em vigência no momento da escrita deste artigo é a de nº 3.922, de 2010, que permite a realização de operações compromissadas em até determinado percentual do patrimônio do RPPS, lastreadas exclusivamente por títulos de emissão do Tesouro Nacional (TN).

Mesmo diante dessa imensa teia de instituições formais, tais como a CF, leis, decretos, portarias, orientações normativas e resoluções (mecanismos de constrangimento e *enforcement*), e informais, como incentivos e disseminação da informação e conhecimento, as características do arranjo institucional e do ambiente organizacional do setor dificultam a regulação das atividades de gestão dos RPPS por meio do órgão regulador do setor – o MPS. Nesse sentido, 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 desenvolvimento do arranjo operacional da política regulatória dos RPPS do país se fará mediante a análise de quatro 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 pela regulação social.

Antes de abordar esses tópicos com maior profundidade, faz-se necessário elucidar dois pontos preliminares. Primeiramente, cabe ressaltar que a maior regulação, em qualquer uma das quatro formas expostas no parágrafo anterior, também 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 leve em consideração não somente o potencial benefício delas auferido, mas também o custo por elas imposto. A título de 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 estrutura hierárquica da administração pública federal – responsável pela condução dessa política – é limitação quanto à independência da política regulatória dos RPPS e à consequente blindagem, em relação aos interesses político-econômicos, haja vista o grande volume de recursos financeiros envolvidos, acumulados em dezembro de 2011, da ordem de R\$ 60 bilhões (Brasil, 2012a).

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

Sem discutir, neste momento, a legitimidade do nível de regulação desenvolvido pelo governo central, serão analisados nesta subseção, à luz das instituições formais criadas pela União para regular a gestão dos RPPS, o funcionamento, entraves e resultados alcançados por essa política regulatória em âmbito nacional.

É importante salientar o ambiente organizacional existente na época (1998) da criação do arcabouço normativo-regulatório dos RPPS. Em 1995, pairava um quadro de desequilíbrio fiscal e de busca de ajuste das contas públicas, situação impulsionadora das reestruturações nas áreas administrativa, previdenciária e tributária. 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 funcionalismo público como meio de recompensar a lealdade ao Estado e de demarcar o *status* social deste grupo. Segundo Esping-Andersen (1991), no passado, segundo a tradição corporativista (*welfare state* como sistema de estratificação social), foram criados benefícios previdenciários diferenciados para os servidores públicos.

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 do sistema.

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 federal 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, 2012b).¹⁵

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% dos RPPS encontram-se distribuídos nas regiões menos desenvolvidas – Norte e Nordeste.

A ausência de um corpo burocrático capacitado (supostamente existente em função dos conhecimentos especializados exigidos para a gestão dos RPPS, aliados ao valor das remunerações ofertadas pelos pequenos municípios, principalmente os das regiões Norte e Nordeste) acarreta a busca pela contratação de empresas ou instituições bancárias para a gestão plena ou parcial (por lotes de demanda¹⁶) dos RPPS. Essas contratações envolvem atividades de diagnóstico, assessoria atuarial e técnico-jurídica, gestão da carteira de investimentos, contabilidade, análise de benefícios, tecnologia, elaboração da folha de pagamento, controle de receita, cadastramento, auditoria etc.

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

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

A terceirização desses serviços pelos RPPS com menor capacidade operativa exige ainda mais transparência e ferramentas de *accountability* capazes de proporcionar o controle social efetivo 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, sendo que 98,9% se referem às RPPS de municípios que não são capitais.

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 e espaços públicos 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, comparativamente, do que aquelas que designam gestores para o exercício de mandatos fixos mediante processo eleitoral democrático e 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 de alfabetização política que povoem os arranjos institucionais. A primeira forma tem por objetivo exigir prestação de contas (explicitação dos fins legais a serem perseguidos), independência e profissionalização dos gestores (em relação à pressão dos grupos de interesses) e transparência do conteúdo e do processo decisório (publicação de manuais etc.).

A segunda maneira se perfaz na medida em que se busca desenvolver estoque de capital social para o fortalecimento da sociedade civil. 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).

Ao verificar que os entes federados não estavam cumprindo a legislação editada em decorrência da reforma previdenciária de 1998, haja vista a densa alteração conceitual da previdência dos servidores públicos, 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 estaduais e municipais, dos critérios estabelecidos na Lei nº 9.717/1998, nos seguintes casos:

- realização de transferências voluntárias de recursos pela União;
- celebração de acordos, contratos ou convênios, empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades federais;
- celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e
- pagamento dos valores de compensação financeira devidos pelo RGPS de que trata a Lei nº 9.796/1999.

Todavia, diante dos tópicos que a mencionada Lei nº 9.717 tratou, muitos estados e municípios ingressaram em juízo questionando a legitimidade da União em exercer o papel de ente regulador¹⁷ e outros ainda buscaram a declaração de inconstitucionalidade das exigências das normas administrativas do MPS, em descompasso com as regras da

17. 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/1988) para expedir normas gerais sobre matéria previdenciária e assim o fez determinando-lhe que se abstivesse de aplicar sanção em virtude do descumprimento dessa lei (STF, ACO 830/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11 abr. 2008).

Lei nº 9.717.¹⁸ Vários entes obtiveram pronunciamento judicial favorável. A título de exemplo, em dezembro de 2012, 9 dos 27 CRPs estaduais são derivados de ordens judiciais.¹⁹

Em menor escala, esta situação se reproduz nos municípios. De acordo com Brasil (2012c), 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 consideravelmente menor que a dos estados (33,3%). É 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 previdenciárias e respeitar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Cabe, entretanto, ressaltar que essas decisões judiciais 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 (2012b), a manutenção do CRP por via judicial tem como consequências negativas:

- enfraquecimento das unidades gestoras e fundos previdenciários;
- retrocesso às situações do período até 1998 (primeira onda de reformas previdenciárias): alíquotas insuficientes para a sustentabilidade do regime,

18. TRF-1, Apelação nº 2002.34.00.008418-1/DF, Rel^a. Des^a Maria do Carmo Cardoso, julgado em 14 dez. 2010. "CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. RECUZA AO ESTADO DE SÃO PAULO. RESCISÃO DE CONVÊNIOS 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".

19. 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>>.

ausência de repasse das contribuições previdenciárias, utilização dos recursos previdenciários para finalidades indevidas, e o consequente desequilíbrio financeiro e atuarial;

- “relaxamento” no cumprimento das obrigações previdenciárias, dificultando o seu atendimento nos casos em que as decisões judiciais são revertidas;
- esvaziamento das atribuições dos órgãos de controle: MPS e Tribunais de Contas;
- obstáculo às iniciativas voltadas à constituição de banco de dados nacional dos RPPS; e
- reflexos negativos na atuação das entidades deliberativas e associativas 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 as “regras internas”, calcular, conceder e pagar, de maneira independente, as aposentadorias de seus funcionários públicos e as pensões de seus dependentes.

Como a maior parte das atividades fiscalizatórias dos RPPS é indireta, limitando-se à obrigatoriedade 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 não estão em funcionamento), ainda mais por se tratar o Brasil de um país de dimensão continental.

Ante a mencionada dificuldade de exercer a atividade regulatória dos RPPS, o MPS editou a Portaria nº 64/2006, que instituiu procedimentos para o Processo Administrativo Previdenciário, que se destina ao julgamento das irregularidades apuradas em auditoria direta. Esta forma direta de regular as atividades dos RPPS é ainda restrita, como visto, o que não impede, no entanto, a busca pelo seu aperfeiçoamento.

Quanto à gestão de recursos financeiros dos RPPS, a 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.

Em relação a esse aspecto, há certa restrição dos entes federados em reformar o seu plano de custeio, a fim de constituir reservas e passar a capitalizar os seus recursos. Isso porque o Artigo 5º, II, b, da Portaria MPS nº 204, de 2008, normatizou a forma de capitalização dos recursos para o equacionamento do déficit atuarial dos RPPS, seja por meio da criação de plano de amortização,²⁰ seja mediante a segregação de massas.²¹

Caso os entes acumulem ativos financeiros para seus RPPS, eles os aplicarão de acordo com as normas do CMN. Com isso, considerando a restrição de recursos orçamentários, e como a legislação²² prevê que o ente federado responde subsidiariamente pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do seu RPPS, o incentivo à capitalização dos RPPS compete com outras políticas públicas. Sabendo que, em última instância, o ente federado é o “fiador” das aposentadorias e pensões do RPPS, o interesse político do chefe do Poder 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 necessidades mais imediatas e maior visibilidade política, tais como saúde, educação, transporte público, saneamento básico 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 que justifica o arcabouço normativo que gira em torno dessa atividade. O MPS controla o setor mediante a exigência de remessa rotineira de demonstrativos financeiros e previdenciários, com averiguação do cumprimento às normas editadas pelo CMN. Ocorre, porém, que tais documentos não garantem, por si só, que os recursos financeiros sejam aplicados de acordo com os padrões de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência.

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

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

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

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 federados 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, pode-se notar (tabela 1) que os recursos financeiros desses sistemas de previdência 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%.

TABELA 1

Brasil: recursos financeiros dos RPPS tomados em conjunto – posição em dezembro (2004-2011)

(Em R\$ milhões de 2011, deflacionados pelo deflator implícito do PIB)

	Valor real dos ativos dos RPPS (R\$ milhões de 2011)	Variação real (%)	% do PIB
2004	30.991		1,0
2005	32.900	6,2	1,0
2006	35.794	8,8	1,1
2007	43.305	21,0	1,2
2008	49.174	13,6	1,3
2009	52.529	6,8	1,4
2010	56.032	6,7	1,4
2011	59.744	6,6	1,4

Fonte: Anuário estatístico da previdência social (AEPS). Infolog. Elaboração dos autores.

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 seus recursos no mercado financeiro (Brasil, 2011b, 2011c, 2011d, 2012b).

No que diz respeito à condução federal da política regulatória dos RPPS por meio de incentivos e informações, é oportuno registrar a importância do papel desempenhado pelo MPS desde a edição da Lei nº 9.717/1998, que marcou o início do processo de

regulação do setor. Além de promover seminários, disponibilizar soluções tecnológicas para uma gestão eficiente dos RPPS e publicar livros, artigos e informes,²³ o MPS tem promovido programas com liberação de recursos para a reestruturação dos RPPS, entre os quais se destacam o Programa de Apoio à Reforma de Sistemas Estaduais de Previdência (PARSEP) I e II e o Programa de Apoio à Reforma de Sistemas Municipais de Previdência (PREVMunicípios).

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 funcionários públicos vinculados a RPPS. Essa ferramenta é gratuita, possui código aberto, retorna informações de óbitos lavrados nos cartórios de todo o 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 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, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios 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 já afirmado, a grande quantidade de RPPS é um dificultador para a realização da fiscalização direta, devido à extensão do território nacional, o que atrai a ideia de valorizar, em complementação aos mecanismos regulatórios contemporâneos de constrangimento, proibição e sanção instituídos pelo MPS, instrumentos regulatórios que visem ao incentivo e à disseminação da informação e do conhecimento e privilegiem ferramentas de autorregulação e de controle social, como forma de buscar uma coordenação mais efetiva da gestão dos RPPS.

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

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

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

Em relação à regulação federal por intermédio de incentivos conjugados com premiações, propõe-se a criação de regra que garanta benefícios aos entes federados que promoverem a revisão do plano de custeio de seus 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)²⁴ – Moodle, Universidade Corporativa do Serpro (UniSerpro) e Parceria/Tribunal de Contas da União (TCU) – ou de outras escolas de governo.

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

Os aludidos cursos ainda poderiam ser oferecidos a públicos-alvo (gestores do RPPS, agentes da entidade gestora única, membros de conselhos, servidores públicos em geral) 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 do 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: o MPS, os tribunais de contas e o MP. Além disso, poderiam ser criadas rotinas de aproximação entre a unidade gestora dos RPPSs e seus órgãos de controle interno (controladorias, auditorias), por meio de procedimentos de divulgação constante das informações da gestão dos RPPSs, 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 devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa (Brasil, 2007).

No que se refere 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 públicos deliberativos (Calazans, 2010). Dessa forma, seria recomendado conforme descrito a seguir.

- 1) Garantir certo grau de autonomia dos conselhos do RPPS em relação ao ente federado, de forma a possuir competência sobre a deliberação da política previdenciária local.
- 2) Eliminar a fragilidade democrática na condução da presidência dos conselhos do RPPS, de forma que os presidentes dos conselhos do RPPS passem a ser escolhidos entre os pares, impedindo que os representantes do governo se perpetuem no poder.
- 3) 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 do RPPS), de forma que as pretensões dos representantes dos segurados não sejam enfraquecidas frente às diretrizes de governo.
- 4) 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.
- 5) 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.
- 6) Exigir e oferecer treinamento periódico aos membros do conselho do RPPS, de forma que se reduza a assimetria informacional entre os representantes do governo e dos segurados.
- 7) Exigir certo grau de formação intelectual e de capacidade técnica, devida e objetivamente comprovada, para a assunção da função de membro dos conselhos do RPPS, tendo em vista o alto grau de complexidade da matéria.
- 8) 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, visto serem os proprietários dos recursos financeiros geridos pelo RPPS.

- 9) 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.

Ainda no que se refere à regulação social, ideia pouco explorada é a capacidade de abertura dos conselhos do RPPS à sociedade civil, uma vez que, segundo Calazans (2010), todos os RPPS estaduais, com exceção do paranaense, não previram a participação de representante da sociedade civil que não seja servidor público ou representante de um dos poderes ou entidades públicas do ente federado.

A referida possibilidade traria a visão externa da sociedade civil sobre o serviço público como forma de enriquecer o debate e possibilitaria novas ideias não apegadas ao corporativismo ou ao espírito de classe, o que, por se tratar de um cidadão-contribuinte, poderia proporcionar maior transparência aos trabalhos dos conselhos do RPPS.

Essa ideia de inserir a sociedade na gestão dos RPPSs fundamenta-se na origem dos recursos destinados ao pagamento dos salários dos servidores públicos ativos e dos benefícios dos aposentados e de seus pensionistas. Os RPPS são constituídos, entre outras fontes,²⁵ pela receita derivada das contribuições previdenciárias, a cargo dos servidores e das entidades patronais, descontadas sobre a remuneração daqueles, e das contribuições incidentes sobre as aposentadorias e pensões.

A contribuição previdenciária de responsabilidade dos entes federados (cota patronal incidente sobre a remuneração dos servidores ativos) advém de recursos públicos, cobrados da sociedade civil sob a forma de tributos, tarifas etc. Da mesma forma, a contribuição de responsabilidade do servidor público ativo, descontada do seu salário, também se origina dos recursos da sociedade (mesmo que de maneira indireta), já que é ela quem os remunera em virtude dos serviços públicos prestados.

Decorre daí a importância de se estabelecer uma ferramenta de regulação a fim de que os RPPSs sejam geridos com responsabilidade e se mantenham equilibrados

25. Saldo de compensação financeira com o RGPS; aplicações de recursos no mercado financeiro etc.

financeira e atuarialmente, conforme exigência da CF/1988 (Artigo 40). Isso porque, em caso de insuficiência de recursos, a própria sociedade arcará com os custos da falta de planejamento dos gestores dos RPPS.

Ao contrário dos que acreditam que, por se tratar o RPPS de fundo fechado de previdência, apenas segurados (servidores públicos) e patrocinadores (entes federados) teriam direito e se interessariam pela sua gestão. Toda a sociedade, que é “proprietária” dos recursos destinados ao pagamento das aposentadorias dos servidores e das pensões de seus dependentes, deve se interessar e tem o direito de gerir e fiscalizar esses fundos especiais de previdência.

Não por acaso, a literatura (CLAD, 2000; Silva, Jaccoud e Beghin, 2005), ao tratar da relevância da participação popular, reconhece que os conselhos gestores devem ser destinados tanto para os usuários diretos dos serviços públicos (no caso, servidores ativos, inativos e pensionistas), quanto para os que indiretamente possam ser afetados pelo êxito ou não da execução das políticas (cidadãos em geral), sob pena de incorrer em problemas de representatividade.

Essa proposta de participação de representantes da sociedade civil na condução dos trabalhos de um RPPS, por meio de seus conselhos deliberativo e fiscal, aumentaria a transparência da gestão pública em relação aos recursos destinados aos servidores e seus dependentes e possibilitaria o debate de ideias não vislumbradas pela classe “diretamente” interessada (servidores públicos e governo).

Ademais, além de gestor, a sociedade civil funcionaria como agente fiscalizador, pois deliberações que poderiam ser tomadas em decorrência de fins unicamente corporativos seriam, no mínimo, questionadas (incorporação indevida de parcelas a proventos de aposentadoria de servidores, manutenção de regras inconstitucionais de benefícios etc.).

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 e 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 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 regulação estatal – MPS, MP, Tribunal de Contas do Estado (TCE), controladoria, auditoria etc. – 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 pela EC nº 20. Observou-se ainda um 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 dos entes federados.

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 da gestão dos RPPS. Recomenda-se, contudo, que, antes da instituição de novos mecanismos regulatórios, os seus custos e benefícios sejam ponderados.

Em síntese, verificou-se que as atribuições dos RPPS exigem uma gestão eficiente, transparente, democrática e responsiva de modo que assegure a preservação do seu equilíbrio financeiro e atuarial.

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 RPPS, 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 civil, tanto no controle, quanto na gestão dos RPPS.

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.

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. 2009.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/218/21847403.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2009.

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/arquivos/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, 20-21 jun. 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 2011**. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

_____. Ministério da Previdência Social. Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social. **41ª Reunião Ordinária**. Natal, 24 mai. 2012b. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_120925-151922-076.pdf>. Acesso em: 2 out. 2012.

_____. Ministério da Previdência Social. **Consequências da emissão do CRP por decisão judicial**. Apresentação no 5º Seminário Centro-Oeste da Abipem, 18 out. 2012c. Mimeografado.

CAETANO, M. A. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário**: aspectos e comparações internacionais. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2006 (Texto para discussão, n. 1.226).

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. 184 p. 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.

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 (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2000, p. 33-45.

CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. Consejo Científico. **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.

DRAIBE, S. M. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1998. 26 p. (Caderno de Pesquisa, n. 35). Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state (trad.). **Revista lua nova**, CEDEC, São Paulo, n. 24, p. 85-115, 1991.

GIAMBIAGI, F. **A reforma da previdência**: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GRAU, N. C. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do serviço público**, Brasília, Ano 47, v. 120, n. 1, p. 113-140, jan./mar. 1996.

JEPPELSON, R. L. Institutions, institutional effects and institutionalism. *In*: DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. 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.

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. 161 p.

PINHEIRO, V. C. Unificação de regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. **Informe de previdência social**, Brasília, v. 14, n. 12, p. 1-4, dez. 2002. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-961.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

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).

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

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2003 (Texto para Discussão, n. 941).

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

SILVA, F. B. S.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OLIVEIRA, F. E. B. *et al.* **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 1999 (Texto para discussão, n. 638).

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.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

