

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**Centro de Ciências Sociais Aplicadas**

**Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste**

**ANA REGINA BARBOSA DE ASSIS**

**A atuação do Vitória Prev – Instituto de Previdência dos Servidores  
do Município da Vitória de Santo Antão (PE): avaliando a satisfação  
do público atendido**

Recife

Dezembro de 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**Centro de Ciências Sociais Aplicadas**

**Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste**

**ANA REGINA BARBOSA DE ASSIS**

**A atuação do Vitória Prev – Instituto de Previdência dos Servidores  
do Município da Vitória de Santo Antão (PE): avaliando a satisfação  
do público atendido**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Pernambuco, para obtenção do título de Mestre pelo Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste.

**Orientadora:** Profa. Dra. Cátia Wanderlei Lubambo

Recife

Dezembro de 2012



Dissertação de Mestrado apresentada por **Ana Regina Barbosa de Assis** ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: “**A atuação do Vitória Prev – Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Vitória de Santo Antão (PE): avaliando a satisfação do público atendido**”, orientada pela Professor **Cátia Wanderley Lubambo**, e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

**Profa. Dra. Cátia Wanderlei Lubambo**

Presidente

**Prof. Dr. Denilson Marques**

Examinador Interno

**Prof. Dr. Diogo Henrique Helal**

Examinador Externo

Recife, 17 de Dezembro de 2012

**Profa. Dra. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura**

Coordenadora Acadêmica

Ao meu marido, Gilberto Pimentel, um exemplo de companheirismo e amor que esteve comigo em todos os momentos dessa caminhada, me incentivando nos momentos de desânimo, me parabenizando nos momentos de conquistas e chamando a minha atenção com seus conselhos em todos os momentos; sem ele, a trajetória não teria o mesmo sentido.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, que me permitiu realizar mais um sonho em minha vida.

A minha orientadora Professora Cátia Wanderley Lumbambo, que costumo dizer a meus colegas: “foi uma benção em meu caminho” – sua objetividade, seu compromisso e sua parceria me inspirarão por toda a vida.

Ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Vitória de Santo Antão, Vitória Prev, na pessoa de seu Diretor Presidente, Senhor Edilson Gomes de Araújo, que acreditando no meu trabalho e na perspectiva de melhorias para o órgão, possibilitou meu ingresso no Mestrado em Gestão Pública.

A todos os meus familiares e amigos que torcem por mim.

## RESUMO

ASSIS, Ana Regina Barbosa de. **A atuação do Vitória Prev – Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Vitória de Santo Antão (PE): avaliando a satisfação do público atendido.** 2012. 100 f. Dissertação (Mestrado). Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

A previdência é considerada, hoje, área com necessidades recorrentes na agenda pública. A política pública previdenciária, de acordo com estudiosos da área, encontra-se ultrapassada, não correspondendo às necessidades dos cidadãos. O trabalho consistiu em um estudo de caráter conclusivo descritivo. Seu objetivo geral foi avaliar o nível de satisfação dos usuários do Vitória Prev, no contexto da política previdenciária vigente no município de Vitória de Santo Antão (Pernambuco). Com esta finalidade, buscou-se caracterizar o perfil do público beneficiário da política previdenciária, apresentar sugestões para a construção de um modelo de monitoramento e avaliação do nível de satisfação do cidadão / beneficiário que possa ser incorporada à gestão organizacional e propor melhorias ao funcionamento e à atuação do órgão. Foram realizadas pesquisas documentais e bibliográficas, seguidas de coleta de dados primários. Foram aplicados 252 questionários com os beneficiários do Vitória Prev a partir de uma amostragem aleatória simples. Estes dados foram tratados com instrumental estatístico descritivo e inferencial, com o suporte operacional do software SPSS 12.0. Etapa complementar referiu-se à realização de entrevistas estruturadas com atores institucionais importantes da gestão pública municipal. Os resultados da aplicação do instrumento de coleta de dados primários permitiu concluir que o nível de satisfação dos usuários do Vitória Prev se apresenta com índices satisfatórios, havendo alcançado 99,6% na avaliação geral. A manutenção do modelo de gestão atual foi destacada, contudo, vale mencionar a necessidade de aprimoramento dos serviços. Outro ponto abordado nas conclusões da pesquisa se referiu à inoperância dos Conselhos Municipais de Previdência em Vitória de Santo Antão, dificultando assim a fiscalização do funcionamento do Instituto. Por fim, foram apontadas as limitações do trabalho e as sugestões para estudos futuros.

**Palavras-chave:** política pública previdenciária; nível de satisfação; *accountability*; Vitória de Santo Antão; Vitória Prev.

## ABSTRACT

ASSIS, Ana Regina Barbosa de. **The performance of Vitória Prev – Servers Security Institute of the City of Vitória de Santo Antão (PE):** evaluating the satisfaction of the public attended. 2012. 100 f. Dissertation (Master). Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

The pension plan is considered, today, with recurrent needs area on the public agenda. The public pension policy, according to researchers in the area, is outdated, does not meet the needs of citizens. The work consisted of a conclusive character descriptive study. Its overall objective was to evaluate the level of satisfaction of users of Vitória Prev, in the context of current welfare policy in Vitória de Santo Antão (Pernambuco). To this end, we sought to characterize the profile of the beneficiary's social security policy, put forward suggestions for building a model for monitoring and assessing the level of satisfaction of the citizen / that can be incorporated into organizational management and propose improvements to the operation and the performance of organ. Were conducted desk research and literature, followed by primary data collection. 252 questionnaires were administered to the recipients of the Vitória Prev from simple random sampling. These data were processed with descriptive and inferential statistical instrumental, with operational support software SPSS 12.0. Step complement referred to the structured interviews with key institutional actors of municipal governance. The results of applying the instrument of primary data collection showed that the level of satisfaction of users of Vitória Prev presents with satisfactory levels, having reached 99.6% in the overall evaluation. Maintaining the current management model was highlighted, however, it is worth mentioning the need for improvement of services. Another point addressed in the conclusions of the research referred to the ineffectiveness of the Municipal Councils of Social Security in Vitória de Santo Antão, thus hindering the surveillance operation of the Institute. Finally, we pointed out the limitations of the study and suggestions for future studies.

**Keywords:** social security policy; satisfaction; accountability; Vitoria de Santo Antão; Vitória Prev.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Administração pública burocrática x gerencial

Quadro 2: Síntese da revisão de literatura acerca do conceito “avaliação”

Quadro 3: Objetivos específicos, variáveis e instrumentos de pesquisa

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processamento de *inputs* e *withinputs* no interior do sistema político

Figura 2: Organograma diretoria executiva – Vitória Prev

Figura 3: Fluxograma metodológico

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Público atendido por categoria e gênero

Tabela 2: Público atendido por tipo de aposentadoria e faixa etária

Tabela 3: Faixa etária x gênero

Tabela 4: Renda salarial x gênero

Tabela 5: Tipo de benefício x faixa etária

Tabela 6: Avaliação do atendimento dos funcionários

Tabela 7: Avaliação das informações repassadas pelos funcionários

Tabela 8: Avaliação das informações repassadas pelos funcionários x faixa etária

Tabela 9: Avaliação das informações repassadas pelos funcionários x faixa etária

Tabela 10: Avaliação do horário de atendimento x gênero

Tabela 11: Avaliação geral

Tabela 12: Avaliação geral

Tabela 13: Quantitativo de servidores aposentados (2009-2011)

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Tipo de benefício

Gráfico 2: Avaliação da infraestrutura

Gráfico 3: Avaliação dos eventos

Gráfico 4: Avaliação das mudanças de infraestrutura

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAP: Caixas de Aposentadoria e Pensões

Ceme: Central de Medicamentos

CF: Constituição Federal

CSN: Companhia Siderúrgica Nacional

Dataprev: Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DL: Decreto-Lei

Funabem: Fundação Nacional do Bem-estar do Menor

Funrural: Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAP: Institutos de Aposentadoria e Pensões

Iapas: Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPE: Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva

IAPETC: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

IAPB: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes

IAPI: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

Inamps: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS: Instituto Nacional de Previdência Social

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social

Ipase: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

LBA: Legião Brasileira de Assistência

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOPS: Lei Orgânica da Previdência Social

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MF: Ministério da Fazenda

MPS: Ministério da Previdência e Assistência Social

PEA: População Economicamente Ativa

Prorural: Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

PSSS: Plano de Seguridade Social do Servidor

RGPS: Regime Geral de Previdência Social

RJU: Regime Jurídico Único

RPP: Regime Próprio de Previdência

Sinpas: Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SPSS: *Statistical Package for Social Science*

Vitória Prev: Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Vitória de Santo Antão

# SUMÁRIO

**Resumo**

**Abstract**

**Lista de quadros**

**Lista de figuras**

**Lista de tabelas**

**Lista de gráfico**

**Lista de abreviaturas e siglas**

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Introdução</b> .....   | 03 |
| 1.1. Objetivos da Pesquisa.....  | 06 |
| 1.1.1. <i>Objetivo Geral</i> .....                                       | 06 |
| 1.1.2. <i>Objetivos Específicos</i> .....                                | 06 |
| 1.2. Justificativa .....   | 06 |
| <br>   |    |
| <b>2. Gestão Pública</b> .....   | 11 |
| 2.1. Administração Pública .....   | 11 |
| 2.2. Políticas Públicas .....  | 16 |
| 2.3. Avaliação de Políticas Públicas.....                                | 26 |
| 2.4. Satisfação do Cidadão e <i>Accountability</i> .....                 | 37 |
| <br>   |    |
| <b>3. Política Pública Previdenciária no Brasil</b> .....                | 42 |
| 3.1. Evolução Histórica.....   | 42 |
| 3.2. Sistema de Seguridade Social .....                                  | 46 |
| 3.3. Previdência Social .....  | 50 |
| 3.4. Evolução do Regime Próprio de Previdência Social .....              | 52 |
| 3.5. Legislação Vigente .....  | 55 |
| <br>   |    |
| <b>4. Pesquisa</b> .....   | 61 |
| 4.1. Abordagem da Pesquisa .....   | 61 |
| 4.2. Instrumento de Levantamento de Dados: Variáveis e Indicadores ..... | 64 |
| 4.3. Tratamento, Análise e Interpretação dos Dados .....                 | 66 |

|  |            |
|--|------------|
| 4.3.1. <i>Questionários</i> .....  | 66         |
| 4.3.2. <i>Entrevistas</i> .....  | 66         |
| <b>5. Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Vitória de Santo Antão – Vitória Prev</b> .....                        | <b>67</b>  |
| 5.1. Repasse de Recursos .....   | 70         |
| 5.2. Conselhos Administrativo e Fiscal.....  | 70         |
| <b>6. Avaliando a Satisfação do Usuário do Vitória Prev: Contribuições para a Política Pública Previdenciária no Município</b> ..... | <b>75</b>  |
| 6.1. Percepção da Sociedade sobre Política Previdenciária .....  | 75         |
| 6.2. Atendimento Recente no Vitória Prev .....   | 77         |
| 6.3. Considerações para a Política Previdenciária no Município .....   | 86         |
| <b>7. Considerações Finais</b> .....   | <b>89</b>  |
| <b>Referências Bibliográficas</b> .....  | <b>92</b>  |
| <b>Apêndice A</b> .....  | <b>97</b>  |
| <b>Apêndice B</b> .....  | <b>100</b> |

## **1. INTRODUÇÃO**

Recentemente a previdência social tem sido considerada uma área que apresenta demandas recorrentes na agenda pública, razão suficiente para merecer atenção especial de analistas. A política de previdência social se insere no rol das políticas públicas, aqui compreendidas como expressão maior das ações que concretizam decisões políticas (RUA, 1997), as quais servem “à concretização, direta ou indireta, de direitos fundamentais e dos fundamentos da República, contidos no art. 1º da Constituição Federal” (SOUZA, 2009).

A política pública previdenciária, de acordo com estudiosos da área, encontra-se ultrapassada, não correspondendo às necessidades dos cidadãos, sendo incapaz de atender à diversidade de demandas sociais existentes e, cada vez mais, crescentes. As questões relacionadas a tal temática vêm merecendo um maior espaço no campo das discussões, (haja vista as mudanças ocorridas nas regras de concessão para aposentadorias, que sofrem alterações constantemente), reflexo das mudanças ocorridas no cenário populacional do País, onde cresce aceleradamente o número de pessoas consideradas da terceira idade.

De acordo com Camarano e Pasinato (2002), nas últimas décadas, na ampla maioria dos países desenvolvidos e também em muitas economias emergentes, observou-se um movimento inequívoco de expansão da quantidade de idosos em idade bastante avançada, dentre os quais é comum a ocorrência de doenças crônicas e limitações físicas e mentais. Este fenômeno está diretamente ligado ao processo de envelhecimento populacional, que culmina com uma participação crescente dos idosos na população total, determinada fundamentalmente pelo aumento da expectativa de vida e pela redução da taxa de natalidade.

Ainda para Camarano e Pasinato, o Brasil também experimenta um movimento claro de alteração da estrutura etária de sua população. Neste novo cenário demográfico, com a natural expansão do contingente de idosos em condições frágeis, cresce a necessidade de uma estratégia de provisão de cuidados específicos para este grupo

populacional. Trata-se da oferta de atenção e cuidados especiais, que vão além daqueles normalmente oferecidos pela Previdência, pela Assistência Social ou pelas políticas no campo da Saúde Pública. A previsão de que a procura por esses serviços sociais tende a aumentar nas próximas décadas deve orientar a formulação de políticas que contemplem a atenção adequada aos idosos dependentes do país, a custos sustentáveis.

Camarano e Pasinato (2002) destacam que, apesar de o envelhecimento populacional ser amplamente reconhecido como uma das principais conquistas sociais do século XX, reconhece-se, também, que este traz grandes desafios para as políticas públicas. Um dos mais importantes é o de assegurar que o processo de desenvolvimento econômico e social ocorra de forma contínua, com base em princípios capazes de garantir tanto um patamar econômico mínimo para a manutenção da dignidade humana, quanto a equidade entre os grupos etários na partilha dos recursos, direitos e responsabilidades sociais.

Essas mudanças exigem uma transformação na postura da previdência pública, que hoje, conforme análise situacional, já não consegue atender de maneira adequada seu público beneficiário e, caso continue com os mesmos padrões, dificilmente, estará apta a atender essa demanda.

A Previdência Social, hoje, conforme observado no estudo de Melo é encarada como um dos gargalos da gestão pública brasileira, uma vez que a alternância de governantes não representou, até então, uma solução para o problema, que envolve divergentes interesses e atores sociais. O tema, até então tratado de forma superficial, exige, por parte de estudiosos e gestores públicos, uma visão mais realista e condizente com as características da sociedade atual. (MELO, 2004)

A ideia de aposentadoria em nosso país ainda está muito relacionada ao perfil de pessoas com mais de 60 anos, público esse considerado de “terceira idade”, porém a realidade é diferente, uma vez que existem distintos tipos de aposentadorias e, dependendo do critério utilizado, diferentes faixas etárias. Sendo assim, o perfil do público que utiliza os serviços da previdência em nosso país é bastante diversificado, e cabe às políticas públicas existentes, bem como a seus órgãos

reguladores, atender as diferentes necessidades.

O conceito de envelhecimento ou a definição de pessoa idosa não são objeto de consenso, seja na literatura especializada ou na sociedade em geral. Em paralelo à evolução cronológica, estão presentes fenômenos biológicos, psicológicos e sociais que resultam importantes para a percepção e a vivência da idade e do envelhecimento. Em nossas sociedades é comum associar o envelhecimento com a saída da vida produtiva pela via da aposentadoria. Contudo, mesmo sob este aspecto, não é possível estabelecer um consenso, devido às constantes mudanças legais referentes às idades de acesso a esse benefício, como também à existência de um significativo número de trabalhadores cuja trajetória no mercado de trabalho não lhes dota de algum direito de aposentadoria. Desta forma, para fins deste trabalho, será adotada a definição estabelecida no Estatuto do Idoso (2003), que considera pessoas idosas aquelas com 60 ou mais anos.

Sabe-se da necessidade de ajustes nas condições de atendimento do serviço público em geral, fato evidenciado quando seu público é composto em grande número por pessoas da terceira idade; diante desse aspecto, pode-se questionar:

- Que alternativas existem para suprir as necessidades do servidor público ao se aposentar?
- A alternativa dos institutos de previdência de servidores públicos atende às necessidades e diversidade do público beneficiário do atual modelo de previdência adotado?

Conduzido pelas questões acima relacionadas, o trabalho está estruturado em cinco capítulos. No Capítulo 1, apresentam-se a introdução, a justificativa e as linhas condutoras do trabalho, na forma de objetivos gerais e específicos. Os capítulos 2 e 3 consistem na revisão de literatura, composta pelas seguintes temáticas: gestão pública, política pública previdenciária no Brasil, e regime próprios de previdência social. O Capítulo 4 descreve o objeto de estudo escolhido para a pesquisa que levanta a base de dados desta dissertação: o Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Vitória de Santo Antão (PE) – escolhido como base de informações

para essa dissertação. No Capítulo 5, são apresentados os aspectos metodológicos desse estudo, mostrando o processo de investigação e as técnicas empregadas para as análises propostas. O Capítulo 6 expõe e discute os resultados do estudo após a coleta, tratamento e análise dos dados. Por sua vez, o Capítulo 7 apresenta as considerações finais, as limitações e as sugestões para estudos posteriores.

## **1.1. Objetivos da Pesquisa**

### *1.1.1. Objetivo Geral*

Avaliar o nível de satisfação dos usuários do Vitória Prev, no contexto da política previdenciária vigente no município.

### *1.1.2. Objetivos Específicos*

1. Caracterizar o perfil do público beneficiário da política previdenciária através do atendimento desenvolvido pelo Vitória Prev;
2. Apresentar sugestões para construção de modelo de monitoramento e avaliação do nível de satisfação do cidadão / beneficiário que possa ser incorporada à gestão do Vitória Prev.
3. Propor melhorias ao funcionamento e à atuação do Vitória Prev.

## **1.2. Justificativa**

O trabalho, ora apresentado, aborda de modo interconectado questões vinculadas à política previdenciária em municípios brasileiros: formulação de políticas públicas orientadas ao cidadão; satisfação do beneficiário e *accountability* na previdência social com a intermediação dos institutos previdenciários.

A evolução da sociedade impôs aos administradores públicos a adequação da forma como vinha sendo gerida os recursos públicos. Como consequência desses novos desafios apresentados surge a problemática de como definir as pessoas que se

utilizam do serviço público: usuários ou clientes. Embora em primeira análise pareça que a escolha entre esses termos seja simples questão de semântica, o fato é que conforme o cidadão é classificado (cliente ou usuário ou beneficiário) se tem estabelecido a sua forma de tratamento e grau de importância. As instituições públicas na busca da qualidade têm se deparado muito sobre essa controvérsia que exige uma postura ainda mais de vanguarda, pois antes de usuário, o indivíduo que procura o serviço público é um cidadão e como tal merece ser tratado. Exige-se hoje do Estado a formulação de uma clara política institucional em que o usuário do serviço público tenha absoluta primazia de atendimento.

No que se refere à satisfação do cidadão / beneficiário, recentemente tem havido uma crescente busca de melhoria na prestação de serviços, caracterizada pela exigência dos cidadãos. Enfim, alterações de natureza socioeconômica que exigem das organizações uma reflexão sobre a postura adequada para se adaptarem a este contexto e dele poderem se beneficiar.

É consenso a importância da satisfação do cidadão / beneficiário como instrumento que contribui para garantir a sobrevivência das organizações, porém, se a satisfação do cidadão / beneficiário é vital para a sobrevivência organizacional, por que, então, os líderes muitas vezes não a colocam como a sua principal meta? Por que o cidadão é relegado a um nível de importância secundário? Como se pode evoluir em busca da satisfação do cidadão / beneficiário?

Nos últimos anos, é cada vez mais utilizado o conceito de administração com foco no cidadão, ao invés de cliente. Isso ocorre pela percepção crescente de que, no setor público, o critério de eficiência está subordinado ao critério democrático (CUNILL GRAU, 1997). Assim, ao mesmo tempo em que é preciso construir uma administração pública eficiente, é necessário preservar prioritariamente os valores democráticos. Da mesma forma, a importação de práticas e conceitos organizacionais do setor privado não deve suplantiar o objetivo maior do Estado que é o interesse público. A especificidade original do setor público está no seu caráter eminentemente político. Dessa forma, enquanto o setor privado é regido pelo mercado e o lucro, a administração pública não pode ser compreendida fora dos

princípios do poder e da legitimidade. Isso faz com que a cidadania assuma uma importância infinitamente maior no setor público, onde o “cidadão-cliente é um cidadão-cidadão, um cidadão pleno, que é o objeto dos serviços públicos e também seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 118).

A ideia de qualidade nos serviços públicos é hoje um imperativo, quer porque os cidadãos são cada vez mais exigentes em relação aos serviços que a administração pública lhes presta, quer porque os funcionários e agentes aspiram a que o seu trabalho seja mais responsável, mais gratificante e mais rico sob o ponto de vista do seu conteúdo funcional.

Mais do que uma nova teoria, nova política ou novo modelo, a qualidade é uma filosofia de gestão para qualquer organização que almeje ser confiável ou socialmente útil, tendo-se tornado uma forte tendência. A administração pública não pode ficar imune a esta nova forma de gestão, uma vez que está sujeita às mesmas pressões e aos mesmos constrangimentos que as empresas, o que a obriga rever métodos de gestão e funcionamento, sistemas de organização e princípios de legitimação, tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, seus clientes.

Tratando-se do aspecto do envelhecimento da população, fator que torna a questão da previdência pública delicada, pois observa-se um crescimento vertiginoso do contingente de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, o Brasil é um país que envelhece a passos largos. No início do século XX, um brasileiro vivia em média 33 anos, ao passo que hoje sua expectativa de vida ao nascer constitui 68 anos (VERAS, 2003). O autor ressalta também que, em nosso país, o número de idosos passou dos dois milhões, em 1950, para seis milhões em 1975 e, para 15,4 milhões, em 2002, significando um aumento de 700%. Estima-se, ainda, para 2020, que esta população alcance os 32 milhões.

A problemática encarada no que tange aos estudos populacionais mudou de foco a partir da consolidação da transição demográfica. Hoje observamos que não há mais a preocupação com a explosão demográfica e sim com relação aos baixo

crescimentos populacionais somando se a isso o aumento da expectativa de vida, acima de 75 anos (ONU, 2002), relacionada claramente aos avanços na área de saúde e os investimentos em saneamento e educação, observamos, em alguns cenários mundiais novas demandas sociais de difíceis soluções. (COSTA; DIAS JUNIOR, 2006).

Apesar do Brasil ainda não possuir níveis de fecundidade comparáveis a de países desenvolvidos, é notória a transformação etária ocorrida rapidamente. O aumento expressivo da população de idosos, visto em estados alcançando índices que ultrapassam 10% do número de indivíduos. Baseado neste cenário, é importante o desenvolvimento de estudos sobre o envelhecimento da população brasileira bem como todos os seus desdobramentos para sociedade.

Essas mudanças impõem desafios para o governo e para a iniciativa privada, traduzidos na emergência da necessidade de novos paradigmas e métodos de planejamento, de gerência e de prestação de cuidados.

Hoje, a percepção corrente da sociedade brasileira é a de que o atendimento ao público da terceira idade não corresponde, na maioria das vezes, à expectativa do público beneficiário. Os idosos brasileiros vivem cotidianamente angústias com a desvalorização das aposentadorias e pensões, com medos e depressão, com a falta de assistência e de atividades de lazer, com o abandono em hospitais ou asilos. À desinformação, ao preconceito e ao desrespeito aos cidadãos da terceira idade, se somam a precariedade de investimentos públicos para atendimento às necessidades específicas da população idosa, a falta de instalações adequadas, a carência de programas específicos e mesmo de recursos humanos, seja em quantidade, seja em qualidade.

Com base num cenário de grandes dificuldades e omissões por parte do poder público, torna se interessante avaliar até que ponto o servidor público aposentado sente se satisfeito ou insatisfeito com os serviços previdenciários que lhes são oferecidos. De modo mais cotidiano, como isso vem acontecendo nos institutos criados para intermediar a relação entre o Estado e o seu beneficiário?

A busca pela qualidade no atendimento é questão de serviço público que aponta para a urgência de mudanças e inovação nos paradigmas de atenção à população idosa e reclama estruturas criativas, com propostas de ações diferenciadas. Autonomia, participação, cuidado, autossatisfação, possibilidade de atuar em variados contextos sociais e elaboração de novos significados para a vida na idade avançada são, hoje, conceitos-chave para qualquer política destinada aos idosos.

No contexto local, Vitória de Santo Antão, tal pesquisa servirá de marco no que diz respeito aos estudos sobre seu Regime Próprio de Previdência, contextualizado através do Vitória Prev, órgão este bastante jovem que vem passando por uma série de mudanças estruturais. O presente estudo visa apontar caminhos e alternativas para adoção de práticas que venham aprimorar as políticas públicas desenvolvidas pelo seu Regime Próprio de Previdência e pelo sistema como um todo

## **2. GESTÃO PÚBLICA**

### **2.1. Administração Pública**

Administração é definida, de modo geral, como a aplicação de métodos, estratégias e do raciocínio analítico ao processo de tomada de decisões nas organizações, quer sejam públicas ou privadas. Shafritz e Hyde entendem que

as práticas e as ideias acerca da administração pública estão orientadas por instituições e valores políticos, econômicos, sociais e culturais. Na realidade, é o contexto da administração pública, mais do que sua composição interna, que determina seu funcionamento e sua potencialidade de transformação. (1999)

Para Casals (1998), a administração pública é uma expressão comum que indica o conjunto de atividades envolvidas na formulação, implementação e execução de políticas públicas, embora seja usualmente percebida como a parte da política que se concentra no gerenciamento da burocracia e em suas relações com os ramos executivo, legislativo e judiciário do governo. Os deveres normalmente associados à administração pública incluem a formulação, implantação e execução das leis, normas e regulamentos; elaboração, supervisão e análise de orçamentos e demais planos ou programas; assessoria aos elementos formuladores das políticas públicas; a seleção e supervisão de funcionários; o funcionamento e a manutenção da repartição e a manutenção de contatos com grupos ou indivíduos relevantes na comunidade.

De fato, mais do que um conjunto de teorias e métodos, a administração pública constitui-se com frequência, em um encadeamento de relações e articulações políticas com vistas a negociar, com os diversos atores envolvidos, os objetivos do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Neste trabalho adotamos os conceitos de Lage (2001) no que tange a importância de uma boa relação entre administração pública e a sociedade, bem como seus mecanismos de controle do mesmo autor e a atuação do cidadão no desenvolvimento e cumprimento das políticas públicas. Ainda sobre o mesmo tema,

vale destacar o posicionamento de Vieira (1999) sobre os gargalos encontrados ainda hoje na administração pública brasileira, mesmo tendo passado por diversos processos estruturais, esse modelo ainda não alcançou padrão aceitável.

Para Lage, a efetividade dessas negociações e a aplicação em benefício da sociedade, podem ser avaliadas através das formas como se relaciona com seus cidadãos. Se o relacionamento é clientelista, a tendência é em geral, a administração pública ser lenta, corrupta e deficiente, quer seja em tecnologias administrativas, quer seja na qualificação e desvalorização de seus recursos humanos. Quando o relacionamento com seus cidadãos é imparcial, ágil e transparente, a probabilidade é que a administração pública seja bem estruturada, seus recursos humanos valorizados, com um bom sistema de informação, e esteja orientada para o atendimento às necessidades da sociedade.

Os cidadãos, por sua vez, à medida que vai ampliando a consciência dos conceitos de cidadania, tornam-se mais exigentes quanto à eficácia das estratégias e planos governamentais, como também quanto à qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Nessa ótica, as políticas empreendidas pelo poder público devem buscar a melhoria das condições sociais, a agilidade na solução dos problemas da sociedade e a transparência para o controle social (LAGE, 2001).

Para Vieira, a administração pública brasileira, apesar das inúmeras reformas administrativas havidas, continua a ser caracterizada pela ineficiência e ineficácia da gestão, assim como pelo clientelismo, o nepotismo, a ausência de profissionalização dos quadros e o clima geral de despreocupação quanto à instrumentalidade da organização pública, enquanto elemento indispensável à implementação das políticas públicas.

Pereira destaca três formas de se administrar o Estado (PEREIRA, 1999):

- Patrimonialista: o autor assegura ter sido uma característica dos governos monárquicos, os quais confundiam o patrimônio do monarca com o patrimônio público, logo, não visava o interesse público. O Estado era visto como

propriedade do rei. Como esse tipo de administração era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX, quando era necessário separar o Estado do mercado, surgiu a administração burocrática moderna.

- Burocrática: o autor evidencia que surgiu nos anos de 1930 e serviu como base para a administração profissional. O setor público, bem como o privado, adotou esse modelo como forma de organização estrutural. Nesse modelo, as ordens passam a ser dadas de maneira estável e previsível, os deveres e direito de cada posto de trabalho são determinados claramente, assim como o grau de especialização requerido é especificado. Este modelo permite a implantação de mecanismos gerenciais que privilegiam a redução de custos e a otimização de resultados que prevaleceu durante muito tempo como a melhor forma de administração pública até os anos de 1970.
- Gerencial: Bresser destaca que a partir dos anos de 1980, iniciou-se a prática dessa forma de gestão nos países desenvolvidos e, no Brasil, nos anos 90. Apresenta as seguintes características: descentralização do ponto de vista político; descentralização administrativa; organizações com poucos níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada; controle por resultados e administração voltada para o atendimento do cidadão. Outros autores acrescentam mais duas características, quais sejam: organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; e definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho.

Como superação da administração patrimonialista e da burocrática clássica, que têm um viés a centralizador e autoritário, a administração pública gerencial tem sua base na concepção de um Estado e de sociedade democrática e plural. “Nestes termos, o problema não é o de alcançar a racionalidade perfeita, mas o de definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes, de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos [...] seja atendido” (PEREIRA,

1999, p.25).

No que tange ao modelo burocrático, por ele ter se desenvolvido em uma sociedade na qual as mudanças aconteciam mais lentamente e em uma época na qual somente os que ocupavam o topo da hierarquia social possuíam informações para decidir adequadamente, ou seja, em condições adversas das atuais, ele encontra-se ultrapassado e, segundo Osborne e Gaebler, o ambiente contemporâneo exige instituições que produzam bens e serviços de qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos e somente o modelo gerencial pode proporcionar tal situação (OSBORNE E GAEBLER, 1994 *apud* BARROS, 2005).

Sendo assim, o desafio da administração pública é transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e distantes da sociedade em organizações flexíveis e empreendedoras. Esse desafio faz com que as organizações públicas adotem padrões de gestão desenvolvidos para o ambiente de empresas privadas, com as devidas adaptações à natureza do setor público (PEREIRA, 1999). O quadro a seguir apresenta as principais diferenças entre a administração pública burocrática e a gerencial.

| <b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA</b> | <b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL</b>     |
|--|--|
| Controle de processos e procedimentos    | Controle de resultados                     |
| Procedimentos rígidos                    | Procedimentos flexíveis                    |
| Autorreferente                           | Orientada para o cidadão                   |
| Centralização                            | Descentralização e delegação de autoridade |
| Hierarquização                           | Incentivo à criatividade e inovação        |
| Não existe grau de confiança             | Grau limitado de confiança                 |

**Quadro 1:** Administração pública burocrática x gerencial

Fonte: (PEREIRA,1999)

Pereira acrescenta que

[...] a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deve variar de acordo com o setor. A grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, deve estar ainda presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Já nos demais setores, onde o requisito da eficiência é fundamental, dado o grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deve ir diminuindo até praticamente desaparecer no setor das empresas estatais.(PEREIRA, 1999 p. 265)

Por sua vez, Ramos aponta o paradigma vigente da avaliação da eficácia da maioria das organizações e instituições da atualidade, quando fala que

a eficácia da organização e das instituições em geral é mensurada do ponto de vista de sua contribuição direta ou indireta para a maximização das atividades do mercado, o que leva a tipos unidimensionais de teoria e práticas organizacionais, e a modelos de ciência política de que são exemplos a teoria convencional da escolha pública e a atual teoria econômica.(RAMOS, 1989, p.182)

Este paradigma distorce o objetivo das organizações públicas, que deve ser efetivamente voltado para os interesses da sociedade, colocando-a em plano secundário e trabalhando sob as imposições da esfera econômica. Entretanto, Ramos alerta para uma nova concepção de administração, ao mencionar que

o desenvolvimento adequado de organizações e instituições, em geral, é avaliado do ponto de vista de sua contribuição direta ou indireta para o fortalecimento do senso de comunidade do indivíduo. Isso conduz ao tipo multidimensional de teoria política e organizacional (e de sua prática) conceptual e operacionalmente qualificada para o encorajamento, tanto das atividades produtivas dos cidadãos quanto de seu senso de significativa atualização pessoal e social.(RAMOS, 1989, p. 185)

Um fator importante a ser perseguido pelas administrações públicas é a idéia do gerenciamento do desempenho. Para Oakland, "... o estabelecimento de objetivos de desempenho proporciona um rumo claro e uma comunicação satisfatória sobre os níveis esperados de realização" (OAKLAND, 1994, p. 289). É possível imaginar a construção de indicadores da qualidade capazes de mensurar os avanços qualitativos na sociedade relativos às condições econômicas, sociais, culturais, políticas entre outras, de forma que a sociedade possa acompanhar e monitorar os resultados das estratégias e ações públicas. Contudo, não tem sido frequente esse cuidado.

O novo desafio da administração pública é manter-se à altura da crescente complexidade das relações sociais, culturais e políticas com motivação, consolidando a democracia nos espaços públicos deliberativos, a participação e a transparência das ações governamentais, com vistas ao processo de interação dinâmica entre o Estado e a sociedade em face às novas exigências da administração e da tecnologia impulsionados pela globalização econômica.

As funções do Estado necessitam ser cumpridas nesse contexto, o que exige novas formas de gerenciamento da administração pública frente aos questionamentos da população usuária dos serviços públicos focados no desemprego, na previdência social, na saúde pública, na educação pública, entre outros. Tais demandas requerem ser atendidas com qualidade e velocidade dos serviços alcançando efetividade social com equidade e sustentabilidade.

Segundo alguns autores, dada a magnitude dos problemas sociais, os aparelhos do Estado não são capazes, em função da estrutura tradicional das suas organizações, de prover com a eficácia, eficiência e efetividade esperadas pela população usuária. Com uma gestão pública que admite a participação, o compartilhamento de recursos e de meios públicos, a parceria com base na contrapartida nos direitos e deveres, e a transparência dos atos e ações do governo e dos parceiros oriundos da sociedade, criou-se a perspectiva de viabilizar com eficiência e sustentabilidade o atendimento das demandas sociais complexas (ALECIAN, 2001; TROSA, 2001).

## **2.2. Políticas Públicas**

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, segundo Rua, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo (RUA, 1997).

Resta, então, a política. Esta envolve coerção - principalmente como possibilidade - mas que não se limita a ela. A autora apresenta uma definição bastante simples:

política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo. É' possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

Dagnino afirma que para entender o conceito de política é necessário considerar (DAGNINO, 2002):

- a) distinção entre política e decisão: a política é gerada por uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão);
- b) distinção entre política e administração;
- c) política envolve tanto intenções quanto comportamentos;
- d) tanto ação como não-ação;
- e) pode determinar impactos não esperados;
- f) propósitos podem ser definidos ex post: racionalização;
- g) como um processo que se estabelece ao longo do tempo;
- h) envolve relações intra e inter organizações;
- i) a mesma é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;
- j) a mesma é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

A literatura de políticas públicas foi um pouco tardia em reconhecer a importância da implementação no processo de planejamento, até mesmo porque os estudiosos de políticas públicas tinham um viés tradicional das ciências políticas, tendo um foco de análise nos processos legislativos ou administrativos do Executivo (NAJAM, 1995 *apud* OLIVEIRA, 2006). Assim, o importante a ser pesquisado seria entender como os assuntos chegam à agenda política, quais são os processos legislativos de aprovação de leis, como eleições são ganhas ou perdidas, como órgãos burocráticos são criados, como são indicados os responsáveis por determinados cargos etc. Ainda hoje, no Brasil, existe muito esta visão em relação ao que é importante para definir políticas públicas na prática.

O presente estudo toma por base, especificamente, a teoria das políticas públicas

que, segundo Dias , podem ser definidas como o conjunto de ações executadas pelo Estado, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações particulares do Estado. São linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum ( 2003).

Hall (2001) explica que o desenvolvimento de políticas públicas é uma atividade política e essa sofre influências econômicas, sociais e culturais da sociedade, bem como de estruturas formais do Governo e de outros aspectos do sistema político. Sendo assim, a política deve ser considerada como consequência do ambiente político, dos valores e das ideologias da distribuição de poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomada de decisão. Para Kon (1999, p. 179), entende-se por políticas públicas “uma série de ações ligadas à formulação de decisões tomadas pelas autoridades governamentais, envolvendo os fins e as aspirações de uma sociedade moderna, através da utilização de meios para alcançá-los”. Ainda sobre as políticas públicas, Pinheiro (2001) esclarece seus objetivos principais e permanentes:

- a correção de desajustes, quer decorrentes das condições naturais, ou dos mecanismos de livre funcionamento dos mercados;
- a suplementação da iniciativa privada; e
- a coordenação geral dos esforços das pessoas físicas e demais entidades jurídicas.

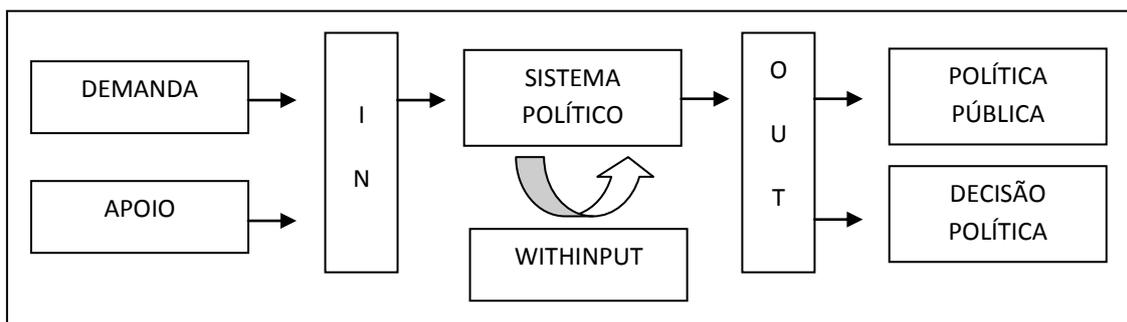
Por sua vez, Rua (1997) afirma que as políticas públicas podem ser entendidas como produtos ou outputs resultantes da atividade política, compreendendo o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. A autora explica que a dimensão pública do termo políticas públicas tem explicação não só no tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas especialmente no caráter imperativo, oriundo do fato de que políticas públicas são decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público.

Em seus estudos iniciais, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dito de outra forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, diga-se de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área. Em um segundo momento, contudo, a partir da década de 1950, passou-se à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais, usualmente envolvidos (FARIA, 2003).

As políticas públicas, uma vez tratadas como *outputs*, resultam do processamento de *inputs* e *withinputs* no interior do sistema político. Esses *inputs* e *withinputs*, por sua vez, podem ser traduzidos em demanda e suporte (RUA, 1997).

*Inputs* diferenciam-se de *withinputs* na medida em que os últimos são provenientes do próprio sistema político, ou seja, dos agentes do executivo (políticos, burocratas e tecnocratas), dos parlamentares e dos membros de judiciário, enquanto que os *inputs* podem ter origem nas mais diversas esferas sociais, até mesmo em outros países e organizações internacionais. Pires (2001) afirma que tanto *inputs* quanto *withinputs* podem surgir sob a face de demanda ou suporte, a distinção encontra-se no fato de demandas representarem qualquer tipo de reivindicação, enquanto que suportes estão direcionados para o sistema político ou mais especificamente para os governantes, como por exemplo, cumprimento de leis, apoio político, pagamento de tributos, etc.

O esquema a seguir ilustra a afirmação de Pires



**Figura 1:** Processamento de *inputs* e *withinputs* no interior do sistema político  
 Fonte: (PIRES, 2001)

Uma demanda ou reivindicação consegue penetrar no sistema político somente quando se relaciona com algum tipo de questão ou problemática que passa a preocupar as autoridades, tornando-se, assim, um item presente na agenda governamental. Quando atingido esse estágio, é cabível afirmar que se trata de um problema político. De acordo com Rua, para que uma dada situação se transforme em um problema político e passe a figurar como item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características (RUA, 1997):

- a) mobilize ação política: pode ser entendida como ação coletiva de grandes grupos, ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder ou ação de atores individuais estrategicamente situados;
- b) constitua uma situação de crise: calamidade ou catástrofe de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- c) constitua uma situação de oportunidade: situação em que haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

A conceituação de políticas públicas e das noções e elementos relacionados têm como objetivo servir de base para o estabelecimento da relação entre políticas públicas e indicadores de eficácia, eficiência e efetividade. O entendimento de tal relação é de fundamental importância para a proposta metodológica a que a pesquisa se propõe. Pois, acredita-se que uma política pública envolva conjuntos de regras e procedimentos, na medida em que possui objetivos a serem alcançados e que os busca através da definição de metodologias que instruem processos e

definem maneiras de se desempenhar certas ações.

Segundo Pires, políticas públicas envolvem organizações, desde aquelas ligadas a sua formulação até as relacionadas a sua operacionalização e, sendo assim, são tanto frutos de arenas institucionais quanto as partes que as constituem representam elementos constritores deste e/ou de outros ambientes organizacionais.(PIRES, 2001)

Portanto, uma política pública envolve e se constitui a partir da articulação de um aglomerado de instituições. É possível até pensar que se cria uma capacidade de influenciar os resultados políticos, uma vez que se incorporam elementos capazes de moldar a identidade, o poder e a estratégia dos atores envolvidos. Pode-se, assim, levantar suposições de que uma política pública é capaz de moldar comportamentos na medida em que, muitas vezes, as instituições que ela envolve atuam de forma a restringir os cursos de ação possíveis, além de inculcar, em um processo frequentemente gradual, novos valores orientadores de novas práticas.

A política pública é parte do processo de planejamento governamental e envolve tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente a um dado setor da vida social. Vista assim de forma tão abrangente, a política pública funde-se ao próprio processo de planejamento, com a diferença de que o planejamento é o processo e a política pública é o posicionamento da administração pública frente a um aspecto da vida social em um dado momento.

O processo de elaboração de políticas públicas costuma ser dividido em três fases sucessivas – formulação, implementação e avaliação – que conformam um ciclo que se realimenta. A política é, primeiramente, formulada. Isto é, concebida no âmbito de um processo decisório, pelos tomadores de decisão, que pode ser democrático e participativo ou autoritário; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada propositadamente incompleta para. Dependendo principalmente do grau de racionalidade do processo decisório, a fase de formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospectiva, explicitação de

valores e objetivos globais (PINHEIRO, 2001).

Depois de formulada, inicia-se a implementação da política, mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas. Dependendo, sobretudo, do grau de definição da política, eles exercem seu poder discricionário – variável principalmente segundo o nível em que se encontram na hierarquia – adaptando a política formulada à realidade da relação Estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que estas impõem ao jogo entre os atores sociais (PINHEIRO, 2001).

Finalmente, propõe-se que ocorra a avaliação da política, quando os resultados – entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – e impactos – entendidos como produtos sobre um contexto mais amplo e muitas vezes não esperados ou desejados – decorrentes de sua implementação são comparados com o planejado. É o grau de racionalidade da fase de formulação e o estilo de implementação o que define como irá ocorrer a avaliação. No extremo racional, em que existe uma intencionalidade da mudança de um determinado sistema, a avaliação é condição necessária. É através dela que o trânsito do sistema de uma situação inicial a outra situação, tida como desejada, pode ser promovida. É a avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento anterior. Após a implementação dessas, e a avaliação dos resultados alcançados é que, iterativamente, serão propostas novas ações que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado (PINHEIRO, 2001).

Tratando, especificamente, sobre política previdenciárias é importante ressaltar a contribuição teórica dos trabalhos de autoria de Melo: **Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias** (MELO, 2004) e **O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social** (MELO, 2005) onde o autor apresenta uma abordagem das tentativas de reformas na previdência social.

A difusão de políticas públicas é considerada um acontecimento inevitável após o fenômeno da globalização, porem essa prática é desenvolvida para atender

interesses por muitas vezes bastante divergentes, talvez seja essa a grande dificuldade de sua execução. Dentre os envolvidos nesse sistema estão as instituições globais: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, União Europeia, entre outros, considerados como as principais forças condutoras dessas mudanças.

No primeiro trabalho, Melo discute os possíveis formatos de convergência nas inovações das políticas públicas e se delimita a uma área específica, a política previdenciária, que mesmo após a segunda onda de Reformas ocorridas na década de 90, ainda não alcançou um modelo adequado para o sistema previdenciário brasileiro. Apesar da existência de alguns modelos de políticas previdenciárias existentes pelo mundo, alguns considerados de sucesso, como os da Argentina, o sistema público de pensão básica e do Chile, o modelo substitutivo, adotando um modelo de capitalização gerenciado pelo setor privado, o Brasil não conseguiu copiar nenhum dos modelos existentes, nem tão pouco conseguiu desenvolver um modelo próprio que possa ser considerado eficaz.

Em seu segundo trabalho apresenta a ampla reestruturação ocorrida nas relações intergovernamentais, nos governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, que foi fundamental para transformação do padrão de políticas sociais no país.

Diante de tal quadro é que persistem os anseios sociais para a tão sonhada Reforma da Previdência, que foi ensaiada nesses dois governos, ambos sem sucesso. O máximo conseguido no governo Fernando Henrique Cardoso, foi o estabelecimento do Fator Previdenciário.

Fica claro que o processo da Reforma Previdenciária é algo bastante complexo, envolvendo assim forças determinantes para sua execução, sendo necessários altos custos de transição de sistemas, bem como riscos de problemas com o cenário financeiro internacional.

O estudo de Melo (2004) apresenta algumas evidências da complexidade do tema no âmbito das políticas públicas brasileiras, a exemplo do depoimento do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso: “a reforma previdenciária é matéria

espinhosa”, não podendo ser comprada nem seu modelo imitado de outra nação, afinal, cada um tem suas peculiaridades, o que faz com que o ato de simplesmente copiar tal modelo possa ser algo por bastante perigoso, afinal o Brasil é considerado um país velho com uma massa de segurados expressiva”.

Para realização de tais mudanças no contexto das políticas previdenciárias, devem ser levados em consideração fatores, entre eles a situação dos servidores que já contribuíram para o atual sistema e aqueles que ainda contribuem. Sem dúvida, a grande dificuldade encontrada é adotar regras de transição menos impactantes para esse público.

A rigor, a literatura sobre Políticas Previdenciárias no Brasil carece de pesquisas empíricas. Nessa perspectiva, o trabalho de Osório Chalegre acrescenta considerações importantes: inicialmente o autor apresenta historicamente a trajetória das políticas de seguridade social até a reforma previdenciária. (CHALEGRE, 2009)

As políticas públicas de seguridade social (saúde, previdência e assistência social), sofreram grandes modificações e avanços em suas definições e aplicabilidades a partir da constituição de 1988.

Tais mudanças ocorrem de maneira bastante particular, uma vez que, enquanto na saúde e na assistência social as mudanças decorreram de necessidades de adequação aos novos modelos de políticas públicas, objetivando maior efetividade dos direitos constitucionais, na previdência seguiram um rumo confuso, a princípio sinalizando para o aumento das despesas e coberturas e em seguida para diminuição das mesmas.

A reforma previdenciária no Brasil surgiu para desobstruir um sistema falido, cheio de vícios inconsequentes, resquícios de um modelo de gestão paternalista, onde o ato da aposentadoria era visto como prêmio para o servidor que fosse contemplado, sem haver preocupações ou relações estabelecidas entre anos de trabalho e contribuição para tal sistema.

Para reverter tal cenário, foram estabelecidas mudanças, prevalecendo agora dois

princípios para o entendimento do novo modelo de previdência: o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro atuarial.

Visando dar um suporte as necessidades advindas do estabelecimento desse novo paradigma para gestão previdenciária, instituem-se no país os Regimes Próprios de Previdência, desvinculando os servidores públicos do Regime Geral de Previdência (INSS), tentativa essa de diminuir a sobrecarga adquirida por esse órgão. Surgiu também o Regime de Previdência Complementar, para que desta maneira o sistema previdenciário brasileiro fosse reorganizado, visando maior eficácia.

O sistema previdenciário brasileiro, mesmo passando por essas mudanças de ajustes, ainda pode ser considerado deficitário e para reversão desse quadro seria necessário democratizar a administração pública, transformando o cidadão em sujeito direto de seu controle.

Para que tais mudanças ocorram, à administração pública deve ser dotada de eficiência, democracia e controle, o que Cunnil Grau chamou de “modelo dos três testes”. Para a democratização da administração pública ir além da quebra de paradigmas e rupturas com os velhos modelos é necessário que a cidadania seja aparelhada de meios concretos de influencia sobre a administração pública, permitindo assim mais equilíbrio, controle e eficiência por parte da gestão.(CUNNIL GRAU, 2005)

Chalegre segue o trabalho avaliando as práticas de controle, essas poderiam ser desenvolvidas no universo dos Regimes Próprios de Previdência com o efetivo funcionamento dos Conselhos previstos em lei, porem essa realidade não existe na maioria dos institutos do estado de Pernambuco, ficando seus deveres apenas no papel.

Esse comportamento reflete o perfil apático do cidadão brasileiro que em sua maioria se encontra descrente com a gestão pública e por muitas vezes desinformado a respeito de seu papel como cidadão que deve exigir o cumprimento das ações determinadas em lei.

### **2.3. Avaliação de Políticas Públicas**

Políticas públicas devem ser compreendidas como ações de governo, que em regimes democráticos visam atender direta ou indiretamente aos anseios dos cidadãos que o elegeram. Em outras palavras, são “o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas” (PEDONE, 1986 *apud* ARAÚJO, LOUREIRO, 2003, p. 3). Entretanto, a forma final das políticas depende do resultado de uma negociação muito mais ampla. Para o autor, uma política governamental tem a natureza de um processo, no qual intervêm múltiplos atores, portadores de distintas percepções e dispendo de desiguais recursos de poder, com os quais se confrontam e organizam (ou não) consensualmente as decisões.

Portanto, identificar os atores e, por consequência, esclarecer quais são os objetivos de uma determinada ação governamental não é resultado de uma constatação simples. Na verdade, a literatura sobre avaliação destaca a importância de identificar as metas e objetivos das políticas antes de iniciar a atividade de avaliação propriamente dita. O que dificulta esse processo é o fato de que nada garante que tais objetivos sejam (sempre) resultantes de processos conclusivos de decisão política. Da mesma forma, nada garante que os objetivos não possam ser discutidos, ou questionados no contexto de uma mudança de governo, por exemplo. Essa dependência dos objetivos (das políticas públicas) faz também da avaliação uma tarefa dinâmica, além de árdua.

A atividade da avaliação é inerente ao ser humano. É um termo utilizado constantemente que do ponto de vista do senso comum significa dar valor a algo, valorar, atribuir juízo sobre alguma coisa. Segundo Ander-Egg e Aguiler (1994) *apud* Pastana (2002), em sentido lato, a palavra avaliação é utilizada no cotidiano das pessoas, como uma forma de ponderação baseada em valores, e é realizada para se analisar decisões tomadas e os rumos de ação adotados. Porém, normalmente este tipo de avaliação informal não é sustentado por uma base de informações suficiente e adequada e o seu método é subjetivo. Por isso, enquanto na dimensão informal o processo de avaliação pode ser subjetivo, na avaliação de instituições,

intervenções, serviços, atividades profissionais, políticas, programas ou ações, faz-se necessária uma sistematização rigorosa do processo, com precisão e objetividade. Avaliação é um conceito que normalmente necessita ser acompanhado de outros termos para ganhar significado. Segundo Garcia “avaliação não é palavra que venha sozinha, precisando estar acompanhada do seu objeto para ganhar inteligibilidade. É preciso também declarar o sujeito da avaliação, pois este lhe imprimirá sentidos e enfoques particulares [...]”. (GARCIA, 2001)

Guba e Lincoln avançam no entendimento da questão quando constatarem que se trata de um conceito em evolução, que muda de acordo com o contexto, incorporando as concepções anteriores e acrescentando novas perspectivas. Os autores argumentam que não existe uma maneira correta de definir avaliação, e se caso existisse, daria fim para sempre na discussão sobre como a avaliação deve ser conduzida e quais são os seus propósitos. Para eles, a definição de avaliação é uma construção mental do ser humano, correspondente a alguma realidade, portanto não pode ser definitiva. Os autores trazem ainda uma reflexão sobre a forma como o conceito vem sendo desenvolvido ao longo do tempo. Fizeram um levantamento breve de como os significados que têm sido atribuídos à avaliação durante os últimos cem anos, têm refletido o contexto histórico existente na época, os propósitos que as pessoas tinham em mente ao realizar as avaliações, a visão filosófica de avaliadores, teóricos e práticos. Os autores argumentam que através do tempo, a construção da avaliação se tornou mais complexa em informações e mais sofisticada. Eles analisaram a evolução da avaliação nos últimos cem anos e fizeram uma divisão / classificação em quatro gerações (1989).

A primeira geração ocorreu nos finais do século XIX e caracterizou-se pela mensuração e esteve vinculada a avaliação de desempenho de escolares. A palavra chave para este período é a medição e a função do avaliador era essencialmente técnica e tinha como finalidade identificar o nível de alcance de certos objetivos específicos, mediante a medição quantitativa, com a utilização de instrumentos e modelos únicos (GUBA, LINCOLN, 1989).

A segunda geração ocorreu no período de 1920 a 1950 e pode ser chamada de geração da descrição. Surgiu da necessidade de saber como funcionavam na

prática os currículos escolares, através da descrição do processo e da compreensão de como a atividade atingiu seus resultados e não somente a medição de resultados. A função do avaliador da segunda geração era de descrever, embora os aspectos técnicos da geração anterior se mantivessem (GUBA, LINCOLN, 1989).

A terceira geração veio porque a abordagem descritiva possuía problemas, principalmente o fato de que o avaliador se enxergava como um descritor da realidade, enquanto que era também necessário analisar o mérito do que estava sendo avaliado. Constatou-se que a descrição e o julgamento eram essenciais para a avaliação, servindo de base para o processo como um todo. A inclusão do julgamento no ato da avaliação marcou a emergência da terceira geração, uma geração que era caracterizada pelos esforços em realizar julgamentos em que o avaliador não apenas continuava descrevendo, mensurando, mas agora também estabelecia os méritos do programa avaliado, baseando-se em referenciais externos, assumindo a função de juiz e retendo as funções técnicas e descritivas anteriores (GUBA, LINCOLN, 1989) Julgamentos exigem referenciais contra os quais o julgamento poderá ser feito. Um problema que pode ser observado no início dessa geração é a falta de padrões referenciais para comparação e o medo dos avaliadores de se colocarem como juízes, pois muitos se sentiam politicamente vulneráveis. Segundo Garcia, não se pode descuidar de que os julgamentos de valor são sempre mais complexos do que operações de medição, deste modo, a tarefa de avaliar, mais do que saberes técnicos, exige competência, discernimento e equilíbrio. Esta geração vai da década de 1950 a 1980 e tem como objetivo a comparação de resultados múltiplos com metas e normas estabelecidas a priori visando determinar o valor e o mérito de determinado programa (GARCIA, 2001).

A quarta geração é proposta por Guba e Lincoln e também é designada por avaliação inclusiva e participativa, ou seja, inclui diversos atores, que por ventura estejam envolvidos no processo avaliativo (GUBA E LINCOLN, 1989). Segundo esta teoria, o envolvimento de diversos atores evita ou minimiza eventuais efeitos negativos do julgamento. Baseia-se nos paradigmas holístico, indutivo e construtivista. Os grupos de interesse são formados por pessoas que tem algum interesse no desempenho, no produto ou no impacto do objeto da avaliação, isto é, estão de alguma maneira envolvidos ou potencialmente afetados pelo programa e

por eventuais consequências do processo avaliativo. Isto porque se parte do pressuposto de que avaliar significa emitir um juízo de valor e que este juízo será influenciado pelo grupo que o define: profissionais, usuários, gerentes, entre outros. Portanto, se os grupos estiverem envolvidos neste julgamento, os efeitos negativos da avaliação serão minimizados (FURTADO, 2001).

Para explicar a maneira como a avaliação deve ser realizada, optou-se pela abordagem evolutiva de Guba e Lincoln, apresentada anteriormente. Apesar de existir na literatura inúmeras metodologias sobre a forma como a avaliação deve ser exercida, como o objetivo deste quadro é a compreensão do conceito, a divisão em gerações pareceu mais apropriada. Com relação à maneira como a avaliação é percebida, ou seja, para que serve e porque deve ser utilizada, também se constatou que na literatura os diversos pensamentos dos autores podem ser agrupados em três grandes grupos: visão tradicional, visão gerencialista e visão democrática. Neste caso, evidencia-se também uma evolução e expansão na percepção do conceito (GUBA E LINCOLN, 1989).

A visão tradicional surge principalmente com a Administração Científica, com a utilização das práticas de medição de desempenho. Dentro desta perspectiva, a avaliação é vista como mecanismo de controle, acompanhamento e julgamento. Na gestão pública, o propósito central da avaliação, de acordo com a visão tradicional, é ser um instrumento de vigilância do governo, um mecanismo para assegurar o cumprimento das metas pré-estabelecidas, que busca responder a pergunta: em que medida os objetivos propostos pelo “Programa X” estão sendo (ou foram) atingidos com sua implementação? (NEPP, 1999) Ou seja, a comparação entre os resultados alcançados e os objetivos planejados. Em seu lado negativo, pode ser confundido como um instrumento de fiscalização, que pode possibilitar tanto a recompensa àqueles que cumprem os seus deveres, assim como a punição aos que não fazem o acordado.

Dentro de uma visão restrita, relacionada com o julgamento do certo ou errado, do melhor ou do pior, pode-se gerar o medo da sanção, da perda da credibilidade e do poder, acabando por afastar os gestores da prática da avaliação (CAIDEN, CAIDEN, 2001; LOBO, 2000).

Segundo Wiesner são quatro as situações que geram necessidade de avaliação dentro deste contexto: quando o desconhecimento sobre os resultados das ações atinge um elevado patamar de desconforto; quando há indícios de que os resultados obtidos não são os esperados; quando surgem demandas superiores de organismos internacionais ou nacionais de financiamento ou quando surgem críticas de setores da sociedade sobre o desempenho, o andamento e os resultados das ações. Desta forma, a principal razão para se realizar a avaliação seria a pressão externa por parte de órgãos controladores, financiadores e da própria sociedade por melhores resultados (WIESNER, 2000).

A visão gerencialista surge sob influência do movimento de Reforma do Estado e da necessidade de se fazer mais com menos recursos, de ter uma gestão transparente voltada para a eficiência, eficácia das ações. Nesta abordagem, a avaliação é o instrumento que pode auxiliar o gestor público na tomada de decisões sobre a continuidade ou não dos programas, promovendo processos de aprendizagem contínua, baseado na ideia de que os ensinamentos da experiência passada podem evitar problemas futuros, permitindo aumentar a capacidade humana e institucional para alcançar os objetivos planejados.

Sob o enfoque do gerencialismo, deve-se dar uma maior ênfase aos resultados produzidos pelas organizações, em detrimento dos insumos e do processo; maior destaque na eficiência/eficácia e nos impactos da gestão e uma maior atenção aos clientes/consumidores/cidadãos dos serviços produzidos. Portanto, com uma gestão orientada por resultados, a temática da avaliação ganha maior importância na administração pública (BOZZI, 2001).

Na tentativa de ilustrar o conceito de avaliação, recorreu-se ao quadro resumo elaborado por Pastana que demonstra de forma sintética a evolução da maneira como o termo é percebido (PASTANA, 2002).

| O que?          | Como?   | Por que e Para que?   |
|-----------------|---|---|
| Processo que... | <b>1ª Geração</b><br>...através da medição...<br><b>2ª Geração</b><br>...através da medição e descrição...<br><b>3ª Geração</b><br>...através da medição, descrição e julgamento... | <b>VISÃO TRADICIONAL</b><br>...tem como objetivo controlar (ver a relação entre metas planejadas e metas alcançadas), acompanhar, recompensar, punir, estabelecer um juízo de valor.<br><br><b>VISÃO GERENCIALISTA</b><br>... tem como objetivo fornecer informações para auxiliar no processo de tomada de decisão, melhorar os serviços prestados, dentro de uma gestão voltada para os resultados. |
|                 | <b>4ª Geração</b><br>...através da medição, descrição, julgamento e participação de diversos atores   | <b>VISÃO DEMOCRÁTICA</b><br>... tem como objetivo disponibilizar informações para a sociedade e atender às necessidades do público, exercendo funções políticas e simbólicas que são muito importantes para o fortalecimento da democracia.   |

**Quadro 2:** Síntese da revisão de literatura acerca do conceito “avaliação”  
 Fonte: (PASTANA, 2002)

É importante destacar que a avaliação não precisa ser percebida apenas como uma técnica administrativa. Dentro de uma visão ampliada, a avaliação pode assumir outros papéis. Segundo Bozzi (2001), a avaliação da gestão pública cumpre tanto funções técnicas como funções políticas e simbólicas que são muito importantes para o fortalecimento da democracia. Isto porque um sistema de avaliação pode contribuir para democratizar a gestão na medida em que leva a um controle mais racional do gasto público. Neste sentido, a avaliação da gestão pública pode ser vista como um meio de democratização do Estado e de consolidação dos processos de desenvolvimento institucional e, de fortalecimento das instituições democráticas. Sob esta visão, o uso da avaliação justifica-se porque sustenta um sistema público que busca credibilidade e que está voltado a responder as necessidades do público.

Lobo acrescenta que a oportunidade de estabelecer canais claros de comunicação entre o Estado e a sociedade e de garantir um permanente diálogo público são aspectos que por si só deveriam ser suficientes para sensibilizar sobre a importância da avaliação (2000). Dentro desta perspectiva, a quarta geração de Guba e Lincoln encaixa-se perfeitamente, quando propõe a inclusão de diversos atores durante o processo avaliativo, possibilitando assim uma democratização através da participação (1989).

A importância da avaliação vai além de sua capacidade de quantificar resultados. Em uma concepção mais ampla, avaliar políticas públicas significa preocupar-se e

comprometer-se com um melhor entendimento do Estado em ação. Segundo registro de Rico na apresentação da obra por ela organizada, avaliar políticas públicas é importante para (1998):

- a) dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil;
- b) conhecer as políticas e compreender o Estado em ação;
- c) melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados.

Assim, avaliar é processo que pode ser entendido como uma forma de *accountability*, ou seja, como mecanismo de prestação de contas dos governantes, especialmente quando feita ou incentivada pelo próprio poder público. A dimensão democrática da avaliação fica mais realçada se a pensamos sob essa ótica, ou seja, a avaliação toma uma importância muito maior do que simplesmente a de verificar se as metas foram ou não atingidas e seu grau de sucesso. Esta pode ser definida como a dimensão técnica da avaliação. Todavia, ela também serve como uma importante fonte de informação para alimentar a dinâmica da política pública, influenciando a sua reformulação e permitindo o exercício do direito de controle sobre a ação governamental por parte da sociedade civil. Esta, por sua vez, pode ser definida como a dimensão social ou democrática da avaliação (SPINK, 2001).

No âmbito da administração pública e na atual conjuntura de escassez de recursos, a avaliação de políticas públicas pode assumir papel fundamental, à medida que pode auxiliar a testar programas governamentais em seus estágios iniciais, antes que grandes esforços e recursos sejam neles aplicados.

Para Cohen e Franco (1999), a avaliação de programas revela, ainda, outro aspecto de fundamental importância, que é a avaliação do impacto causado pela implementação do programa no público-alvo, à medida que tenta identificar e mensurar como o programa está atingindo seus objetivos por meio das alterações causadas no grupo de clientes em decorrência do programa, sejam elas positivas ou negativas.

Entende-se por avaliação um procedimento sistemático de levantamento e análise de dados visando identificar os resultados, efeitos ou impactos de um programa ou projeto e a aferir sua relevância, sustentabilidade, eficiência e eficácia, em confronto com os objetivos estabelecidos quando de sua concepção ou formulação. O objetivo básico de qualquer avaliação é obter informações úteis e críveis sobre o desempenho dos programas, identificando problemas e limitações, potencialidades e alternativas, levantando práticas mais eficientes (*best practices*) e recolhendo lições e subsídios que possam ser retroalimentados no processo de planejamento e formulação de políticas públicas, de modo a aumentar sua eficiência, eficácia e efetividade (MARCELINO et al, 2003).

A avaliação é parte integrante do processo de políticas públicas, e deve conter preocupações metodológicas muito especiais. Em outras palavras, só é possível avaliar uma política tendo como referência todo o processo do qual ela faz parte. Pedone (1986) *apud* Araújo e Loureiro (2003, p. 2-3) sistematiza da seguinte forma os itens que constituem o processo de produção de políticas públicas:

- a) Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas – momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definitivas.
- b) Formulação de Políticas Públicas – processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.
- c) Processo Decisório – interligado com o anterior porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas.
- d) Implementação das Políticas – processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, inter-relacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais.
- e) Avaliação de Políticas – aqui se consideram quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Preocupar-se com a avaliação apenas como método de medida de resultados é uma perspectiva que a reduz, pois qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, uma atribuição de um valor. Sendo uma medida de

aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, trata-se de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (implícita ou explícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesse sentido, Spink defende a avaliação enquanto prática social (em comparação com a avaliação enquanto prática meramente técnica), classificando-a de avaliação democrática e afirmando que ela “precisa ser compreendida, antes de mais nada, como ação a favor de uma cidadania ativa; cidadania esta que engloba todos, incluindo os cidadãos que são gestores de projeto e avaliadores” (SPINK, 2001, p. 14).

Um aspecto importante a ser considerado em um sistema de avaliação de políticas é o foco de análise a que ele se aplica. Arretche apresenta uma diferenciação entre três abordagens avaliativas que podem ser consideradas os focos de análise ao qual a área de avaliação de políticas públicas se detém. A autora denomina tais abordagens por: avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de uma dada política pública. Como avaliação política ressalta o caráter político do processo decisório e os valores e critérios identificados na política adotada. Por análise de políticas públicas entende o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, além da diversidade quanto às formas de relação entre setor público e privado, das formas de financiamento e das modalidades de prestação de serviços. Finalmente, avaliação de uma dada política pública explicita como a abordagem avaliativa que “poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y”(1998).

Modernamente, os estudos têm indicado a possibilidade de utilizar a avaliação como instrumento de apoio ao trabalho de gestores de organizações públicas quando da implementação de políticas, programas e projetos. Sendo assim, o alvo é dotar o processo decisório de maior racionalidade técnica e gerencial para identificar e incentivar os programas que apresentam maior efetividade, eficiência e qualidade e orientar aqueles com fraco desempenho, no sentido de seu aperfeiçoamento, da correção de erros e da superação de obstáculos. (BARROS SILVA, 2002)

As modalidades de avaliação de programas públicos são caracterizadas na literatura

especializada segundo diferentes critérios. Baker (2002) afirma que uma avaliação inclui a avaliação de supervisão, do processo, dos custos benefícios e as avaliações de impacto. Cohen e Franco consideram um número maior de critérios para classificar os diferentes tipos possíveis de avaliação e apresentam as seguintes modalidades avaliativas: em função do momento em que se realizam – *ex-ante* e *ex-post*; em função de quem realiza a avaliação: externa, interna, mista e particular; em função da escala dos projetos e por último, em função da escala de avaliação (COHEN E FRANCO, 1999).

As experiências de avaliação de programas podem ser agrupadas, para fins analíticos, em três metodologias básicas (SULBRANDT, 1993 *apud* COSTA, CASTANHAR, 2003):

- a) Avaliação de metas (realização de produção ou produtos): é o tipo mais tradicional e tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Metas do programa são os produtos mais imediatos (ou concretos) que dele decorrem. Essa modalidade de avaliação pressupõe que se atribuam valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito relativo do programa em função do grau em que tais metas tenham sido cumpridas. Trata-se, portanto, de uma avaliação *ex-post facto*, ou seja, requer que o programa (ou uma etapa do mesmo) tenha sido concluído para se poder avaliá-lo. Entre as principais limitações desse tipo de avaliação, pode-se citar: a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a existência de várias metas; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa.
- b) Avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão): a avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Busca-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados. O problema central a investigar nesse caso é a efetividade do programa e, para conseguir esse intento, se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido.

- c) Avaliação de processos: seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Assim, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Ao contrário, portanto, dos enfoques anteriores, essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa, sendo também chamada de avaliação formativa.

Lobo argumenta que o conflito entre o conceito e a prática da avaliação, ainda presente em não poucas situações, faz com que muitas vezes o processo de avaliação seja entendido e praticado como um fim em si mesmo. Muitos acreditam que apenas pelo fato de fazer-se determinada avaliação, não importa de que maneira, seja suficiente ( 2000).

Portanto, enquanto não se conseguir um consenso sobre a visão da avaliação como um instrumento gerencial que permite melhor conhecer para melhor revisar, para alcançar melhores resultados nos gastos públicos e até mesmo como elemento que promove a democratização, dificilmente ter-se-á uma prática adequada. Desta forma, faz-se necessário conhecer a percepção de avaliação que existe, a fim de se compreender a prática.

Um componente fundamental no processo de avaliação é o monitoramento das ações, ou seja, a revisão e o levantamento dos dados em andamento, que ajudarão a determinar se os resultados esperados estão sendo atingidos.

Desta forma, podemos considerar que qualquer projeto, por melhor elaborado que seja necessita de um bom sistema de monitoramento e avaliação, pois desta forma serão levantadas e analisadas informações que resultarão no sucesso ou fracasso do mesmo.

De acordo com Abbot,

O monitoramento existe essencialmente para dar suporte à tomada de decisão e ao planejamento, fornecendo informações a respeito de tendências e mudanças, sobre o que está funcionando ou como as atividades podem ser melhor ajustadas” (1999)

Uma diferença substancial entre ambos os processos é que, enquanto no monitoramento a quantidade de observações e coletas de dados é significativamente maior, sua execução é constante, na avaliação sua execução é esporádica.

#### **2.4. Satisfação do Cidadão e *Accountability***

Conforme entendimentos dos autores aqui citados, a nova administração pública põe fim à arbitrariedade burocrática, pois os direitos do cidadão e sua igualdade ante a administração são respeitados. Para isso, identifica os cidadãos, presta-lhes contas, e precisa ajustar-se às suas reais necessidades (KLIKSBURG, 1994). Sua orientação é para o cidadão e para a obtenção de resultados: como estratégia, faz uso da descentralização e do incentivo à criatividade e inovação e envolve, ainda, uma mudança na estratégia de gerência, que, entretanto, tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada, cuja ênfase seja a descentralização e a delegação de autoridade (PEREIRA, 1997).

Em suma, voltar o Estado à participação da cidadania é descentralizar, criar transparência dos atos públicos, desburocratizar e implantar sistemas políticos que amadureçam cada vez mais a cidadania e favoreçam a organização e a expressão da sociedade civil (KLIKSBURG, 1994). A diretriz “mestra” da nova administração pública é a de desenvolver nos funcionários um compromisso com a construção de uma sociedade mais preparada para enfrentar as novas demandas contextualizadas em uma era de mudanças.

As novas exigências, portanto, fazem com que cada parcela do aparelho do Estado tenha de se adaptar a requisitos específicos que obrigam as organizações a se estruturarem de forma diferenciada: o foco no cidadão evita um processo de engessamento organizacional; sendo a chave para a reestruturação, as

necessidades do cidadão são o ponto de partida das iniciativas organizacionais, pois tornam as organizações mais sensíveis ao ambiente externo, adquirindo capacidade de resposta para as mudanças (MEDICI e SILVA, 1993).

Muitas vezes, os usuários de serviços públicos são chamados de contribuintes, supostamente em reconhecimento ao seu papel de financiadores do serviço público. Mas a condição de contribuinte reforça seu papel de ofertante e não o de receptor de serviços públicos. Ao contrário do cliente da iniciativa privada, que paga a *posteriori* pelos serviços recebidos numa relação biunívoca, o usuário de serviços públicos paga indiretamente, através do recolhimento de tributos pelos serviços que recebe, sem, no entanto, haver uma relação direta com a prestação dos mesmos: "... o Estado não opera através de troca, mas de transferências; o mecanismo de controle não é o mercado, mas o da política e da administração, e o objetivo não é o lucro, mas o interesse público" (PEREIRA, 2000, p.19).

O conceito de cliente pressupõe o poder de escolha, e isso dificilmente acontece no serviço público: "As ocasiões em que o contribuinte é tratado pelos órgãos governamentais como um verdadeiro cliente são tão raras que se destacam..." (ALBRECHT e BRADFORD, 1992, p.14).

Outros autores:

...classificam os usuários do setor público em consumidores, usuários e usuários cativos. Os consumidores assemelham-se aos da iniciativa privada porque pagam pelos serviços recebidos e tem fontes alternativas se estiverem insatisfeitos com o serviço prestado pelo governo. Um exemplo é o serviço postal. Os usuários têm relacionamento mais longo com seus prestadores de serviços, mas pouco controle sobre o que é cobrado, e são mais limitados na escolha dos seus fornecedores. Os usuários cativos têm poucas escolhas, se é que as têm, na seleção de seus fornecedores ou prestadores, e têm menos capacidade de influenciar nos custos e na qualidade dos serviços prestados (HYDE *apud* GILBERT, NICHOLLS, ROSLOW, 2000, p.31)

O governo tem o papel de atuar em áreas onde as regras de mercado não funcionam adequadamente, onde o critério não é o lucro, mas a preservação do direito à cidadania:

Na maioria dos casos, o governo limita seu envolvimento naqueles bens ou serviços que não podem ser facilmente produzidos na sua ausência (isto é falha de mercado) ou para os quais existe um motivo legal, de segurança nacional ou de interesse público por parte do governo (DINSDALE e MARSON, 1999, p.27).

Enfim, é importante ressaltar que “... incontestavelmente, o setor público é o último recurso em termos de garantia do bem-estar social, da regulação e de outras formas de proteção” (GILBERT, NICHOLLS, ROSLOW, 2000, p.30). Osborne e Gaebler apontam algumas diferenças entre o setor público e privado:

...os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas; as empresas recebem de seus clientes a maior parte de seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes. As empresas normalmente trabalham em regime de competição; os governos usam habitualmente o sistema de monopólio.(OSBORNE e GAEBLER, 1994, p.21)

Segundo Hirshmann , as críticas ao conceito de cidadão como cliente são inúmeras, podendo ser divididas em três categorias. A primeira é porque ela marginaliza a cidadania, distanciando o público do governo. Isso ocorre quando, ao tratar o cidadão como cliente, o governo deixa de ser parte de uma entidade maior, que é o público, ou seja, a administração abandona a noção de “nós” e adota a noção de “eles”, transformando os cidadãos de proprietários da coisa pública em clientes do governo. Outro problema é que a noção de cliente simplifica demasiadamente a realidade multifacetada das relações entre sociedade e governo. Tratar o cidadão como cliente, no conceito da iniciativa privada, é simplificar a ação do setor público. Nesse sentido, os criminosos seriam clientes da polícia e o sonegador de impostos, do órgão da receita; isso não é verdade. Nesses casos, os clientes são os cidadãos em geral.(HIRSHMANN, 1999 *apud* COUTINHO, 2000)

As relações entre o setor público e a sociedade são regidas por princípios como igualdade, transparência e legitimidade. Por esse motivo, as práticas administrativas do setor público não podem, por exemplo, estabelecer critérios de preferência para usuários, à semelhança dos bancos, com a prática do cheque especial, por exemplo. O setor público não escolhe favoritos:

...isso requer que todos recebam o mesmo nível de serviço para assegurar obediência a valores democráticos (responsabilidade, lealdade e a norma da lei), aos princípios de justiça natural (justiça, devido processo e

imparcialidade) e à igualdade horizontal (tratamento igual para diferentes grupos e regiões) (DINSDALE e MARSON, 1999, p.28).

Ou seja, as práticas administrativas do setor público devem ser sempre pautadas no contexto democrático e na preservação do direito à cidadania. Assim:

...os funcionários públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflitantes de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade (COUTINHO 2000, p.47).

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, os estudos sobre satisfação ganham espaço, com o uso do conceito de *accountability*, que impulsionou a participação da sociedade nos processos de planejamento e de avaliação. Desta forma, a incorporação do usuário na avaliação tem sido valorizada não apenas por constituir-se um indicador sensível da qualidade do serviço prestado, mas por estar potencialmente relacionada à maior adequação no uso do serviço. A inevitável necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para atendimento das responsabilidades do Estado traz consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública.

Schedler apresenta o conceito de *accountability*, identificando suas dimensões e distintos significados e ênfases. Inicialmente, o autor distingue as duas conotações básicas que o termo *accountability* política suscita: a) a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos e b) a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. A noção de *accountability* é, basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*) (SCHEDLER, 1999 *apud* CARNEIRO 2004). Para Carneiro, a noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Isso constitui sua razão de ser. O autor, delineando uma concepção radial da noção de *accountability*, identifica três formas básicas pelas quais pode-se prevenir do abuso do poder: a) sujeitar o poder ao exercício das sanções; b) obrigar que este poder seja exercido de forma

transparente e c) forçar que os atos dos governantes sejam justificados. A primeira dimensão remete à capacidade de *enforcement* e as duas outras têm a ver com a capacidade de resposta dos oficiais públicos (CARNEIRO, 2004).

Uma concepção alternativa de *accountability* é fornecida a partir de outros recortes e configura o âmbito da *accountability* societal. Tais perspectivas partem de uma matriz teórica que privilegia a dicotomia estado e sociedade civil, partilhando da ideia de que o controle da sociedade sobre a ação governamental constitui uma especificidade e merece uma distinção à parte. Peruzzotti e Smulovitz enfatizam formas não tradicionais de controle e o foco nos mecanismos sociais de *accountability*. Os autores a definem como um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais, que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000 *apud* CARNEIRO, 2004).

A noção de controle social fornecida por Nuria Cunill aponta que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode se dar através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou de criação de instâncias institucionalizadas de mediação estado-sociedade. Nesse ponto, avança em relação à delimitação de *accountability* dos autores acima citados. Em contraposição ao modelo convencional de participação, a autora pergunta se é possível desenhar outros recursos que possam ser usados diretamente pela sociedade para sancionar ou forçar a administração pública a reagir como resultado do exercício do controle social. Parece que a autora questiona que estruturas associativas da sociedade civil sejam os únicos agentes da prática argumentativa e autônoma, questionando a definição de *accountability* societal (NURIA CUNILL, 2000 *apud* CARNEIRO, 2004).

Os estudos permitem afirmar que *accountability* é um conceito multidimensional, e isso quer dizer que a efetividade da *accountability* depende da combinação das diversas formas de responsabilização, entendidas como mecanismos complementares para o controle da ação governamental.

### **3. POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL**

#### **3.1. Evolução Histórica**

Focando o caso brasileiro, objeto deste trabalho, pode-se dizer que a evolução da proteção social seguiu a mesma lógica do plano internacional: origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e intervenção crescente do Estado. Verifica-se, no entanto, uma defasagem temporal na deflagração dessa política, pois com uma economia baseada na agricultura, que contava inclusive com a utilização de mão-de-obra escrava até 1888, o Brasil não chegou a desenvolver no século XIX uma legislação sobre seguro social, tal como ocorrera em outros países, principalmente os europeus.

Na análise da evolução da proteção social brasileira, destacam-se as santas casas (1543), assistencialistas por natureza, e o montepio para a guarda pessoal do imperador D. João VI (1808). Ainda no período que alguns autores denominam mutualista, anterior à lei alemã de 1883, considerada o marco inicial da previdência social no mundo, vale mencionar a criação do Montepio do Exército, em 1827, e do MONGERAL, Montepio Geral dos Servidores do Estado, em 1835.

Com a República, entre 1889 e 1892, surgiram planos previdenciários para os funcionários do Ministério da Fazenda, funcionários civis do Ministério da Guerra e operários efetivos do Arsenal da Marinha da Capital Federal, além do Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional. Em 1890 foi promulgado um decreto sobre aposentadoria para os funcionários das Estradas de Ferro Central do Brasil, logo mais estendido a todos os empregados de estradas de ferro.

Em 1919, através do Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro, foi instituída a regulação das obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Através desse ato, o acidente decorrente do trabalho obrigava o empregador a pagar uma indenização ao operário ou à sua família, excetuados apenas os casos de força maior ou dolo da própria vítima ou de estranhos.

Até então, porém, a política previdenciária brasileira era apenas rudimentar. Somente com o Decreto no 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecido como Lei Eloy Chaves, é que foi dado o passo fundamental no sentido da regulamentação da previdência social no Brasil, sendo considerado este o marco inicial do sistema previdenciário brasileiro.

Através da Lei Eloy Chaves ficou definida a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os empregados de cada uma das empresas de estradas de ferro então existentes no país. Cada empresa se encarregava de constituir, organizar e administrar a sua própria CAP, através de um colegiado, composto, em partes iguais, por representantes dos empregados e dos empregadores, sem a participação do Estado. O advento da Lei Eloy Chaves inaugura a fase de vinculação por empresa, caracterizado pelo número reduzido de segurados e pela multiplicidade de instituições. O mecanismo da contribuição tríplice, do empregado, da empresa e do Estado, em partes não necessariamente iguais, marcou o desenvolvimento das CAP, que se apoiavam em um regime financeiro de capitalização.

A partir da sua implantação em 1923, o sistema das CAP foi sendo estendido a empresas de diversas categorias profissionais, abrigando um número de trabalhadores cada vez maior. De acordo com Sussekind, ao final do ano de 1932, funcionavam 140 Caixas de Aposentadoria e Pensões, com 184.482 segurados ativos, 10.279 aposentados e 8.820 beneficiários pensionistas (SUSSEKIND, 1955).

No início da Era Vargas, através do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, foi criada uma Secretaria de Estado, com a denominação de Ministério dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio, com atribuições referentes à proteção do trabalho e à previdência social. Inicia-se aí a efetiva ingerência estatal na previdência social brasileira, sendo o advento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) o seu marco principal. Os IAP – pessoas jurídicas dirigidas por colegiados compostos por representantes dos empregadores, dos empregados e técnicos do governo federal – distinguiram os trabalhadores por categoria profissional e não mais por empresa, como ocorria nas CAP. Os dirigentes máximos dessas novas instituições, ocupantes

do cargo de presidente de Instituto, eram escolhidos e nomeados pelo governo federal.

O primeiro IAP a ser organizado foi o dos marítimos, o IAPM, em 1933, que abrangia os trabalhadores de todas as empresas que exerciam atividades de marinha mercante no Brasil. Em 1934, foram criados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores. Em 1936, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), que viria a ser instalado somente a 03 de janeiro de 1938. Neste mesmo ano, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café passou a se chamar Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC) e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores foi transformada em Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE), incorporado em 1945 ao IAPETC.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas (1950, *apud* SUSSEKIND, 1955, p. 65), ao final do ano de 1948, existiam cinco IAPs e 30 CAPs, que ofereciam cobertura previdenciária a cerca de três milhões de segurados ativos, 158.855 aposentados e 171.076 pensionistas.

Oliveira e Fleury Teixeira apontam a má gestão dos fundos previdenciários como uma das causas que contribuiu para o agravamento da crise financeira do sistema, tendo em vista a dilapidação dos fundos de reserva. Afinal, a prática de destinar recursos previdenciários para implementação de grandes projetos em áreas de interesse político ou econômico do Estado, adotada por muitos governos, acaba por desvirtuar o verdadeiro papel da previdência social. Foi assim que, nos anos 30 e 40, recursos financeiros da previdência social foram aplicados na criação de empresas estatais ou mistas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco, dentre outras (OLIVEIRA e FLEURY, 1986).

Outros exemplos da utilização dos recursos previdenciários para fins distintos dos

que lhe são próprios, teriam sido a construção de Brasília, nos anos 50, e as construções da Ponte Rio-Niterói e da Transamazônica, nos anos 70. Na opinião dos autores, tal prática ocasionou a descapitalização dos superávits apresentados pela previdência social brasileira nos anos iniciais e deixou patente o caráter político da gestão dos recursos previdenciários.

A medida mais efetiva para a redução da disparidade existente no sistema previdenciário brasileiro somente se daria com a promulgação da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional. Esse ato legal, denominado Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), significou a uniformização dos planos de benefícios e das contribuições cobradas pelos diversos Institutos. A estrutura fragmentada do sistema, porém, permanecia intacta.

Em 21 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei (DL) nº 72, a unificação institucional foi finalmente efetivada. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões foram unificados sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A nova autarquia federal, instalada no início do ano seguinte, englobou os seis institutos então existentes: IAPM, IAPB, IAPC, IAPI, IAPTEC e IAPFESP<sup>5</sup>.

Em 1971, criou-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), administrado pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), que estendia benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais. Já os trabalhadores autônomos, somente foram amparados pelo sistema previdenciário brasileiro, de fato, em 1973, com o advento da Lei nº 5.890. Os empregados domésticos, por sua vez, foram inseridos no sistema em 1972, através da Lei nº 5.859. Estava configurada, assim, a ampla cobertura da previdência social brasileira, pelo menos formalmente.

Em 1977, institui-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), ficando as diversas funções do sistema previdenciário a cargo de entidades específicas, novas ou reformuladas. Assim, ao já existente INPS foi atribuída exclusivamente a parte referente à concessão e à manutenção de benefícios previdenciários. A prestação de assistência médica ficou a cargo de uma nova autarquia, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

(Inamps). Outra autarquia, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapras), surgiu com a finalidade de promover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema. A assistência social às populações carentes ficou a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que teve as suas atribuições reformuladas. Além dessas entidades, integravam o Sinpas a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (Funabem), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) e a Central de Medicamentos (Ceme).

Considera-se que o grande momento de estruturação da proteção social brasileira ocorreu em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal (CF). A Carta Magna veio consagrar o termo seguridade social no Brasil, definindo-o como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, CFRB/88), três direitos sociais básicos, previstos no artigo 6º da Constituição.

### **3.2. Sistema de Seguridade Social**

A seguridade social brasileira é um conjunto de políticas e ações com o objetivo de amparar o indivíduo (ou a sua família) diante dos riscos sociais (doença, invalidez, morte, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral). Dada sua latitude e generalidade, cada país implementou um desenho particular de seguridade. Por isso mesmo, há enorme multiplicidade de arranjos institucionais e operacionais de seguridade social.

Apesar da multiplicidade de formas e desenhos, é curioso notar que todos comungam de uma característica comum: são regulados por instrumentos legais específicos que definem as regras para filiação, as condições para obtenção de benefícios, os processos e os mecanismos de certificação e o valor dos benefícios.

No caso brasileiro, a Seguridade está consagrada como direito social no artigo 6º da Constituição Federal (CF) de 1988. Sua definição encontra amparo nos artigos 194 a

204 da CF e compreende um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade, com o objetivo de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social, que são seus componentes básicos e, sinteticamente definidos a seguir:

- a) Seguro social (ou previdência social) – programa de pagamentos feitos ao indivíduo como compensação da perda de capacidade laborativa, desemprego involuntário, reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. A perda da capacidade laborativa está relacionada à incapacidade, à idade avançada, ao tempo de serviço e à maternidade. As pessoas que recebem este benefício são os “segurados” e eles contribuem com parte da sua renda para o seguro social (salário contribuição). A existência de um salário de contribuição, com alguma relação entre o valor dos benefícios a receber, caracteriza um vínculo contributivo.
- b) Assistência Social – programa de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens in natura e de prestação de serviços, distribuídos segundo o critério de necessidade, sem vínculo contributivo. Este programa tem por objetivo prover as necessidades básicas do indivíduo através da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência.
- c) Saúde – conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária e nutricional com o objetivo de prevenir e curar os problemas do bem-estar físico e mental primeiramente do indivíduo e secundariamente de seus familiares, além de reduzir o risco de doença e de outros agravos. Entendido de forma mais ampla, pode também compreender ações voltadas para **s** saúde pública.

Juridicamente o sistema de seguridade brasileiro deve cumprir oito princípios básicos definidos na CF. De forma resumida, são eles:

- a) Universalidade de cobertura e do atendimento: isso significa que toda e qualquer prestação de serviços do sistema de seguridade deve ser prestado a todos os que deles necessitem. Isso se aplica às prestações de serviços na área de saúde básica (Art. 196) e na área da assistência social (Art. 203). No

caso da previdência, por seu caráter de seguro, há controvérsia. Torres (TORRES, 1996), por exemplo, assevera que na prestação de serviços previdenciários não há caráter universal, posto que existe contribuição específica para contraprestação também específica. Tavares (TAVARES, 2006), por outro lado, entende que no Brasil o sistema é universal, dado que a filiação é “possível ate mesmo de forma facultativa para aqueles que não exerçam atividade laboral.”;

- b) Uniformidade e equivalência dos benefícios: o princípio da uniformidade e equivalência visa eliminar diferenças de tratamento na prestação de serviço ou no valor do benefício, segundo a população urbana ou rural. Isso, no entanto, não impede que algum grau discricionário possa ser feito, de modo à atender melhor às peculiaridades existentes;
- c) Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços: contrapondo-se ao princípio da universalidade, aqui a prioridade é assegurar algum grau discricionário de modo a privilegiar e priorizar os mais carentes (FLORES DA CUNHA, 1999);
- d) Irredutibilidade do valor dos benefícios: esse princípio, previsto nos artigos 7º, 37, 95 e 128 da CF, destina-se a preservar o poder aquisitivo dos benefícios. A irredutibilidade compreende, em princípio, duas dimensões diversas: a irredutibilidade nominal e a irredutibilidade real. A primeira se aplica aos salários em geral, e às remunerações e proventos, além de se aplicar à renda bruta percebida e é, segundo entendimento do Judiciário, corolário do direito de propriedade. A segunda alcança o salário mínimo e todos os benefícios a ele vinculados, garantindo-lhe o valor real de compra contra o desgaste em decorrência de inflação;
- e) Equidade na forma de participação no custeio: o princípio da equidade decorre do princípio de isonomia, consagrado no texto constitucional. Este princípio, no entanto, não implica igualdade de pagamento para todos os contribuintes, mas sim que todos os contribuintes que estejam submetidos à mesma realidade fática, tenham o mesmo tratamento tributário. Isso garante, por exemplo, que trabalhadores tenham, em função de seus salários, alíquotas de contribuição diferentes (art. 20, Lei 8.212/91), ou que, micro e pequenas empresas tenham alíquotas previdenciárias inferiores às de grandes empresas (Lei 9.317/96).

- f) Diversidade da base de financiamento: a Constituição consagra o princípio de diversidade de financiamento ao reafirmar modelo de custeio tripartite (trabalhadores, empresas e estado) já existente nas constituições de 1934, de 1946 e de 1967. A fonte básica de financiamento da seguridade são as contribuições sociais e recursos dos orçamentos dos entes da Federação. A diversidade de base de financiamento dos benefícios da seguridade torna inespecífico o vínculo entre contribuição e recebimento de benefício. A exceção são as contribuições previdenciárias, que desde a Emenda Constitucional nº 20/98, ficaram estritamente vinculadas ao pagamento de benefícios do Regime Geral de previdência social;
- g) Caráter participativo e descentralizado da administração: a Constituição Federal estipula, no artigo 194, parágrafo único, e especifica, no artigo 10º, a previsão de participação “dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”. Dado o caráter de solidariedade geracional, é estranha a ausência de representantes que protejam os interesses dos mais jovens e das crianças e também daqueles que ainda não nasceram;
- h) Preexistência de custeio em relação ao aumento, extensão e criação de benefícios de seguridade social: esse princípio vem com o propósito de garantir o equilíbrio financeiro do sistema. Assim, toda e qualquer previsão de novo benefício ou de ampliação dos já existentes, somente poderia ser feita mediante previsão expressa de arrecadação que lhe desse cobertura arrecadatória.

Para o financiamento deste amplo leque de ações do Estado, foi estabelecido no artigo 195 que a seguridade social seria 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: a) dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; b) dos trabalhadores; e c) sobre a receita de concursos e prognósticos. Para tanto, foram criadas contribuições sociais, cujas receitas estão vinculadas ao financiamento da seguridade social. Para o subsistema previdenciário foram criadas contribuições específicas aplicadas incidentes diretamente sobre a

remuneração ou renda dos trabalhadores e sobre a folha de pagamentos, neste caso, incidente sobre o empregador.

Apesar de princípio consagrado desde 1965, constando em todas as constituições a partir de então, benefícios previdenciários (e também assistenciais) foram criados e outros expandidos sem o devido provisionamento de receita. Por essa razão, e pelas mudanças demográficas já iniciadas, os gastos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), passaram a ter expressiva expansão. Por ser o principal foco de crescimento das despesas e tendo em vista o tema principal de análise do presente, a subseção seguinte destina-se a avaliar a componente previdenciária.

### **3.3. Previdência Social**

A previdência social do Brasil possui quatro sistemas que funcionam sob diferentes modelos de financiamento: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que funciona sob regime de repartição simples; os sistema (ou regimes) próprios de previdência dos servidores públicos, que também funcionam sob regime de repartição simples; e dois sistemas de previdência complementar: o fechado, composto por fundos que são estruturados e suportados por empresas e, geralmente, restritos ao conjunto de seus trabalhadores, funcionando em diversas modalidades de financiamento; e o regime de previdência aberto, que são fundos operados pelo sistema financeiro e que são abertos a qualquer indivíduo, desde que regularmente ativo no RGPS e que operam, em geral, sob regime de capitalização.

Com o intuito de deixar claras algumas definições, no modelo ou sistema de capitalização, o indivíduo recebe de volta o que pagou, acrescido dos rendimentos obtidos em aplicações e descontadas as taxas de administração. Já o modelo ou sistema de repartição simples é um sistema de transferências em que os recursos arrecadados em um determinado exercício são utilizados para pagamentos de benefícios durante o mesmo exercício.

O RGPS, assim como os regimes próprios do setor público, funciona sob o sistema de financiamento de repartição simples. A previdência complementar, por outro lado,

é regida pelo sistema de capitalização. Ao prever essa modalidade de financiamento, a CF acabou por estruturar um sistema híbrido de financiamento previdenciário: para o regime geral e os regimes próprios, estabeleceu-se o regime de repartição; para a previdência complementar, o regime de capitalização em conta individual.

O regime geral de previdência social abrange os trabalhadores empregados do setor privado, os trabalhadores autônomos, domésticos, rurais e os segurados facultativos. É administrado pelo INSS e é obrigatório. Conceitualmente, o regime geral é um seguro social estruturado para atender toda a população economicamente ativa (PEA), com exceção dos servidores públicos que dispõem de regimes próprios.

O regime próprio de previdência (RPPS) dos servidores públicos abrange o funcionalismo público nos níveis federal, estadual e municipal. É administrado pelos respectivos governos e é obrigatório ao funcionalismo público. Deve-se destacar que a existência de regimes próprios para servidores, longe de ser a exceção, é a regra na grande maioria dos países, mesmo em alguns em que houve reforma privatizante. No caso brasileiro, o gigantismo desse regime ensejou enormes preocupações e motivou a Reforma de 2003 além de ter sido também objeto de uma primeira de reforma em 1998, tendo em vista seu impacto fiscal.

O regime de previdência complementar é optativo e destinado àqueles que querem um benefício complementar ao obtido em algum dos regimes anteriores, embora os benefícios deste programa não estejam vinculados aos da previdência social básica. Apesar desta não vinculação, é requisito legal para adesão ao plano de previdência complementar que o indivíduo esteja vinculado a um dos planos de previdência básicos (RGPS ou RPPS).

Este regime de previdência é administrado por fundos de pensão abertos ou fechados e fiscalizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPS) ou pelo Ministério da Fazenda (MF). A previdência complementar é aberta quando é de caráter individual e é destinada a uma clientela de caráter geral, sem exigências para a adesão ao plano exceto a contratação de um particular plano e pagamento de

contribuições. A previdência complementar fechada não é de caráter individual, pois é destinada a pessoas que fazem parte de um determinado grupo, tais como empregados de determinadas empresas, sindicatos etc. Apesar de a adesão ser de caráter não compulsório é bastante frequente a adesão dos trabalhadores aos planos patrocinados pelas empresas às quais estão vinculados, pois representam uma forma barata e relativamente segura de formação de poupança por parte do trabalhador.

### **3.4. Evolução do Regime Próprio de Previdência Social**

Tavares, Ibrahim e Vieira resumem que a proteção social do servidor público contra infortúnios evoluiu na história constitucional brasileira a partir de um sistema de natureza assistencial, no qual não havia obrigatoriedade de contribuição social e cuja previsão normativa data da Constituição de 1891, até um regime tipicamente previdenciário, em que a fruição de benefícios decorre da filiação obrigatória baseada na investidura em cargo público efetivo e do pagamento de contribuição (TAVARES, IBRAHIM e VIEIRA, 2004).

De fato, a Constituição de 1891, primeira da República brasileira, foi a pioneira na utilização da expressão aposentadoria, que era concedida “aos funcionários públicos, em caso de invalidez no serviço da Nação” (art. 75 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil / 1891).

Silva observa que a origem do regime previdenciário dos servidores públicos brasileiros está vinculada à relação *pró-labore facto*, em que o direito à aposentadoria não decorre da contribuição aportada ao regime, mas sim à vinculação do servidor ao ente público. Dessa forma, o servidor recebe sua aposentadoria diretamente do Estado, ou seja, o aposentado continua como servidor, somente alterando sua condição de ativo para inativo. O que é diametralmente oposto ao RGPS, onde o trabalhador que implementa as condições para se aposentar, tem seu vínculo com a empresa cessado, passando a receber os proventos de inatividade diretamente do INSS (SILVA, 2002).

Com efeito, o sistema de aposentadorias e pensões do serviço público sempre esteve estruturado no Estatuto do Servidor Público Civil Federal, de 1952, que consolidou o princípio do *pró-labore facto*, por meio do qual a aposentadoria é uma extensão da remuneração da atividade. O referido Estatuto, aliás, constitui-se na matriz histórica dos demais RPPS, nos estados e nos municípios. Trata-se, portanto, de um sistema contratual que historicamente não relacionava contribuições e benefícios.

Antes mesmo de 1952, com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase), em 1938, os servidores públicos federais já contribuía para o financiamento dos benefícios de pensões e pecúlio. O Tesouro Nacional financiava integralmente as aposentadorias e a assistência médica. As contribuições para financiamento dos benefícios estavam previstas no Decreto-Lei de criação do Ipase (DL nº 288/1938). Os contribuintes obrigatórios pagavam à Fazenda Nacional, mediante desconto em folha, uma contribuição que variava de 4% a 7% sobre a sua remuneração total. A contribuição total do Governo para os benefícios obrigatórios criados correspondia, no máximo, a 18% da dotação total, descontada a despesa efetiva do Tesouro Nacional com os inativos civis.

Justamente pelo fato de não se constituir em um Instituto de Aposentadoria e Pensões propriamente dito – nos moldes dos IAP – trazendo na sua própria denominação o termo “Assistência”, o Ipase sobreviveu à unificação dos IAP em 1966, tendo sido extinto somente em 1977, quando da formação do Sinpas. A partir daí os servidores públicos da União, com exceção daqueles que exerciam carreiras típicas de Estado, passaram a contribuir para o INPS e todo o patrimônio e os exigíveis atuariais do Ipase foram transferidos para o novo regime geral.

A partir da Lei nº 8.162, de 08 de janeiro de 1991, ficou estabelecida a contribuição do servidor público federal para o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS), criado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Isso porque o texto original da Constituição Federal vigente não previa, ainda, participação dos servidores civis no custeio de suas aposentadorias e das pensões devidas a seus dependentes (CASTRO e LAZZARI,

2004).

A respeito da criação do RJU, em 1990, estudo da Fundação ANFIP (2003) aponta que a mesma teria sido motivada pela necessidade de redução dos problemas financeiros da previdência social, pois o recolhimento das contribuições devidas pelo Estado “nunca foi regular”. A mudança de regime teria servido para que o INSS deixasse de ter a responsabilidade de pagar benefícios previdenciários aos segurados sem ter recebido as devidas contribuições do empregador, no caso o Estado.

Com a EC nº 3, de 17 de março de 1993, foi acrescentado o § 6º ao artigo 40 da CFRB/88, prevendo que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais passassem a ser custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 – que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal – veio ratificar o caráter contributivo dos regimes de previdência dos servidores já previsto na Constituição, além de estabelecer limitações quanto à cobertura desses regimes tanto com relação ao universo de segurados abrangidos, quanto com relação ao rol de benefícios previstos.

Finalmente, com a EC nº 20/98, foram estabelecidos critérios bem definidos para a participação dos servidores públicos no custeio dos RPPS mantidos pelos entes federativos. Tais critérios foram preservados pela EC nº 41/2003, sendo acrescentadas novas regras para o custeio e a concessão de benefícios desses regimes.

Além das novidades já citadas neste trabalho, vale mencionar que a EC nº 41/2003 preconiza que os RPPS devem obedecer ao princípio da solidariedade, além de esclarecer que os entes públicos e os servidores, ativos e inativos, e seus pensionistas estão obrigados a verter contribuições em favor do sistema. Essas exigências constam no artigo 40 da Constituição, que passou a ter a seguinte redação:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Art. 40 da CF/88, com a redação dada pela EC no 41/2003).

A respeito dessa nova redação, Tavares, Ibrahim e Vieira (2004) na sua obra comentam que até a reforma, tanto os valores arrecadados dos servidores ativos quanto os gastos com os benefícios previdenciários eram incluídos no orçamento fiscal das entidades da Federação, contrariando determinação constitucional que prevê a separação entre o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social (art. 165, § 5º da CF/88).

Com essas modificações introduzidas no texto constitucional, espera-se que seja inibida uma prática muito comum nos últimos anos: os entes públicos não incluem, quando da apresentação dos dados do orçamento, as suas próprias parcelas de contribuição aos respectivos RPPS. Tal prática acaba criando um saldo financeiro equivocado e tem servido de base às argumentações que defendem o aumento das contribuições de servidores e pensionistas visando ao equilíbrio financeiro do sistema. A introdução da necessidade de financiamento por parte do Estado constitui-se num ato de verdadeira moralização do orçamento dos regimes próprios, que, a partir da EC nº 41/2003, deverá ser destacado do orçamento fiscal, para ser administrado somente em benefício do próprio regime, cabendo à Administração Pública a cobertura do sistema em caso de déficit.

### **3.5. Legislação Vigente**

Serão tratados aqui alguns pontos estabelecidos por dois marcos legais importantes para o entendimento da atual situação dos RPPS brasileiros: a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A primeira dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos

RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Mesmo sendo anterior à reforma de 1998, o citado diploma legal já menciona uma série de exigências que viriam a ser incluídas no texto constitucional através da EC nº 20/98 e, juntamente com a LRF, representa uma verdadeira guinada no trato da questão previdenciária no Brasil.

De acordo com a Lei nº 9.717/98, os RPPS deverão se basear em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro a atuarial, observados os seguintes critérios, dentre outros:

- I. realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, de modo a possibilitar a organização e a revisão do plano de custeio e benefícios;
- II. financiamento mediante recursos provenientes do ente público e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;
- III. as contribuições do ente público e as contribuições dos segurados somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;
- IV. cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro;
- V. cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, sendo proibido o pagamento de benefícios mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;
- VI. pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;
- VII. registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais.

Além disso, fica estabelecido que a despesa líquida com pessoal inativo e pensionistas dos RPPS de cada um dos entes estatais não poderá exceder a 12% de sua Receita Corrente Líquida, em cada exercício financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, estabelece um conjunto de normas no campo das finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Se por um lado, a LRF serve de estímulo ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos, por outro, o seu descumprimento enseja a aplicação de diversas penalidades, podendo ocasionar sérios problemas não só aos dirigentes, mas também à Administração Pública e, conseqüentemente, aos próprios cidadãos.

A LRF define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A “despesa total com pessoal” é definida como: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente aos fundos de previdência. São mantidos os limites estabelecidos pela LC nº 96/1999, ou seja, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida: 50% para a União; 60% para os Estados e DF; e 60% para os Municípios.

Em matéria previdenciária, a LRF prevê, dentre outras disposições, que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio para seus servidores, deverá conferir-lhe caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Neste sentido, a LRF apenas reafirma a determinação já introduzida pela EC nº 20/98.

O Anexo de Metas Fiscais, parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é uma das novidades instituídas pela LRF. No que se refere à questão previdenciária, este anexo conterá as metas anuais e a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS e dos respectivos fundos. As metas anuais devem incluir dados relativos às receitas e despesas do RPPS, para cada exercício a que se referirem e para os dois exercícios seguintes. Deve -se incluir, ainda, a memória de cálculo e a metodologia utilizada, bem como a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o ano anterior e a comparação com as metas fixadas nos três exercícios anteriores (MORAES, 2001).

A LRF prevê que a criação, ampliação ou majoração de benefícios ou serviços relativos à seguridade social não podem ocorrer sem a criação ou a majoração de fonte de custeio correspondente.

Adicionalmente, a Lei nº 9.717/98 prevê que os RPPS não podem conceder benefícios distintos daqueles garantidos pelo RGPS, ou seja:

- I. quanto aos segurados:
  - a) Aposentadoria por Invalidez;
  - b) Aposentadoria por Idade;
  - c) Aposentadoria por Tempo de Contribuição;
  - d) Auxílio-Doença;
  - e) Salário-Família;
  - f) Salário-Maternidade.
  
- II. quanto aos dependentes:
  - a) Pensão por Morte;
  - b) Auxílio-Reclusão.

Não se permite, portanto, a utilização do fundo previdenciário para a concessão de benefícios outrora disponibilizados por diversos RPPS, tais como serviços de saúde, empréstimos em dinheiro e financiamentos de imóveis para os segurados do regime.

Outro ponto importante é que tanto na Lei nº 9.717/98 quanto na LRF, os dirigentes

do órgão ou da entidade gestora do RPPS, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos, respondem diretamente em caso de descumprimento das disposições ali contidas. O descumprimento do disposto nos dois atos legais aqui tratados, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará:

- I. suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;
- II. impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;
- III. suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Vale mencionar que, de acordo com a Lei nº 9.717/98, no caso de extinção do respectivo RPPS, União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão assumir integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do RPPS.

Para concluir, é importante deixar claro que, sejam quais forem as origens e as motivações das duas leis aqui comentadas, os impactos destas sobre os RPPS são realmente dignos de especial atenção, uma vez que não somente se estabeleceram novos conceitos e regras, como também se institucionalizou um novo paradigma, uma nova lógica, para o sistema previdenciário brasileiro como um todo. O fato de a grande maioria dos RPPS estar totalmente inadequada ao novo modelo prescrito tem alimentado o recorrente discurso de reforma. Resta saber até que ponto tais mudanças afetarão as perspectivas de sustentabilidade da previdência social do servidor público, enquanto regime apartado do geral.

Vale, ainda, ser analisado o funcionamento dos Conselhos Municipais de Previdência, instrumentos importantes para a manutenção dos Regimes Próprios. Chalegre explica que, sob a ótica da formalidade e legalidade, os Regimes possuem seus Conselhos, porém esses na prática apresentam uma baixa efetividade democrática, fruto de um desenho institucional onde os conselhos são meros

coadjuvantes no processo de gestão previdenciária (CHALEGRE, 2009).

O presente estudo deteve-se também, ainda que secundariamente, a levantar e analisar informações sobre o Conselho Municipal de Previdência no município de Vitória de Santo Antão; tal levantamento e análise são apresentados no próximo capítulo.

## **4. PESQUISA**

Este capítulo apresenta a metodologia do estudo, mostrando a abordagem da pesquisa; as etapas de coleta de dados e variáveis a serem estudadas; e por fim, as técnicas empregadas para tratamento e análise dos resultados.

### **4.1. Abordagem da Pesquisa**

Esta pesquisa foi realizada em três etapas. A primeira constituiu-se de pesquisa documental e bibliográfica, a segunda etapa da pesquisa aqui empreendida pode ser classificada como conclusiva descritiva, já que descreve as características de grupos com base em estudo estruturado (MALHOTRA, 2001). Faz-se uma abordagem quantitativa das informações coletadas, com emprego de instrumentos da estatística descritiva no tratamento de dados (MALHOTRA, 2001).

A população-alvo, entendida como a soma dos elementos que compartilham um conjunto de características que interessam ao pesquisador (MALHOTRA, 2001), foi definida como os beneficiários do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Vitória de Santo Antão (PE). Com base nessa definição de população, foi realizada uma amostragem não probabilística por julgamento, em que os elementos são escolhidos por serem considerados representantes da população de interesse (MALHOTRA, 2001). Considerando o universo de 694 beneficiários do Instituto, foi definida a amostra de 252 respondentes, equivalente a 36,31%.

A terceira etapa da pesquisa incluiu considerações extraídas a partir de depoimentos dados durante entrevistas realizadas de modo a complementar à análise, com atores institucionais.

Mais detalhadamente, a primeira etapa incluiu o levantamento de dados secundários: trabalho de autoria de Chalegre (2009) que trata da previdência, especificamente da questão da atuação dos conselhos municipais de previdência e suas atuações no estado; Sistema de Folha de Pagamento do Vitória Prev, fonte de

todas as informações relacionadas ao perfil do público atendido pelo órgão e legislação local. Barbetta (2002) considera como dados secundários aqueles já coletados e analisados por outras fontes e, portanto, já publicados. Eles foram utilizados para a caracterização em profundidade da política pública previdenciária do Brasil. Paralelamente, ocorreu a pesquisa documental do arquivo público do município.

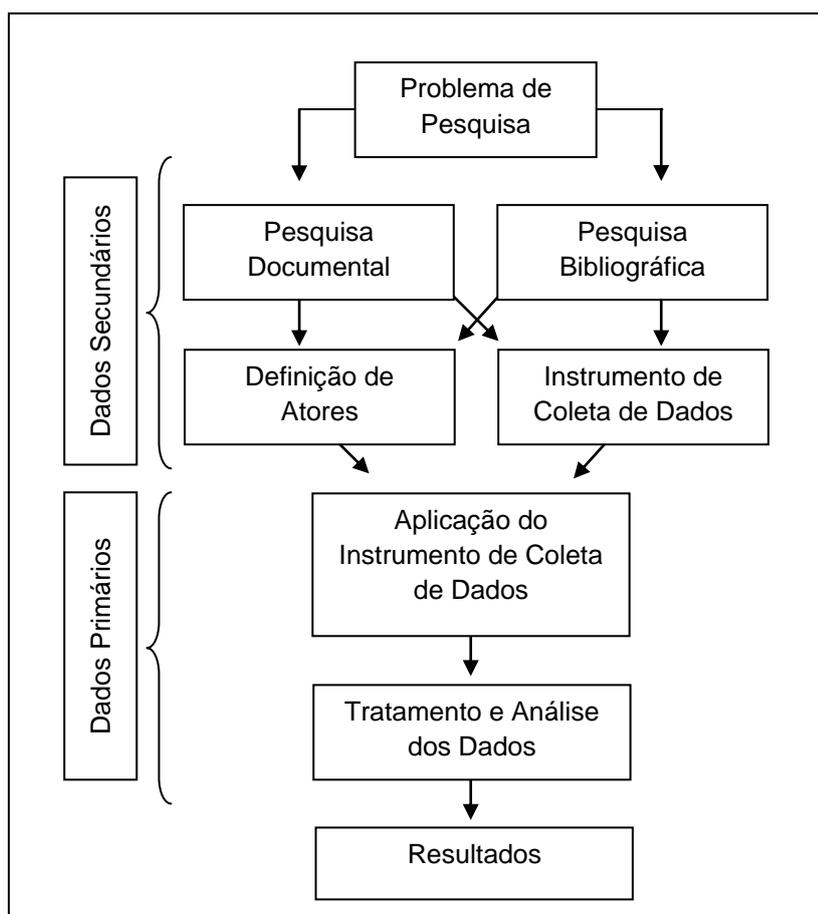
Como segunda etapa, a investigação consistiu na coleta de dados com a amostra definida a partir do banco de dados do Vitória Prev. O método de pesquisa consistiu em *survey*, ou seja, aplicação de questionários estruturados a amostras de populações a fim de obter informações específicas (MALHOTRA, 2001). A coleta de dados foi estruturada com uso de questionários (Apêndice A) com ordem determinada e perguntas de alternativa fixa, aplicados em entrevistas pessoais. A aplicação dos questionários foi iniciada no dia 04 de Julho de 2012 e teve duração de 90 (noventa) dias, contando com dois pesquisadores na aplicação. De forma a otimizar esta etapa, o maior esforço para aplicação dos questionários coincidiu com os eventos mensais (cafés-da-manhã) realizados pelo Instituto, momento de maior fluxo do público-alvo.

A terceira etapa abrangeu a realização de entrevistas estruturadas (Apêndice B) com atores institucionais, a saber: representantes do Fundo Municipal de Saúde, da Prefeitura do Município da Vitória de Santo Antão, da Câmara Municipal de Vereadores, além do Diretor-Presidente do Instituto. Esta etapa foi realizada no período de Agosto a Outubro de 2012. De acordo com Duarte; Furtado (2002) a entrevista estruturada é aquela que tem as questões previamente elaboradas, ou seja, seguem um roteiro fixo e o entrevistador é comumente instruído para repetir as questões previamente formuladas, em vez de explicá-las. A técnica utilizada para o registro das informações foi a gravação e posterior transcrição do conteúdo.

| Objetivos Específicos   | Variáveis   | Instrumentos de Pesquisa                                    |
|---|---|---|
| Caracterizar o perfil do público beneficiário da política previdenciária através do atendimento desenvolvido pelo Vitória Prev  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faixa etária</li> <li>• Gênero</li> <li>• Renda salarial</li> <li>• Tipo de benefício</li> </ul>   | Questionário (questões fechadas)                            |
| Apresentar sugestões para construção de modelo de monitoramento e avaliação do nível de satisfação do cidadão / beneficiário que possa ser incorporada à gestão do Vitória Prev | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento</li> <li>• Repasse de informações</li> <li>• Tempo de atendimento</li> <li>• Ambiente / instalações</li> <li>• Localização</li> <li>• Horário de atendimento</li> <li>• Atendimento por telefone</li> <li>• Eventos</li> </ul> | Questionário (questões fechadas)                            |
| Propor melhorias ao funcionamento e à atuação do Vitória Prev   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sugestões / recomendações</li> </ul>   | Entrevistas com gestores e questionários (questões abertas) |

**Quadro 3:** Objetivos específicos, variáveis e instrumentos de pesquisa  
Fonte: Elaboração própria

A Figura 3 apresenta o fluxograma metodológico do presente trabalho.



**Figura 3:** Fluxograma metodológico  
Fonte: Elaboração própria

## **4.2. Instrumento de Levantamento de Dados: Variáveis e Indicadores**

Há fenômenos que não podem ser observados diretamente, por isso torna-se necessária a medição de variáveis por meio de indicadores, que são suas subdivisões observáveis (SCHLÜTER, 2003; BISQUERRA et al., 2004). Tanto variáveis quanto indicadores foram delimitados em função dos objetivos específicos do estudo e tiveram as técnicas de pesquisa definidas conforme as necessidades de investigação, como apresentado no Quadro 3. O primeiro objetivo específico, que consistia em caracterizar o perfil do público beneficiário do Vitória Prev, foi alcançado por meio de aplicação de questionários, cujas questões fechadas foram associadas a: faixa etária; gênero; renda salarial; e tipo de benefício. Para o alcance do segundo objetivo específico, referente à proposta de atendimento do Vitória Prev, definiu-se uma série de perguntas fechadas com escala nominal: ótimo; bom; regular; ruim; e péssimo.

O instrumento de coleta de dados primários (Apêndice A) foi delineado de modo a garantir a validade interna da pesquisa, entendendo-a como o grau em que o instrumento mede o que se propõe. A estrutura do questionário pode ser entendida em duas partes: a primeira com a finalidade de caracterizar os atores sociais; a segunda com a intenção de avaliar o nível de satisfação dos beneficiários em relação ao atendimento e forma de atuação praticados pelo Instituto. O questionário apresentou variáveis medidas em escalas nominais, que são aquelas discretas qualitativas, ou seja, que não podem assumir quaisquer valores num intervalo, mas sim aqueles listados e que indicam atributos em categorias pré-estabelecidas (BARBETTA, 2002; MALHOTRA, 2001).

As escalas nominais foram desenhadas de modo a atender às recomendações de Malhotra (2001). Foi buscado um número de categorias suficientes, tendo em vista a possível dificuldade e falta de interesse dos respondentes. Essas categorias foram verbalizadas para melhorar a compreensão do entrevistado e reduzir a ambiguidade. Além disso, foram previstas mesmas quantidades de categorias favoráveis e desfavoráveis a fim de manter o equilíbrio. Conforme recomendado por Barbetta (2002) e Richardson (1999), o pré-teste do questionário foi realizado a fim de apurar eventuais imprecisões do instrumento preliminarmente. Por ser recomendado que se

faça esta aplicação com indivíduos semelhantes aos componentes da população que se deseja estudar e de acordo com a quantidade sugerida por Gil (1999), que varia de 10 a 20 pessoas, definiu-se um conjunto de 12 respondentes. A composição dos respondentes foi sugerida por conveniência. Após o pré-teste, avaliou-se o instrumento de coleta de dados quanto à clareza dos termos e das perguntas, forma das questões, ordem dos itens, interesse das perguntas para os objetivos e apresentação do questionário ao entrevistado. A partir de então, deu-se início aos procedimentos de ajuste considerados críticos. A construção do roteiro das entrevistas estruturadas teve como ponto de partida o estudo exploratório. Para os representantes da Prefeitura Municipal da Vitória, Câmara Municipal de Vereadores e do Fundo Municipal de Saúde, têm-se as questões centrais abaixo:

1. Qual a importância do Vitória Prev para os servidores efetivos municipais?
2. Quanto (relativamente ao orçamento total) e como são feitos os repasses para o órgão?
3. Porque a Prefeitura Municipal da Vitória de Santo Antão, a Câmara Municipal de Vereadores e o Fundo Municipal de Saúde têm repasses próprios, diferentemente de setores como Educação?
4. Quais os anseios e receios dos servidores que ainda se encontram na ativa com relação à atuação do Vitória Prev?
5. Como se encontra o equilíbrio financeiro entre número de servidores comissionados e servidores efetivos na atual gestão e como essa situação é refletida para manutenção e sobrevivência do Vitória Prev? Poderia Melhorar?

O roteiro da entrevista direcionada ao Diretor-Presidente do Instituto teve como orientação as seguintes perguntas:

1. Quando e com que finalidade foi instituído o Vitória Prev?
2. O que representa o órgão para os servidores municipais efetivos?
3. No decorrer desses sete anos de existência do órgão, quais as dificuldades encontradas?
4. Existem dificuldades financeiras? Como se dá a manutenção da Instituição, em termos dos recursos?
5. Quais os desafios e propostas de melhorias estão sendo pensadas para os

próximos anos?

### **4.3. Tratamento, Análise e Interpretação dos Dados**

#### *4.3.1. Questionários*

A partir do universo (694 beneficiários), a amostra foi calculada com um erro amostral de 5% e um intervalo de confiança de 95%, considerando também a representatividade dos principais estratos da população, tais como gênero, idade e categoria, que resulta no total de 252 indivíduos – tratou-se de amostragem aleatória simples. Para garantir a representatividade, os percentuais do universo foram replicados na amostra. Para tratamento, análise e interpretação dos dados obtidos a partir da aplicação dos questionários, foi escolhido o apoio metodológico da estatística descritiva para o tratamento dos dados com o suporte operacional do software SPSS 12.0 (*Statistical Package for Social Science*). As variáveis empregadas na coleta de dados, extraídas da literatura revisada, foram apresentadas no Quadro 3, já apresentado, que relaciona os objetivos específicos da pesquisa com as variáveis, indicadores e técnicas de pesquisa aplicadas para a verificação empírica.

#### *4.3.2. Entrevistas*

Quanto às entrevistas estruturadas, elaborou-se quadro-resumo das respostas dos entrevistados, de forma a facilitar a interpretação dos dados, bem como identificar pontos de convergência e de divergência. Abaixo, relação dos entrevistados com os respectivos cargos ocupados na gestão municipal:

1. Diretor-Presidente do Vitória Prev<sup>1</sup>;
2. Diretora Executiva Prefeitura Municipal da Vitória<sup>2</sup>;
3. Diretor Administrativo da Câmara de Vereadores da Vitória<sup>3</sup>;
4. Gestora do Fundo Municipal de Saúde<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Edilson Gomes de Araújo

<sup>2</sup> Elizabete Barreto

<sup>3</sup> Everaldo de Nobaia Acioli

<sup>4</sup> Marli da Paz Alvez

## **5. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – VITÓRIA PREV**

De forma a materializar as análises e discussões aqui propostas, tem-se como objeto de estudo o **Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Vitória de Santo Antão – Vitória Prev.**

Instituído com base nas leis municipais n<sup>os</sup> 2.925/2001 e 3.188/2006, o Vitória Prev constitui-se em entidade autárquica de direito público, dotada de personalidade jurídica própria, com sede e foro em Vitória de Santo Antão. O Instituto tem por finalidade garantir o plano de benefícios do Regime Próprio de Previdência Social, observados os critérios estabelecidos na legislação pertinente, garantindo a previdência social aos servidores públicos municipais, da administração direta, indireta, autárquica e do Poder Legislativo Municipal e a seus dependentes.

O Regime Próprio de Previdência Social do município de Vitória de Santo Antão, gerenciado pelo Vitória Prev, visa dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos os beneficiários e compreende um conjunto de benefícios que atendam às seguintes finalidades:

- Assegurar aos seus beneficiários os meios imprescindíveis de manutenção por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de contribuição, reclusão e falecimento;
- Proteção à maternidade e à família.

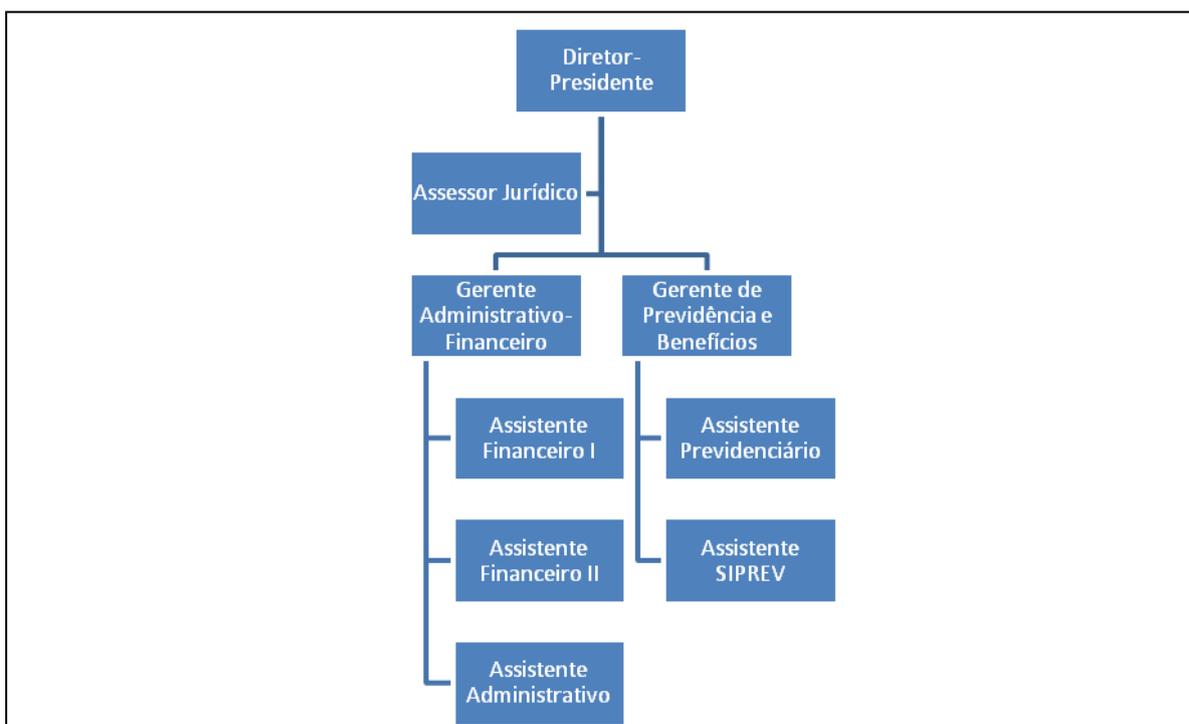
De acordo com a Lei n<sup>o</sup> 3.188/2006, a atuação do Vitória Prev rege-se pelos seguintes princípios:

- Fundamentação em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios;
- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- Equidade na forma de participação no custeio;
- Diversidade da base de financiamento;
- Caráter democrático da administração, com participação de

representantes da Administração Pública e dos servidores, ativos e inativos, nos órgãos colegiados;

- Sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo;
- Vedação de utilização de recursos, bens, direitos e ativos do Vitória Prev para:
  1. Empréstimos de qualquer natureza, inclusive aos entes estatais do Município e aos segurados e beneficiários;
  2. Prestação assistencial médica e odontológica;
  3. Aplicação em títulos públicos, com exceção dos títulos de emissão do Governo Federal.

Para o alcance dos seus objetivos e finalidades, o Instituto é administrado por uma Diretoria Executiva, por um Conselho Administrativo e por um Conselho Fiscal. A Diretoria Executiva está assim organizada:



**Figura 2:** Organograma diretoria executiva – Vitória Prev

Fonte: Elaboração própria

De forma a auxiliar as atividades da Diretoria Executiva, há, ainda, funções desempenhadas por técnicos na área administrativa e patrimonial, totalizando 13 funcionários. O Instituto possui, ainda, uma equipe de perícia médica, composta por três médicos responsáveis pela avaliação de casos referentes à licença-médica, licença-maternidade e aposentadoria por invalidez.

Atualmente, o Instituto funciona em prédio localizado na Rua Padre Felix de Brito,

227, Livramento, centro administrativo de Vitória de Santo Antão; o atendimento está disponível de segunda a sexta-feira, das 7h às 13h, acompanhando o horário da Prefeitura.

As instalações físicas do Vitória Prev estão assim dispostas:

- Recepção;
- Arquivo;
- Copa;
- Sala de Reunião;
- Sala de Previdência e Benefícios;
- Sala Administrativo-Financeira;
- Sala de Assuntos Jurídicos;
- Sala da Presidência

Todos os ambientes destinados ao atendimento dos beneficiários possuem sistema de refrigeração e mobiliário; o prédio conta, também, com sistema de segurança eletrônica e disponibiliza caixa eletrônico para maior comodidade dos usuários.

No que diz respeito ao público, o Vitória Prev atende, aproximadamente, 700 beneficiários, entre aposentados, pensionistas e servidores em estado de licença-médica ou licença-maternidade.

Abaixo, demonstrativo do perfil primário do público atendido.

| <b>CATEGORIA</b>                               | <b>HOMENS</b> | <b>MULHERES</b> | <b>TOTAL</b> |
|--|---------------|-----------------|--------------|
| <i>Aposentadoria por Tempo de Serviço</i>      | 34            | 110             | 144          |
| <i>Aposentadoria por Invalidez</i>             | 09            | 34              | 43           |
| <i>Aposentadoria Proporcional</i>              | 10            | 12              | 22           |
| <i>Aposentadoria por Tempo de Contribuição</i> | 23            | 252             | 275          |
| <i>Aposentadoria por Idade</i>                 | 30            | 48              | 78           |
| <i>Aposentadoria Compulsória</i>               | 09            | 09              | 18           |
| <i>Pensão</i>                                  | 28            | 82              | 110          |
| <i>Pensão Alimentícia</i>                      | 00            | 04              | 04           |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>143</b>    | <b>551</b>      | <b>694</b>   |

**Tabela 1:** Público atendido por categoria e gênero  
Fonte: Sistema Folha de Pagamento – Vitória Prev

|  | <b>00-29</b> | <b>30-59</b> | <b>60-74</b> | <b>75-84</b> | <b>85-89</b> | <b>&gt; 90</b> | <b>TOTAL</b> |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|
| <i>Aposentadoria por Tempo de Serviço</i>      | -            | 15           | 75           | 42           | 10           | 02             | 144          |
| <i>Aposentadoria por Invalidez</i>             | -            | 15           | 25           | 02           | 01           | -              | 43           |
| <i>Aposentadoria Proporcional</i>              | -            | -            | 19           | 03           | -            | -              | 22           |
| <i>Aposentadoria por Tempo de Contribuição</i> | 01           | 152          | 116          | 05           | 01           | -              | 275          |
| <i>Aposentadoria por Idade</i>                 | 01           | 02           | 58           | 17           | -            | -              | 78           |
| <i>Aposentadoria Compulsória</i>               | 01           | -            | 08           | 08           | 01           | -              | 18           |
| <i>Pensão</i>                                  | 10           | 40           | 44           | 11           | 02           | 03             | 110          |
| <i>Pensão Alimentícia</i>                      | -            | 03           | 01           | -            | -            | -              | 04           |
| <b>TOTAL</b>                                   | <b>13</b>    | <b>227</b>   | <b>346</b>   | <b>88</b>    | <b>15</b>    | <b>05</b>      | <b>694</b>   |

**Tabela 2:** Público atendido por tipo de aposentadoria e faixa etária

Fonte: Sistema Folha de Pagamento – Vitória Prev

### **5.1. Repasse de Recursos**

Por ser considerado entidade autárquica de direito público, o Vitória Prev é dotado de personalidade jurídica própria e possui como fontes do plano de custeio: contribuições previdenciárias do município, dos segurados, doações, subvenções e legados, receitas decorrentes de aplicações financeiras e investimentos patrimoniais, valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do § 9º do art. 201 da Constituição Federal e demais dotações previstas no orçamento municipal.

As principais fontes de repasses, contribuições previdenciárias do município e dos segurados, são repassadas para o órgão no segundo dia útil do mês subsequente ao desconto. A alíquota repassada pelo município é atualmente de quinze por cento e dos servidores de treze e meio por cento de seu salário. Os órgãos que possuem personalidade jurídica e, portanto administram seus recursos como Fundo Municipal de Saúde e Câmara de Vereadores, seguem os mesmos critérios que a Prefeitura Municipal, que por sua vez, representa as demais entidades do governo.

### **5.2. Conselhos Administrativo e Fiscal**

Os Conselhos Municipais de Previdência são estruturas que têm seu marco legal com a Lei nº 9.717/98, foram assim inseridos no contexto da gestão previdenciária

municipal pelo artigo 1º, VI, da citada lei, passando a ser exigido como uma das condições fundamentais para a existência de um RPPS, caracterizando-se como uma instância colegiada, com participação dos segurados (ativos, inativos e pensionistas).

Ainda com base na Lei nº 3.188/2006, são regulamentados os Conselhos Administrativo (Art. 30) e Fiscal (Art. 34).

Segundo a referida lei, o Conselho Administrativo do Vitória Prev será constituído de 5 (cinco) membros efetivos e respectivos suplentes, nomeados por portaria do Poder Executivo, indicados pelos poderes e entidades seguintes:

- I. 1 (um) membro efetivo e 1 (um) suplente indicado pelo Poder Legislativo;
- II. 2 (dois) membros efetivos e 2 (dois) suplentes indicados pelo Poder Executivo;
- III. 2 (dois) membros efetivos e 2 (dois) suplentes indicados pelos servidores municipais, representando respectivamente os servidores ativos e os inativos/pensionistas;

Ainda em relação ao Conselho Administrativo, a Lei nº 3.188/2006 esclarece:

Art. 31 – Competências:

- I. Reunir-se, ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente sempre que convocado pelo seu Presidente, pelo Diretor presidente e por maioria absoluta de seus membros.
- II. Aprovar a Proposta orçamentária anual bem como suas respectivas alterações, elaboradas pelo Diretoria Executiva;
- III. Aconselhar a admissão, demissão, promoção e movimentação de funcionários;
- IV. Aconselhar a contratação de instituição financeira que se encarregará da administração da carteira de investimentos do Vitória Prev, proposta pela Diretoria Executiva;
- V. Funcionar com órgão de aconselhamento à Diretoria Executiva do Vitória Prev, nas questões por ela suscitadas;
- VI. Pronunciar se sobre a alienação de bens imóveis de propriedade do Vitória Prev.

Art. 32 Os Conselheiros não farão jus a qualquer tipo de remuneração pela participação nas reuniões do conselho Administrativo, sendo considerado relevante serviços prestados à comunidade.

Art. 33 Os membros integrantes do Conselho Administrativo terão mandato

de 3 (três) anos, permitida a recondução por única vez. Em caráter excepcional e objetivando resguardar a continuidade administrativa e a memória do Conselho Administrativo, poderá permitir novos mandatos, depois de ouvir o Conselho Fiscal.

Parágrafo Único – perderá o mandato o conselheiro que faltar a três reuniões consecutivas ou cinco alternadas, após deliberação de conselho por maioria absoluta dos seus membros, assumindo neste caso, o seu suplente, e sendo nomeado novo suplente para completar o mandato.

Quanto ao Conselho Fiscal, têm-se as seguintes deliberações:

Art. 34 O Conselho fiscal do Vitória Prev, será constituído de 5 (cinco) membros efetivos e respectivos suplentes, nomeados por portaria do poder Executivo, indicados pelos poderes e entidades seguintes:

- I. 1 (um) membro efetivo e um suplente indicado pelo Poder Legislativo;
- II. 2 (dois) membros efetivos e 2 (dois) suplentes pelo poder Executivo;
- III. 2 (dois) membros efetivos e 2 (dois) suplentes indicados pelos servidores municipais, representando respectivamente os servidores ativos e os inativos/pensionistas.

1º - O presidente do Conselho Fiscal, bem como o Secretário serão escolhidos pelos seus integrantes, em eleição, através de escrutínio secreto.

2º - Caberá ao Presidente coordenar os trabalhos do Conselho Fiscal.

3º - Caberá ao secretário lavrar todas as atas das reuniões do Conselho.

Art. 35 Compete ao Conselho Fiscal:

- I. Reunir se ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente sempre que convocado pelo seu Presidente, pelo Diretor Presidente e por maioria absoluta de seus membros.
- II. Acompanhar a organização dos serviços técnicos e a admissão do pessoal.
- III. Acompanhar a execução orçamentária do Vitória Prev, conferindo a classificação dos fatos e examinando a sua procedência exatidão.
- IV. Examinar as prestações efetivas pelo Vitória Prev aos servidores e dependentes e a respectiva tomada de contas dos responsáveis.
- V. Proceder, face aos documentos de receita e despesas, a verificação dos balancetes mensais, os quais deverão estar instruídos com os esclarecimentos devidos, para encaminhamento ao Conselho Administrativo
- VI. Encaminhar ao Poder Executivo e ao Legislativo, anualmente, no prazo previsto em lei, com seu parecer técnico, o relatório do exercício anterior do Vitória Prev, o processo de tomada de contas, o balanço anula e o inventário a ele referente, assim como o relatório estatístico do benefícios prestados;
- VII. Requisitar do Diretor Presidente, as informações e diligências que julgar convenientes e necessárias ao desempenho de suas atribuições e notificá-las para correção de irregularidades verificadas representando ao Poder Executivo o desenrolar dos acontecimentos.
- VIII. Propor ao Diretor Presidente, medidas que julgar de interesse para resguardar a lisura e a transparência da administração do mesmo.
- IX. Proceder a verificação dos valores em depósito na tesouraria, em

- bancos, nos administradores de carteira de investimentos e atestar a sua correção ou denunciando irregularidades;
- X. Pronunciar se sobre a alienação de bens imóveis de propriedade do Vitória Prev.
  - XI. Julgar, em última instância, os recursos dos Servidores Municipais que se sentirem prejudicados nos seus direitos pertinentes à solicitação de benefícios, formulados pelos mesmos ao Vitória Prev sendo suas decisões lavradas em atas que serão encaminhadas ao Diretor Presidente, que as acatará.
  - XII. Rever as suas próprias decisões , fundamentando qualquer possível alteração.

Parágrafo Único – assiste a todos os membros do Conselho Fiscal, individualmente, o direito de exercer fiscalização dos serviços do Vitória Prev, não lhe sendo permitido envolver se na direção e administração dos membros.

Art. 36 Os conselheiros Fiscais não farão jus a qualquer tipo de remuneração pela participação nas reuniões do Conselho Fiscal, sendo considerado relevante serviço prestado à comunidade.

Art. 37 Os membros integrantes do Conselho Fiscal terão mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução, por uma única vez, de seus integrantes.

Parágrafo Único – perderá o mandato o conselheiro que faltar a três reuniões consecutivas ou cinco alternadas, assumindo neste caso, o seu suplente, e sendo nomeado novo suplente para completar o mandato.

Apesar das regulamentações, o Conselho Administrativo não funciona como previsto em lei, devido à falta de comprometimento de seus integrantes, resistentes à participação e detentores de uma herança cívica desfavorável. Tais atores sociais (conselheiros) aparentemente não possuem ciência da importância de seus papéis neste contexto social, certamente por baixo nível de informação e incapacidade organizacional.

Atualmente o Conselho Administrativo se reúne com muita dificuldade apenas uma vez por ano para aprovação da prestação de contas e orçamento anual. Por sua vez, o Conselho Fiscal municipal nunca foi instituído pelo órgão desde sua existência.

A falta de reuniões do colegiado é um sintoma tanto da falta de participação e articulação dos segurados e atores governamentais, membros do Conselho, como da inexistência de mecanismos institucionais que estimulem tal participação, ou

ainda que penalizem os conselheiros pela sua omissão e ausência para com seus deveres.

A realidade observada no Vitória Prev foi relatada no estudo sobre Conselhos Municipais de autoria de Chalegre, que analisou o funcionamento de vinte quatro conselhos do Estado de Pernambuco, dos quais apenas quatro funcionavam adequadamente (Bonito, Escada, Salgueiro e Vicência). Para o autor, o Vitória Prev está enquadrado no grupo dos conselhos que não atuam de acordo com suas funções previstas em lei. Tais conclusões mantidas até o momento da realização desse estudo, como pode ser comprovado na pesquisa de campo.

O presente cenário caracteriza uma fragilidade na representação social, o que se traduz num falta de comprometimento com a democracia, já que para que essa aconteça faz se necessária atuação dos cidadãos nos mecanismos de controle social existentes, tais como os Conselhos Tutelares, de Defesa da Criança e do Adolescente, da Saúde e da Assistência Social, tidos como paradigmáticos pela literatura de políticas públicas (TATAGIBA, 2002).

## **6. AVALIANDO A SATISFAÇÃO DO USUÁRIO DO VITÓRIA PREV: CONTRIBUIÇÕES PARA A POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA NO MUNICÍPIO**

Este capítulo divide-se em quatro partes e tem como propósito apresentar os resultados apurados pelas pesquisas documental, bibliográfica e de campo. A parte inicial discute a percepção da sociedade a respeito do tema previdência, com destaque para a abordagem midiática; a parte seguinte traz os resultados dos questionários aplicados junto aos beneficiários atendidos pelo Vitória Prev, caracterizando o atendimento recente do Vitória Prev. A terceira parte destaca os instrumentos de interação entre a Sociedade e o Poder Público. Por fim, a quarta parte apresenta considerações a respeito da política pública previdenciária municipal, tendo como base os resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas com os gestores públicos.

### **6.1. Percepção da Sociedade sobre Política Previdenciária**

Uma análise das notícias veiculadas na mídia a respeito da Previdência Social no Brasil nos permite observar duas tendências de enfoque jornalístico: 1) o descaso enfrentado pela sociedade que utiliza os serviços públicos da Previdência; e 2) as polêmicas com relação às regras dessa política pública que nas suas mudanças, causam bastante desgosto para boa parte dos cidadãos. Tais mudanças dificultam cada vez mais o acesso dos usuários ou possíveis usuários aos pretendidos benefícios.

Abaixo, algumas das manchetes que confirmam a constatação aqui descrita:

- ***Déficit da Previdência Social chegou a R\$ 2,5 bilhões em maio***

(<http://www.valor.com.br/brasil/2737092/deficit-da-previdencia-social-chegou-r-25-bilhoes-em-maio> - 03 de Julho de 2012)

*As contas da Previdência Social fecharam o mês de maio com déficit de R\$ 2,573 bilhões, resultado 1,4% maior que no mesmo mês do ano passado, com base em valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Na comparação nominal, sem considerar a inflação, o rombo nas contas aumentou 6,3% em relação a maio de 2011, cuja*

necessidade de financiamento foi de R\$ 2,419 bilhões.

- **Déficit da Previdência do setor urbano é o pior desde 2007**

(<http://www.dci.com.br/financas/deficit-da-previdencia-do-setor-urbano-e-o-pior-desde-2007-id318283.html> - 31 de Outubro de 2012)

*Previdência Social registrou em setembro déficit de R\$ 5 bilhões no setor urbano, o pior resultado desde 2007 e o segundo saldo mais baixo para o mês na série histórica, segundo dados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) divulgado nesta quarta-feira (31). O saldo negativo foi o resultado de R\$ 26,1 bilhões em gastos, contra R\$ 21,1 bilhões com arrecadação. De acordo com a Previdência, em grande parte o déficit foi causado pelo impacto das políticas de desoneração da folha de pagamentos das empresas, que ainda não foram compensadas pelo Tesouro Nacional.*

- **Prefeito eleito é denunciado por crime contra Previdência**

([http://www.bonde.com.br/?id\\_bonde=1-3--1157-20121023](http://www.bonde.com.br/?id_bonde=1-3--1157-20121023) - 23 de Outubro de 2012)

*O Ministério Público Federal em Barreiras (BA) denunciou o ex-prefeito de Barreiras, eleito novamente neste ano, o ex-prefeito do município e mais quatro pessoas, por crime de apropriação indébita previdenciária. Os acusados desviaram cerca de R\$ 363 mil, corrigidos até 12 de julho de 2011, de contribuições que deveriam ser repassadas à Previdência Social.*

- **Cinco mulheres são presas tentando fraudar o INSS em alagoas**

(<http://www.agencianoticias.com.br/2012/10/24/cinco-mulheres-sao-presas-tentando-fraudar-o-inss-em-alagoas/> - 24 de Outubro de 2012)

*Cinco mulheres foram presas na tarde dessa terça-feira, 23, na Agência da Previdência Social em Maribondo, localizada na Rua José Sapucaia, lote nº 3, Centro, tentando incluir vínculo falso no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com objetivo de solicitar o seguro desemprego. Segundo a gerente da agência, elas chegaram à unidade portando as Carteiras de Trabalho e solicitando a atualização no CNIS. Uma das servidoras do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) verificou a documentação das acusadas e fez algumas perguntas, estas demonstraram nervosismo e não souberam responder alguns questionamentos.*

- **Fraude do crédito consignado atinge 3 mil aposentados**

(<http://odia.ig.com.br/portaleconomia/fraude-do-cr%C3%A9dito-consignado-atinge-3-mil-aposentados-1.429525> – 10 de Abril de 2012)

*Só no ano passado, 3.320 aposentados e pensionistas do INSS foram vítimas de golpes no empréstimo consignado. E a principal porta de entrada para as fraudes partiu do uso e falsificação de documentos pessoais dos segurados. A Previdência Social registrou 15 mil reclamações em todo o País sobre problemas com consignado.*

As manchetes, em complemento, aos demais resultados obtidos na pesquisa, representam as reais condições em setor de vital importância no contexto social de uma nação, bem como as lacunas existentes em sua legislação. É fato que as políticas públicas ainda não conseguem suprir a demanda social exigida pela realidade brasileira, como já discutido amplamente nesse trabalho.

Ainda que esta realidade seja comum em todo o Brasil, alguns casos pontuais apresentam soluções eficazes. Os resultados obtidos nesta pesquisa demonstram que o modelo de gestão adotado pelo Vitória Prev destoa do contexto nacional, havendo uma boa aceitação por parte dos servidores. Ainda que desenvolvida em âmbito municipal, tal prática confirma que as políticas públicas direcionadas ao atendimento das necessidades do cidadão têm como reflexos positivos, fazendo com que o servidor sinta-se valorizado e membro ativo de um sistema que por muitas vezes não é capaz de atender aos anseios sociais.

## 6.2. Atendimento Recente no Vitória Prev

Referente ao perfil dos respondentes, temos que 61,9% têm faixa etária entre 60 e 74 anos, enquanto 30,16% encontram-se na faixa entre 30 e 59 anos. No que diz respeito ao gênero, há predominância do sexo feminino (76,59%). Desse contingente de mulheres, observa-se que 58,03% se enquadram na faixa etária entre 60 e 74 anos. Dentre os homens, também, se destaca esta mesma faixa etária: 74,58%. Importante observar que, apenas, 7,94% dos respondentes têm idade superior a 75 anos (Tabela 3).

| FAIXA ETÁRIA | GÊNERO    |               |            |               | Total      |               |
|--------------|-----------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
|              | Masculino |               | Feminino   |               | NA         | %             |
|              | NA        | %             | NA         | %             |            |               |
| 30 a 59 anos | 6         | 10,17         | 70         | 36,27         | 76         | 30,16         |
| 60 a 74 anos | 44        | 74,58         | 112        | 58,03         | 156        | 61,90         |
| 75 a 84 anos | 9         | 15,25         | 11         | 5,70          | 20         | 7,94          |
| <b>TOTAL</b> | <b>59</b> | <b>100,00</b> | <b>193</b> | <b>100,00</b> | <b>252</b> | <b>100,00</b> |

**Tabela 3:** Faixa etária x Gênero  
Fonte: Elaboração própria

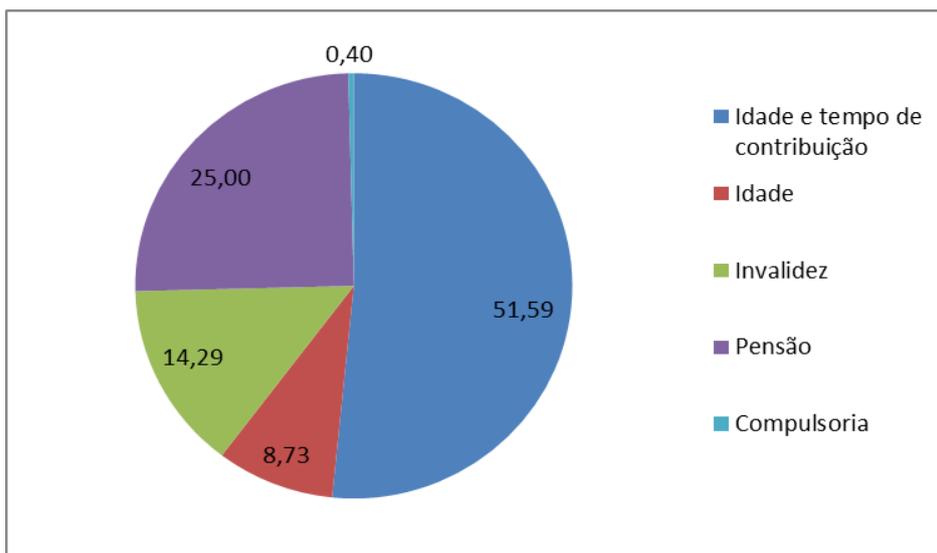
A análise da renda salarial nos permite afirmar que, dentre o universo pesquisado, destaca-se a parcela dos respondentes que recebem entre 2 e 3 salários mínimos (55,56%). Aqueles que recebem acima de 5 salários correspondem a apenas 1,19%. Entre os homens, o maior percentual (55,93%) está entre os que recebem 3 e 5 salários mínimos.

| RENDA SALARIAL            | GÊNERO    |               |            |               | Total      |               |
|---------------------------|-----------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
|                           | Masculino |               | Feminino   |               | NA         | %             |
|                           | NA        | %             | NA         | %             |            |               |
| <i>Até 1 Salário</i>      | 8         | 13,56         | 27         | 13,99         | 35         | 13,89         |
| <i>De 2 a 3 Salários</i>  | 18        | 30,51         | 122        | 63,21         | 140        | 55,56         |
| <i>De 3 a 5 Salários</i>  | 33        | 55,93         | 41         | 21,24         | 74         | 29,37         |
| <i>De 5 a 7 Salários</i>  |           |               | 2          | 1,04          | 2          | 0,79          |
| <i>Mais de 7 Salários</i> |           |               | 1          | 0,52          | 1          | 0,40          |
| <b>TOTAL</b>              | <b>59</b> | <b>100,00</b> | <b>193</b> | <b>100,00</b> | <b>252</b> | <b>100,00</b> |

**Tabela 4:** Renda salarial x Gênero

Fonte: Elaboração própria

Quanto ao tipo de benefício, uma parcela de 51,59% dos respondentes está enquadrada no critério aposentadoria por idade e tempo de contribuição (Gráfico 1) – tal categoria é predominante em todas as faixas etárias, conforme pode ser observado na Tabela 5. A categoria pensão corresponde a 25% do universo total.



**Gráfico 1:** Tipo de benefício

Fonte: Elaboração própria

| TIPO DE BENEFÍCIO                    | FAIXA ETÁRIA |               |              |               |              |               | Total      |               |
|--------------------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|------------|---------------|
|                                      | 30 a 59 anos |               | 60 a 74 anos |               | 75 a 84 anos |               | NA         | %             |
|                                      | NA           | %             | NA           | %             | NA           | %             |            |               |
| <i>Idade e tempo de contribuição</i> | 47           | 61,84         | 76           | 48,72         | 7            | 35,00         | 130        | 51,59         |
| <i>Idade</i>                         | 3            | 3,95          | 15           | 9,62          | 4            | 20,00         | 22         | 8,73          |
| <i>Invalidez</i>                     | 9            | 11,84         | 25           | 16,03         | 2            | 10,00         | 36         | 14,29         |
| <i>Pensão</i>                        | 17           | 22,37         | 40           | 25,64         | 6            | 30,00         | 63         | 25,00         |
| <i>Compulsória</i>                   |              |               |              |               | 1            | 5,00          | 1          | 0,40          |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>76</b>    | <b>100,00</b> | <b>156</b>   | <b>100,00</b> | <b>20</b>    | <b>100,00</b> | <b>252</b> | <b>100,00</b> |

**Tabela 5:** Tipo de benefício x Faixa etária

Fonte: Elaboração própria

Uma análise primária dos resultados referentes à avaliação reflete uma boa aceitação no que diz respeito aos serviços prestados pelo Instituto. Tal constatação remete à fundamental importância das políticas públicas terem como foco o cidadão. Quanto à análise do atendimento realizado pelos funcionários do órgão, observa-se uma predominância das respostas entre as alternativas ótimo (72,22%) e bom com aproximadamente 28% dos indivíduos (Tabela 6).

| <b>AVALIAÇÃO – FUNCIONÁRIOS</b> | <b>NA</b>  | <b>%</b>      |
|---------------------------------|------------|---------------|
| <i>Ótimo</i>                    | 182        | 72,22         |
| <i>Bom</i>                      | 70         | 27,78         |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>252</b> | <b>100,00</b> |

**Tabela 6:** Avaliação do atendimento dos funcionários  
Fonte: Elaboração própria

Em relação à avaliação das informações repassadas pelos funcionários, o índice foi superior a 60% para a alternativa ótimo (Tabela 7), com destaque para o percentual entre aqueles beneficiários com idade entre 75 e 84 anos (Tabela 8).

| <b>AVALIAÇÃO – INFORMAÇÕES</b> | <b>NA</b>  | <b>%</b>      |
|--------------------------------|------------|---------------|
| <i>Ótimo</i>                   | 154        | 61,11         |
| <i>Bom</i>                     | 98         | 38,89         |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>252</b> | <b>100,00</b> |

**Tabela 7:** Avaliação das informações repassadas pelos funcionários  
Fonte: Elaboração própria

| <b>AVALIAÇÃO – INFORMAÇÕES</b> | <b>FAIXA ETÁRIA</b> |               |                     |               |                     |               | <b>Total</b> |               |
|--------------------------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|--------------|---------------|
|                                | <b>30 a 59 anos</b> |               | <b>60 a 74 anos</b> |               | <b>75 a 84 anos</b> |               | <b>NA</b>    | <b>%</b>      |
|                                | <b>NA</b>           | <b>%</b>      | <b>NA</b>           | <b>%</b>      | <b>NA</b>           | <b>%</b>      |              |               |
| <i>Ótimo</i>                   | 51                  | 67,11         | 86                  | 55,13         | 17                  | 85,00         | 154          | 61,11         |
| <i>Bom</i>                     | 25                  | 32,89         | 70                  | 44,87         | 3                   | 15,00         | 98           | 38,89         |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>76</b>           | <b>100,00</b> | <b>156</b>          | <b>100,00</b> | <b>20</b>           | <b>100,00</b> | <b>252</b>   | <b>100,00</b> |

**Tabela 8:** Avaliação das informações repassadas pelos funcionários x Faixa etária  
Fonte: Elaboração própria

Assim como os aspectos anteriores, o tempo dispensado para o atendimento também obteve avaliação ótima para parcela superior a 60% (exatos 63,49%) dos pesquisados. Considerando as respostas dos 252 beneficiários, a média do tempo de atendimento alcançou 6,5 minutos.

Ainda sobre a análise do tempo para realização do atendimento, observa-se um elevado percentual (71,43%) de respondentes que tiveram seu último atendimento

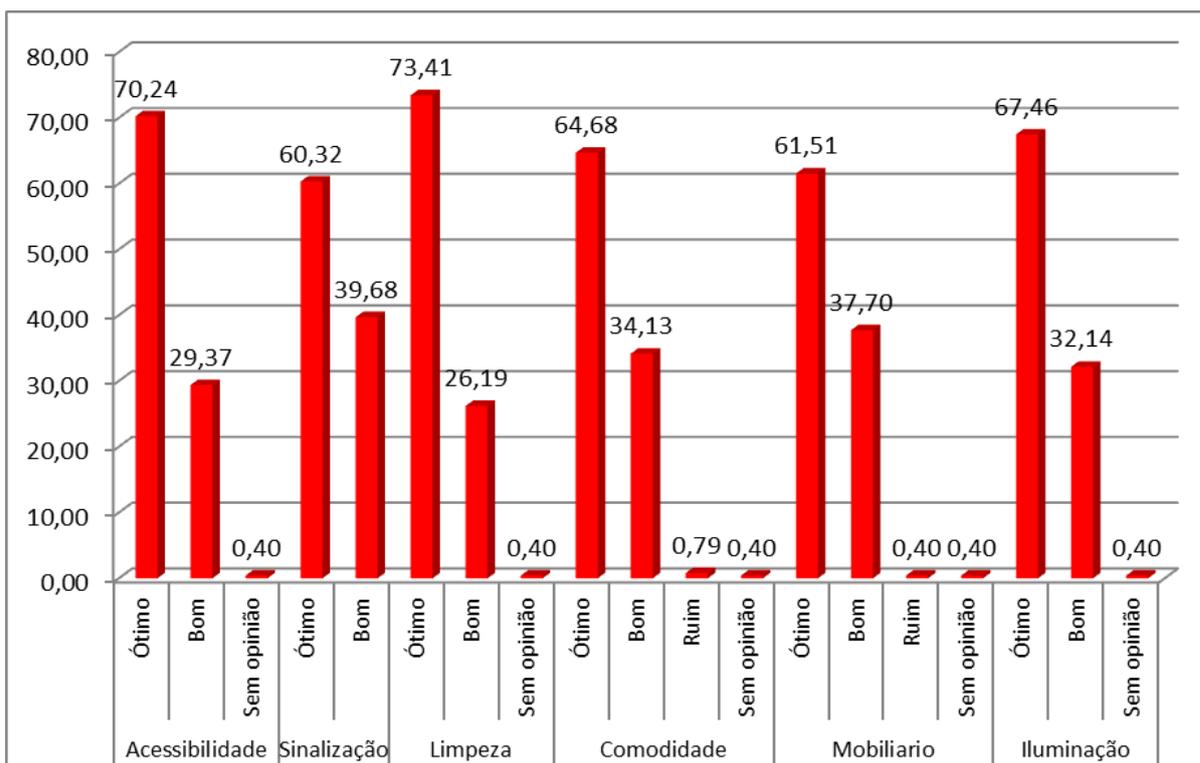
com duração máxima de 5 minutos. Essa agilidade no atendimento decorre de algumas características: quantidade adequada de atendentes no setor administrativo-financeiro e da baixa complexidade dos atendimentos (informações sobre contra cheques e empréstimos consignados e eventuais reclamações).

Para avaliação do ambiente e das instalações do Vitória Prev, foram definidos os seguintes aspectos: acessibilidade, sinalização, limpeza, comodidade, mobiliário e iluminação.

No item acessibilidade, 70,24% dos pesquisados atribuem ótimo a este aspecto; quanto à sinalização, a mesma avaliação (ótimo) foi atribuída por 60,32%; os demais itens (limpeza, comodidade, mobiliário e iluminação) também obtiveram índices superiores a 60% dentre aqueles que avaliaram como ótimo: 73,41%, 64,68%, 61,51% e 67,46%, respectivamente.

Ainda sobre o ambiente e as instalações do órgão, vale destacar que comodidade e mobiliário, diferentemente dos demais aspectos, receberam avaliação ruim por parte dos beneficiários. Ainda que tenha sido um percentual bastante reduzido, 0,79% e 0,40% respectivamente, diante da avaliação geral, merece uma atenção especial por parte da gestão municipal. Os respondentes que atribuíram esta avaliação ruim possuem perfil semelhante: gênero feminino, faixa etária entre 30 e 59 anos de idade, renda salarial entre 3 e 5 salários mínimos e tipo de benefício idade e tempo de contribuição. O Gráfico 2 apresenta um resumo da avaliação da infraestrutura do Vitória Prev.

Tais aspectos se contrapõem a realidade apresentada por alguns autores, como Alecian e Trosa (2001), quando afirmam que os aparelhos de Estado não são capazes, devido a suas estruturas organizacionais de desenvolver serviços com eficiência e eficácia



**Gráfico 2:** Avaliação da infraestrutura  
Fonte: Elaboração própria

A localização do órgão foi avaliada como ótimo por 71,03% dos respondentes. O maior equilíbrio entre ótimo e bom foi observado na parcela de respondentes que têm faixa etária entre 75 e 84 anos de idade (Tabela 9).

| AVALIAÇÃO – LOCALIZAÇÃO | FAIXA ETÁRIA |               |              |               |              |               | Total      |               |
|-------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|------------|---------------|
|                         | 30 a 59 anos |               | 60 a 74 anos |               | 75 a 84 anos |               | NA         | %             |
|                         | NA           | %             | NA           | %             | NA           | %             |            |               |
| <i>Ótimo</i>            | 54           | 71,05         | 113          | 72,44         | 12           | 60,00         | 179        | 71,03         |
| <i>Bom</i>              | 22           | 28,95         | 43           | 27,56         | 8            | 40,00         | 73         | 28,97         |
| <b>TOTAL</b>            | <b>76</b>    | <b>100,00</b> | <b>156</b>   | <b>100,00</b> | <b>20</b>    | <b>100,00</b> | <b>252</b> | <b>100,00</b> |

**Tabela 9:** Avaliação das informações repassadas pelos funcionários x Faixa etária  
Fonte: Elaboração própria

Outro item avaliado foi o horário de atendimento do órgão; para 98,02% dos beneficiários o horário atual (entre 7h e 13h) é considerado ótimo ou bom; aproximadamente 2% dos entrevistados atribuem avaliação ruim a este item, pois gostariam que o atendimento fosse realizado nos turnos da manhã e tarde. Este percentual de 2% corresponde ao número absoluto de 5 respondentes do gênero feminino, conforme pode ser observado na Tabela 10 abaixo:

| AVALIAÇÃO – HORÁRIO DE ATENDIMENTO | GÊNERO    |               |            |               | Total      |               |
|------------------------------------|-----------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
|                                    | Masculino |               | Feminino   |               | NA         | %             |
|                                    | NA        | %             | NA         | %             |            |               |
| <i>Ótimo</i>                       | 35        | 59,32         | 97         | 50,26         | 132        | 52,38         |
| <i>Bom</i>                         | 24        | 40,68         | 91         | 47,15         | 115        | 45,63         |
| <i>Ruim</i>                        |           |               | 5          | 2,59          | 5          | 1,98          |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>59</b> | <b>100,00</b> | <b>193</b> | <b>100,00</b> | <b>252</b> | <b>100,00</b> |

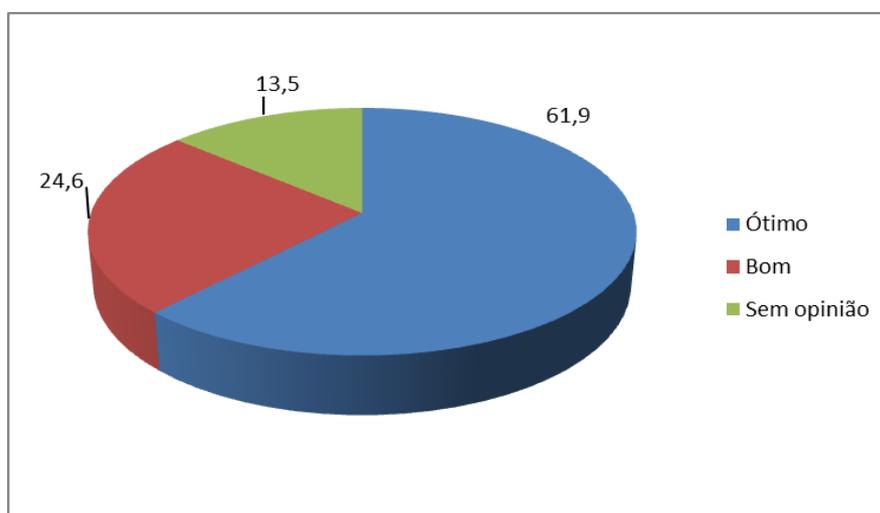
**Tabela 10:** Avaliação do horário de atendimento x Gênero

Fonte: Elaboração própria

Quando analisado o atendimento por telefone, percebe-se que um número expressivo dos entrevistados (28,2%) não realizou tal avaliação, tendo em vista não utilizar esse serviço; quanto à parcela restante dos respondentes, tem-se que 177 beneficiários avaliam o atendimento telefônico como ótimo ou bom. Dentre os que responderam à questão, 2,21% consideram o serviço ruim.

A equipe gestora do Vitória Prev realiza, mensalmente, café-da-manhã para confraternização dos beneficiários; quanto a esta prática, os respondentes avaliaram como ótimo e bom (86,51%); o público restante, 34 beneficiários, não opinou por não ter participado dos eventos em ocasiões anteriores (Gráfico 3).

Este tipo de ação caracteriza um modelo de gestão empreendedora, como caracterizou Pereira (1999) no decorrer deste trabalho, como um desafio de transformar estruturas burocráticas em organizações flexíveis, estas por sua vez apta a atender as necessidades de seus usuários.



**Gráfico 3:** Avaliação dos eventos

Fonte: Elaboração própria

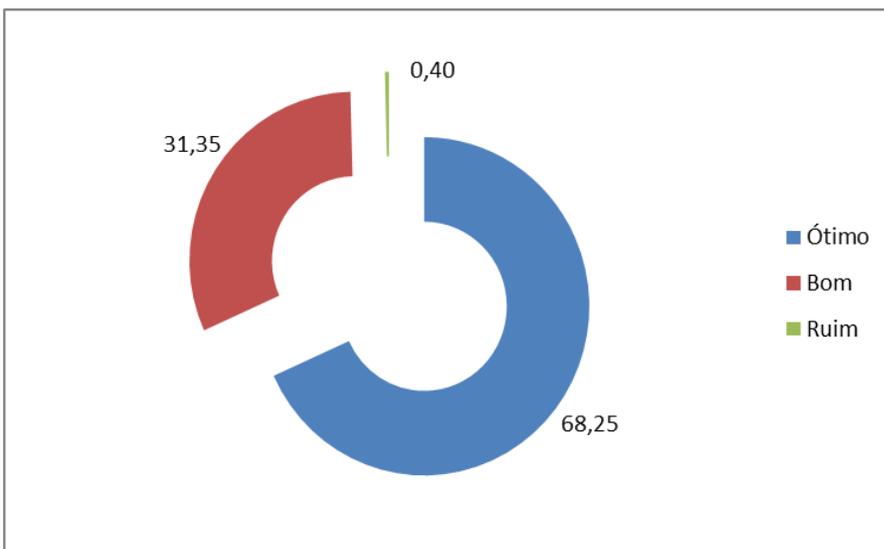
Buscando obter uma ideia a respeito da avaliação geral dos serviços prestados pelo Vitória Prev, têm-se os resultados apresentados na Tabela 11 abaixo:

| <b>AVALIAÇÃO GERAL</b> | <b>NA</b>  | <b>%</b>      |
|------------------------|------------|---------------|
| <i>Ótimo</i>           | 157        | 62,55         |
| <i>Bom</i>             | 93         | 37,05         |
| <i>Ruim</i>            | 1          | 0,40          |
| <b>TOTAL</b>           | <b>251</b> | <b>100,00</b> |

**Tabela 11:** Avaliação geral  
Fonte: Elaboração própria

De acordo com Lage (2001), é de suma importância para a gestão pública, uma boa relação entre a administração pública e a sociedade, como observado no presente estudo. Essa relação permitirá maior transparência nos processos uma vez que a sociedade é parceira da instituição. Nesses casos os processos de mudanças são encarados mais pacificamente, sempre respeitando os anseios dos membros atendidos pela política pública desenvolvida no local.

Para o presente estudo, foi importante verificar, também, o nível de percepção dos beneficiários em relação às mudanças na infraestrutura do órgão realizadas pelas gestões municipais: atual (2009-2012) e anterior (2005-2008). Para 68,25% dos respondentes, as mudanças foram avaliadas como ótimo, enquanto 31,35% classificaram como bom. Apenas 1 respondente (0,40%) classificou como ruim (Gráfico 4). O maior reconhecimento às mudanças realizadas pôde ser observado entre os respondentes da faixa etária entre 60 e 74 anos. Para 100% dos beneficiários do gênero masculino, as mudanças foram avaliadas positivamente.



**Gráfico 4:** Avaliação das mudanças de infraestrutura  
 Fonte: Elaboração própria

As mudanças infraestruturais, aqui avaliadas, foram realizadas de forma a prestar um serviço adequado ao servidor, visto que as antigas instalações não propiciavam tais condições. A teoria de Medici e Silva reforça a ideia que o foco no cidadão é a chave para reestruturação do aparelho estatal, adquirindo assim capacidade de respostas para as mudanças advindas dos anseios da sociedade (MEDICI e SILVA, 1993).

Dentre as mudanças realizadas na atual gestão do Vitória Prev, critérios como equipe, infraestrutura e atendimento foram contemplados; pôde-se observar que tais mudanças foram avaliadas em ótimo nos três critérios para mais de 60% dos pesquisados, conforme observado na Tabela 12.

| AVALIAÇÃO – MUDANÇAS |             | NA  | %     |
|----------------------|-------------|-----|-------|
| Equipe               | Ótimo       | 171 | 67,86 |
|                      | Bom         | 77  | 30,56 |
|                      | Ruim        | 1   | 0,40  |
|                      | Sem opinião | 3   | 1,19  |
| Infraestrutura       | Ótimo       | 158 | 62,70 |
|                      | Bom         | 90  | 35,71 |
|                      | Ruim        | 1   | 0,40  |
|                      | Sem opinião | 3   | 1,19  |
| Atendimento          | Ótimo       | 181 | 71,83 |
|                      | Bom         | 68  | 26,98 |
|                      | Sem opinião | 3   | 1,19  |

**Tabela 12:** Avaliação geral  
 Fonte: Elaboração própria

Sobre a manutenção do atual modelo de gestão do Vitória Prev, 99,6% dos pesquisados consideram ótimo (60,96%) ou bom (38,65%). O único respondente que avaliou tal manutenção como ruim encontra-se na faixa etária entre 60 e 74 anos, gênero feminino, tem renda salarial entre 2 e 3 salários mínimos e o tipo de seu benefício é idade e tempo de contribuição.

De forma conclusiva, é possível identificar uma uniformidade a respeito do grau de satisfação do público beneficiário com relação aos serviços prestados pelo Vitória Prev. Essa avaliação demonstra que é possível desenvolver a gestão pública com eficiência e eficácia em seus processos. Segundo Kliskberg “a diretriz mestra da nova administração pública é a de desenvolver nos funcionários um compromisso com a construção de uma sociedade mais preparada para enfrentar as novas demandas contextualizadas em uma era de mudanças” (KLISKBERG, 1994).

A aplicação dos questionários no universo pesquisado e o posterior cruzamento das informações levam a crer que o Sistema Folha de Pagamento do Instituto necessita de uma atualização, tendo em vista que se observou uma tendência de discrepância entre os resultados do levantamento do perfil e aqueles cadastrados no referido Sistema.

Outro aspecto observado foi à baixa escolaridade de alguns entrevistados, o que refletiu no entendimento das questões apresentadas, com destaque para a dificuldade de distinção entre os graus de avaliação ótimo e bom.

O período para aplicação dos questionários coincidiu com as eleições municipais. É comum em cidades do interior brasileiro, um clima bastante acirrado entre os grupos políticos que disputam o pleito eleitoral. Tal situação dificultou, em alguns momentos, a participação da população, tendo em vista que alguns representantes do universo pesquisado imaginavam tratar-se de uma atividade político-partidária. Mesmo havendo uma orientação prévia a respeito do propósito da pesquisa, alguns dos servidores se negaram a responder, e outros demonstravam desconfiança quanto a real utilização dos dados coletados.

Esta fase da pesquisa também permitiu observar uma tendência de uniformidade quanto à avaliação dos serviços oferecidos pelo Instituto, o que acarretou o esgotamento da pesquisa. Sendo assim, não foi necessária a aplicação dos questionários no total da amostra pretendida inicialmente: 330 (trezentos e trinta); decidiu-se pela utilização da amostra definida nos cálculos iniciais: 252 (duzentos e cinquenta e dois) respondentes.

Aproveitando os dias de realização de eventos promovidos pelo Instituto, aplicaram-se os questionários nestas ocasiões já que há uma presença mais expressiva dos servidores. Uma análise geral das respostas referentes à questão final (comentários e sugestões) permite concluir que houve uma interpretação errônea, visto que boa parte dos respondentes escreveu comentários referentes aos eventos, e não ao objetivo central do questionário: prestação dos serviços oferecidos pelo Instituto.

Ainda referente à questão final, observou-se um número reduzido de críticas. Basicamente, tais críticas estão relacionadas à necessidade de novas formas de prestação dos serviços, com destaque para as sugestões referentes à página virtual (website) do Instituto. De acordo com as propostas, esta nova ferramenta serviria para emissão de contracheques. Importante observar que os respondentes que apresentaram tal sugestão residem em outras cidades.

### **6.3. Considerações para a Política Previdenciária no Município**

A atuação dos Conselhos Municipais de Previdência, ainda é algo considerado muito aquém do esperado no cenário da gestão pública no Estado de Pernambuco, como trata Chalegre (2009) em seu trabalho **Conselhos Municipais de Previdência no Estado de Pernambuco: Práticas e Estratégias no Exercício do Poder (Reflexões a partir da Etnografia)**, onde o autor nos apresenta um panorama do descaso encontrado numa estrutura que é de fundamental importância para o funcionamento dos regimes previdenciários. A presente pesquisa levantou informações que também seguem nesta visão.

Os Conselhos Municipais de Previdência, quando bem representados e atuantes,

são considerados “os olhos” dos cidadãos, uma vez que por eles passam todas as matérias desenvolvidas pelo órgão previdenciário, cabendo aos membros do Conselho votação para que as decisões tomadas sejam de consenso da maioria das partes envolvidas.

Em se tratando do objeto de estudo, Vitória Prev, o órgão vem reforçar a tendência apresentada pelo trabalho de Chalegre, uma vez que dos seus conselhos estabelecidos em lei, Conselho Administrativo e Conselho Fiscal, o primeiro não consegue atuar como deveria, pela falta de compromisso de seus entes, resumindo sua atuação num ato de reunião anual para aprovação ou não do orçamento anual do órgão. Quanto ao Conselho Fiscal, esse nunca foi instituído no município.

Uma possível causa para tal realidade se baseia na falta de conhecimento dos cidadãos quanto à relevância da ação dos Conselhos diante da atuação dos Regimes Próprios de Previdência. Tão importante quanto à atuação de órgãos de fiscalização, como Tribunal de Contas da União, os Conselhos têm sua parcela de responsabilidade para fiscalizar a atuação desses órgãos.

A análise do conteúdo das entrevistas realizadas com representantes do poder público municipal revela um entendimento padronizado a respeito do Instituto, caracterizado como um elemento de segurança para o futuro dos servidores.

A manutenção dos Regimes Próprios de Previdência foi preocupação abordada por dois dos entrevistados, em consonância com a saúde financeira dos órgãos municipais. Tal preocupação decorre, principalmente, da atual situação em que se encontra a Previdência Social, em âmbitos nacional e local. Neste último, importante registrar o quadro de funcionários, que totaliza 1.972 (mil novecentos e setenta e dois) funcionários efetivos – aqueles que contribuem para o Regime Próprio – e 2.028 (dois mil e vinte oito) funcionários que ocupam cargos comissionados, contribuindo assim para o Regime Geral, INSS. Estes números merecem uma atenção especial visto que têm relação direta com a longevidade do sistema previdenciário local, crucial para os servidores municipais.

Na tentativa de reverter tal quadro, já está prevista, para o ano de 2013, a realização

de concurso público, com a finalidade de repor o quadro de efetivos que ano a ano é diminuído com o ato da aposentadoria, bem como aumentar o quantitativo de efetivos existentes.

A tabela abaixo apresenta o quantitativo de servidores que se aposentaram nos três últimos anos, bem como suas respectivas áreas de atuação. Esse quantitativo exclui as pensões concedidas no período, que foram de nove (2009), treze (2010) e doze (2011).

|                                 | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Professores</b>              | 25          | 33          | 34          |
| <b>Técnicos Administrativos</b> | 4           | 5           | 5           |
| <b>Outros</b>                   | 14          | 20          | 14          |

**Tabela 13:** Quantitativo de servidores aposentados (2009-2011)  
Fonte: Sistema Folha de Pagamento – Vitória Prev

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ideia original desse trabalho foi analisar as mudanças ocorridas no Vitória Prev, dentre o período 2009-2012, período esse que compreendia a transição da antiga para a atual gestão até os dias.

Para que o trabalho não tomasse uma conotação política, afinal sua construção se deu num ano eleitoral, foi então pensada a avaliação do nível de satisfação do público usuário/beneficiário do órgão. Essa avaliação inserida num contexto maior, a política pública de previdência adotada pelo município e desenvolvida através de seu Regime Próprio de Previdência RPPS (Vitória Prev).

No decorrer da pesquisa, pudemos encontrar elementos enriquecedores, que nos levaram a ampliar o olhar, não o voltando apenas para aos objetivos do trabalho, mas também para alguns gargalos encontrados no funcionamento do órgão.

Essas evidências foram captadas através das ferramentas utilizadas para coleta de dados, questionários com o público atendido pelo órgão e entrevistas com os gestores dos órgãos que efetivam repasses mensais ao Vitória Prev, repasses esses responsáveis pela saúde financeira do instituto.

Através desses instrumentos, observamos que em sua grande maioria, os servidores usuários/beneficiários se encontram satisfeitos com os serviços oferecidos, infraestrutura do órgão e organização de um evento mensal (café da manhã) com palestras de diversas temáticas e esclarecimentos sobre as questões relativas ao cotidiano do órgão. Desta forma, adotando um bom relacionamento Gestão Pública – Sociedade.

Pudemos observar através dos questionários, alguns relatos isolados de usuários que se queixaram de aspectos como, localização do prédio, pois estes residem distante do mesmo. Fato esse que não podemos levar em consideração, haja vista que o órgão encontra se localizado numa área central da cidade, localização estratégica para grande maioria dos beneficiários.

Outra questão relatada por alguns entrevistados que residem em outras cidades, foi a falta de um site para que pudessem ser informados dos eventos oferecidos pelo órgão bem como solicitação de contra cheques *on line*, evitando assim ter que se deslocarem até o município para isso.

Pensando em aprimorar os serviços desenvolvidos pelo Vitória Prev, já esta em fase de construção o site do órgão, essa ferramenta pretende agilizar os processos de requerimento de aposentadorias e pensões, sendo assim, o servidor terá condições de acompanhar o andamento do processo sem precisar se deslocar para obter tais informações, otimizando também o trabalho dos funcionários do órgão, pois assim diminuirá o fluxo desses atendimentos.

O site também contará com calendário de pagamentos, informações sobre os eventos desenvolvidos pelo órgão, fornecimento de contra cheques e a opção: avaliação dos serviços oferecidos pelo Vitória Prev. Nesse campo o usuário poderá expressar sua opinião, bem como enviar sugestões e críticas. Esse mecanismo servirá para monitoramento e controle dos serviços oferecidos, bem como adoção de medidas de ajustes necessários. Essa ferramenta vem reforçar a importância da adoção do conceito *accountability* nessa relação gestão pública – sociedade como foi visto do decorrer deste trabalho, bem como a relevância dos processos de avaliação e monitoramento de ações, principalmente no que tange as políticas públicas.

Quando analisamos as entrevistas com os gestores, observamos que todos demonstram saber a importância do Vitória Prev para o futuro dos servidores que hoje se encontram no exercício de suas funções e que a manutenção desse órgão depende de uma boa gestão, bem como da correta manutenção dos repasses realizados mensalmente pelos órgãos competentes.

Em longo prazo também foi mencionada a preocupação com a manutenção da política pública de previdência adotada. Uma vez que o município hoje conta com um quantitativo bastante equilibrado entre servidores efetivos, esses que contribuem para o Vitória Prev e servidores comissionados, que contribuem para o INSS, desta

forma, ocasionando um desequilíbrio financeiro para o regime municipal.

Ao término desse trabalho, evidenciamos que apesar das políticas públicas de previdência no país ainda não consigam atender as necessidades da sociedade, no contexto local, o Regime Próprio de Previdência Social do município, o Vitória Prev toma rumos contrários a essa realidade.

A Política Pública de Previdência adotada pelo município atende de maneira satisfatória, até o presente momento as necessidades de seus usuários/beneficiários, graças a uma boa gestão que utiliza os moldes da Gestão Gerencial, prezando pela participação da sociedade no desenvolvimento das políticas, ressaltando também a transparência nas ações, *accountability*, meio esse que a sociedade cada vez mais utiliza para fazer valer seu papel de cidadãos detentores de direitos e deveres.

O presente estudo vem reforçar a necessidade de mais atuação acadêmica nessa área ainda pouco explorada pelos estudiosos da gestão pública, vale salientar que em mais de dez anos de existência do Mestrado em Gestão Pública da UFPE, esse é o terceiro trabalho abordando a referida temática. Faz-se necessário maior aprofundamento numa questão de relevância social para um país que apesar de manifestar anseios de mudanças ainda nos vemos longe de tal realidade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABBOT, J; GUIJT, I. **Novas visões sobre mudança ambiental**: abordagens participativas de monitoramento. Rio de Janeiro: AS-PTA: IIED, 1999.

ALBRECHT, K; BRADFORD, L.J. **Serviços com qualidade**: a vantagem competitiva. São Paulo: Makron Books, 1992.

ALECIAN, S. **Guia de gerenciamento no setor público**. Brasília: ENAP, 2001.

ARAÚJO, F. C.; LOUREIRO, Maria Rita. Contribuição para uma metodologia pluridimensional de avaliação da lei de responsabilidade fiscal. **Anais Eletrônicos do XXVII Encontro da ANPAD**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>> Acesso em: 25 setembro 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998, p.29-39.

BAKER, J. L. **Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza**: manual para profesionalis. Washington: Banco Mundial 2002.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2002.

BARROS, P. M. **Indicadores necessários à formulação de políticas públicas locais para o turismo sob a ótica dos stakeholders institucionais estratégicos**. 2005. 265 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

BARROS SILVA; COSTA, N. do R. **Relatório técnico**: a avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: IPEA, 2002.

BISQUERRA, R.; et al. **Introdução à estatística**: Enfoque Informático com o Pacote Estatístico SPSS. São Paulo, Artmed Editora S.A., 2004.

BRESSER PEREIRA, L. C., **Reforma do estado para a cidadania**: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora. 34, 1998

BOZZI, S. O. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. **Revista del CLAD**, Venezuela, n. 19, fev. 2001.

CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. **Envelhecimento, condições de vida e política previdenciária**: como ficam as mulheres? Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoque y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista de Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 52, n. 1, jan./mar. 2001.

CARNEIRO, C. B. L. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. **Revista da Fundação João Pinheiro**. Belo Horizonte, 2004.

CASALS, P. H. Paradigmas da administração pública na América Latina. **Anais Eletrônicos do XXII Encontro da ANPAD**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>> Acesso em: 05 novembro 2012.

CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. **Manual de direito previdenciário**. 5. Ed. São Paulo, 2004.

CHALEGRE, O. **Funcionamento dos Conselhos Municipais de Previdência no Estado de Pernambuco: Práticas e Estratégias no Exercício do Poder (Reflexões a partir da Etnografia)**. Recife, 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COSTA, C.S., DIAS JÚNIOR, C. S. O envelhecimento da população brasileira: uma análise de conteúdo das páginas da REBEP. **Anais Eletrônicos do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Disponível em <<http://www.abep.org.br>> Acesso em: 16 outubro 2012

COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual, Brasília ENAP, **Revista do Serviço Público**, Ano 51, n.3, jul-set 2000.

CUNILL GRAU, N. **Gestão pública e participação**. Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2005.

CUNILL GRAU, N. **Repensando el público a través de la sociedad**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad; CLAD, 1997.

DAGNINO, R. *et al.* **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté, SP: Editora Cabral Universitária, 2002.

DIAS, R. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

DINSDALE, G.; MARSON, B. **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá**: desfazendo mitos e redesenhando roteiros. Brasília: ENAP, 2000.

DUARTE, S. V.; FURTADO, M. S. V. **Manual para elaboração de monografias e projetos de pesquisas**. 3 ed. Montes Claros – Minas Gerais: Unimontes, 2002.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.18, n. 51, São Paulo, fev. 2003.

FURTADO, J. P. Um método construtivista para a avaliação em saúde. **Ciência e saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 1, p. 165-181, 2001.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: IPEA, n. 776, jan. 2001.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999

GILBERT, G. R.; NICHOLLS, J. A. F.; ROSLOW, S. A mensuração da satisfação dos clientes do setor público, **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 51, n. 3, jul-set. 2000.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Fourth generation evaluation**. Sage: Newbury Park, 1989.

HALL, C. M. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

KLIKSBERG, B. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 28(3):5-25, jul./set. 1994.

KON, A. **Economia industrial**. São Paulo: Nobel, 1999.

LAGE, A. C. **Administração pública orientada para o desenvolvimento sustentável**. 2001. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

LOBO, M. T. Avaliação de políticas e programas públicos. **Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santo Domingo, out. 2000.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Bookman: Porto Alegre, 2001.

MARCELINO, G. F. *et al.* Avaliação de políticas públicas: o caso do ProInfo. **Anais Eletrônicos do XXVII Encontro da ANPAD**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>> Acesso em: 12 outubro 2012.

MEDICI, A. C. & SILVA, P. L. B. A administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 27(3): 26-36, jul./set. 1993.

NEPP – NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Programa de apoio à gestão social no Brasil: desenho e implementação de estratégia de avaliação**. Campinas, SP: UNICAMP, set. 1999.

OAKLAND, J. **Gerenciamento da qualidade total**. São Paulo: Nobel, 1994.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-88, mar./abr. 2006

OLIVEIRA, J. A., FLEURY T. S. **Previdência social**: 60 anos de História da Previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes/Rio de Janeiro: Abrasco, 1986.

PASTANA, C. F. Perspectivas de avaliação na gestão pública: reflexão a partir da legislação do sistema único de saúde. **Anais Eletrônicos do XXVI Encontro da ANPAD**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>> Acesso em: 03 de outubro de 2012.

PEREIRA, L.C.B. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n.º 4, p. 7-26, jul/ago, 2000.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. [org.]. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 124(1): 5-25, jan./abr. 1997.

PINHEIRO, I. A. **Uma avaliação ex-ante do impacto sobre a capacidade tecnológica da localidade acolhedora das empresas que aderiram ao regime automotivo brasileiro e os seus desdobramentos estaduais**: o caso da instalação da General Motors do Brasil em Gravataí, Rio Grande do Sul. 2001. 191 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

PIRES, R. R. C.. **Orçamento participativo e planejamento municipal**: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. 2001. 152 f. Monografia (Curso Superior de Administração) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3a ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RICO, E. M. (org). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio e Gerência Social no Brasil, BID, 1997.

SCHLÜTER, Regina G. **Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria**. São Paulo: Aleph, 2003. (Série Turismo).

SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. **Clasicos de la administración pública: Estudio introductorio de Mario Martínez Silva**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, 1999.

SOUZA, R. **Novo direito previdenciário brasileiro**. 2.ed. Recife: Pernambuco.org Publicações, 2009

SPINK, P. K. **Avaliação democrática: propostas e práticas**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, Fundamentos de Avaliação, n. 3, 2001.

SUSSEKIND, A. L. **Previdência social brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955. 399 p.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, M. L.; IBRAHIM, F. Z.; VIEIRA, M. A. R. **Comentários à reforma da previdência: EC no 41/2003**. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

TAVARES, M. L. **Direito previdenciário: Regime Geral de Previdência Social e Regimes Próprios de Previdência Social**. Lúmen-Juris, 2006.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Brasília: ENAP, 2001.

VERAS, R. **A novidade da agenda social contemporânea: a inclusão do cidadão de mais idade**. A Terceira idade, v.14, n.28, p.6-29, 2003.

VIEIRA, V. M. M. Alternativas para obter maior eficiência e eficácia gerencial nas fundações públicas: o binômio público-privado. **Anais Eletrônicos do XXIII Encontro da ANPAD**. Foz do Iguaçu, PR: ANPAD. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>> Acesso em: 23 janeiro 2012.

WIESNER, E. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos. **CEPAL – Series Gestión Pública**. Santiago del Chile, n. 4, maio 2000.

## APÊNDICE A – MODELO DE QUESTIONÁRIO

Pesquisa intitulada – **A atuação do Vitória Prev – Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Vitória de Santo Antão (PE): avaliando a satisfação do público atendido.**

O objetivo desta pesquisa é avaliar os serviços do Vitória Prev, como objeto de estudo de um trabalho acadêmico em realização no Mestrado em Gestão Pública. Para tanto, sua opinião é de extrema importância. Pedimos sua colaboração, respondendo, fazendo sugestões e comentários. Por favor, responda todas as questões. Caso não tenha certeza sobre qual resposta dar, escolha entre as alternativas a que lhe parece ser a mais adequada, consultar a pessoa responsável pelo recebimento do questionário.

### **PERFIL DO RESPONDENTE (Dados Cadastrais)**

#### **1. Faixa Etária**

|                          |              |                          |                  |
|--------------------------|--------------|--------------------------|------------------|
| <input type="checkbox"/> | 00 a 59 anos | <input type="checkbox"/> | 85 a 89 anos     |
| <input type="checkbox"/> | 60 a 74 anos | <input type="checkbox"/> | Acima de 90 anos |
| <input type="checkbox"/> | 75 a 84 anos |                          |                  |

#### **2. Gênero**

|                          |           |                          |          |
|--------------------------|-----------|--------------------------|----------|
| <input type="checkbox"/> | Masculino | <input type="checkbox"/> | Feminino |
|--------------------------|-----------|--------------------------|----------|

#### **3. Renda Salarial**

|                          |                    |                          |                   |
|--------------------------|--------------------|--------------------------|-------------------|
| <input type="checkbox"/> | Até 1 Salário      | <input type="checkbox"/> | De 3 a 5 Salários |
| <input type="checkbox"/> | De 2 a 3 Salários  | <input type="checkbox"/> | De 5 a 7 Salários |
| <input type="checkbox"/> | Mais de 7 Salários |                          |                   |

#### **4. Tipo de Benefício**

|                          |                               |                          |           |
|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------|
| <input type="checkbox"/> | Idade e tempo de contribuição | <input type="checkbox"/> | Invalidez |
| <input type="checkbox"/> | Compulsória                   | <input type="checkbox"/> | Pensão    |

### **AVALIAÇÃO**

#### **5. Qual a sua avaliação quanto ao atendimento realizado pelos funcionários do órgão?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**6. Qual a sua avaliação quanto às informações repassadas pelos funcionários do órgão?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**7. Qual a sua avaliação quanto ao tempo para realização do atendimento?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**8. Quanto tempo durou seu último atendimento?**

|                      |         |
|----------------------|---------|
| <input type="text"/> | Minutos |
|----------------------|---------|

**9. Qual a sua avaliação quanto ao ambiente / instalações físicas do órgão?**

|                | Ótimo | Bom | Ruim | Péssimo | Sem opinião |
|----------------|-------|-----|------|---------|-------------|
| Acessibilidade |       |     |      |         |             |
| Sinalização    |       |     |      |         |             |
| Limpeza        |       |     |      |         |             |
| Comodidade     |       |     |      |         |             |
| Mobiliário     |       |     |      |         |             |
| Iluminação     |       |     |      |         |             |

**10. Qual a sua avaliação quanto à localização do órgão (prédio)?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**11. Qual a sua avaliação quanto ao horário de atendimento do órgão (7h às 13h)?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**12. Qual a sua avaliação quanto ao atendimento por telefone?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**13. Qual a sua avaliação com relação aos eventos realizados pelo órgão?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**14. Qual seu grau de satisfação geral em relação ao Vitória Prev?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**15. Qual sua avaliação em relação às mudanças realizadas na infraestrutura física do Vitória Prev comparando-as com a realidade da gestão anterior?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**16. Qual sua avaliação em relação às mudanças realizadas pelo órgão?**

|                | Ótimo | Bom | Ruim | Péssimo | Sem opinião |
|----------------|-------|-----|------|---------|-------------|
| Equipe         |       |     |      |         |             |
| Infraestrutura |       |     |      |         |             |
| Atendimento    |       |     |      |         |             |

**17. A manutenção do atual modelo adotado pelo órgão nas próximas gestões será encarada de que forma?**

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Ótimo   |
| <input type="checkbox"/> | Bom     |
| <input type="checkbox"/> | Ruim    |
| <input type="checkbox"/> | Péssimo |

**18. Comentário / Sugestões:**

---

---

---

---

---

## APÊNDICE B – ENTREVISTAS

| ENTREVISTADO  | <b>PERGUNTA 01</b><br><b>Qual a importância do Vitória Prev para os servidores efetivos municipais?</b>   |
|---|---|
| <b>Sra. Marli da Paz Alves</b><br>Gestora do Fundo Municipal de Saúde                             | <i>A importância do Vitória Prev para os servidores efetivos municipais está na garantia da segurança do futuro de cada servidor, além do aumento da equidade social, respaldado no princípio de que todos os trabalhadores devem ter os mesmos direitos previdenciários.</i>   |
| <b>Sra. Elizabete Barreto</b><br>Diretora Executiva Prefeitura Municipal da Vitória               | <i>O Vitória Prev significa a garantia para uma velhice tranquila para os servidores aposentados.</i>   |
| <b>Sr. Everaldo de Nobaia Acioli</b><br>Diretor Administrativo da Câmara de Vereadores da Vitória | <i>Garantia de uma aposentadoria com salário integral.</i>  |
| ENTREVISTADO  | <b>PERGUNTA 02</b><br><b>Quanto (relativamente ao orçamento total) e como são feitos os repasses para o órgão?</b>  |
| <b>Sra. Marli da Paz Alves</b><br>Gestora do Fundo Municipal de Saúde                             | <i>A contribuição do FMS para o Vitória Prev corresponde a 1,62%. Os repasses são feitos ao Vitória Prev até o dia dez do mês subsequente à competência da folha de pagamento, sendo: 13% relativos à contribuição do servidor e 15% relativos à contribuição Patronal (FMS).</i>   |
| <b>Sra. Elizabete Barreto</b><br>Diretora Executiva Prefeitura Municipal da Vitória               | <i>Treze e meio por cento do salário do servidor e quinze por cento é repassado pela prefeitura. Os repasses são realizados no segundo dia útil do mês subsequente.</i>   |
| <b>Sr. Everaldo de Nobaia Acioli</b><br>Diretor Administrativo da Câmara de Vereadores da Vitória | <i>R\$ 10.204,00 (dez mil duzentos e quatro reais) sendo R\$ 4.833,60 de contribuição de 14 quatorze servidores efetivos e R\$ 5.370,73 referente a parte patronal, representando cerca de 3% do orçamento geral do legislativo.</i>  |
| ENTREVISTADO  | <b>PERGUNTA 03</b><br><b>Porque a PMV, Câmara e FMS têm repasses próprios, diferentemente de setores como educação?</b>   |
| <b>Sra. Marli da Paz Alves</b><br>Gestora do Fundo Municipal de Saúde                             | <i>A Câmara e Fundo Municipal de Saúde são órgãos com personalidade jurídica própria, portanto, independentes da Prefeitura, ao contrário das outras secretarias.</i>   |
| <b>Sra. Elizabete Barreto</b><br>Diretora Executiva Prefeitura Municipal da Vitória               | <i>Porque são considerados Fundos e possuem CNPJ próprio para recebimento dos recursos.</i>   |
| <b>Sr. Everaldo de Nobaia Acioli</b><br>Diretor Administrativo da Câmara de Vereadores da Vitória | <i>Por não haver um órgão independente que venha a gerir os recursos para este fim, devidamente instituído por lei.</i>   |
| ENTREVISTADO  | <b>PERGUNTA 04</b><br><b>Quais os anseios e receios dos servidores que ainda se encontram na ativa com relação à atuação do Vitória Prev?</b>   |
| <b>Sra. Marli da Paz Alves</b><br>Gestora do Fundo Municipal de Saúde                             | <i>Os anseios dos servidores efetivos se concentram numa previdência cada vez mais forte e estruturada. O grande receio é o alto contingente de servidores contratados. Essa política de contratação temporária limita a arrecadação para o fundo de previdência (Vitória Prev), aumentando conseqüentemente, a contribuição para o Regime Geral de Previdência (INSS).</i> |
| <b>Sra. Elizabete Barreto</b><br>Diretora Executiva Prefeitura Municipal da Vitória               | <i>Os servidores temem as mudanças constantes nas leis que regulam a aposentadoria em nosso país.</i>   |
| <b>Sr. Everaldo de Nobaia Acioli</b><br>Diretor Administrativo da Câmara                          | <i>Os anseios dos servidores em relação ao Fundo de previdência é que esse tenha vida própria, que faça aplicações</i>  |

|   |  |
|---|--|
| de Vereadores da Vitória  | <i>sólidas, que sejam criados mecanismos protetores do fundo e que com isso possa ser oferecido benefícios como um seguro de saúde próprio. E o receio é que o Fundo possa ser negligenciado e até mesmo desfalcado por um gestor corrupto a ponto de inviabilizar suas aposentadorias.</i>  |
| <b>ENTREVISTADO</b>   | <b>PERGUNTA 05</b><br><b>Como se encontra o equilíbrio financeiro entre número de servidores comissionados e servidores efetivos na atual gestão e como essa situação é refletida para manutenção e sobrevida do Vitória Prev? Poderia Melhorar?</b>   |
| <b>Sra. Marli da Paz Alves</b><br>Gestora do Fundo Municipal de Saúde                             |  |
| <b>Sra. Elizabete Barreto</b><br>Diretora Executiva Prefeitura Municipal da Vitória               | <i>A curto prazo posso afirmar que o equilíbrio financeiro e atuarial não será comprometido com a relação entre servidores efetivos e os comissionados, que poderá refletir no futuro . Dessa feita para equacionar esse futuro problema será aconselhável que a administração municipal fosse gradativamente substituindo os funcionários comissionados por servidores efetivos, os quais contribuem diretamente para o Regime Próprio Municipal.</i> |
| <b>Sr. Everaldo de Nobaia Acioli</b><br>Diretor Administrativo da Câmara de Vereadores da Vitória |  |