



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE CIÊNCIAS ATUARIAIS

PAULO ANDERSON CLÁUDIO MOURÃO

**PLANO PLURIANUAL 2008-2011 DO GOVERNO FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO
DOS RESULTADOS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

FORTALEZA
2012

PAULO ANDERSON CLÁUDIO MOURÃO

**PLANO PLURIANUAL 2008-2011 DO GOVERNO FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO
DOS RESULTADOS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Atuariais.

Orientadora: Prof^ª. Ana Cristina Pordeus Ramos, MS.

FORTALEZA
2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

Mourão, Paulo Anderson Cláudio.

Plano Plurianual 2008-2011 do Governo Federal: uma avaliação dos resultados do Ministério da Previdência Social / Paulo Anderson Cláudio Mourão. - 2012.

94 f.: il. color., enc.; 30 cm

Monografia (Graduação)- Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Departamento de Administração, Curso de Ciências Atuariais, 2012.

Área de Concentração: Orçamento Público

Orientação: Prof^a MS. Ana Cristina Pordeus Ramos

1. Princípios previdenciários. 2. Orçamento público. 3. Metas. 4. Objetivos setoriais. 5. Programas finalísticos
-

PAULO ANDERSON CLÁUDIO MOURÃO

PLANO PLURIANUAL 2008-2011 DO GOVERNO FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO
DOS RESULTADOS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Atuariais, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Atuariais, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação: 25 / 06 / 2012

BANCA EXAMINADORA

<hr/>	Nota
Prof ^a . Ms. Ana Cristina Pordeus Ramos Universidade Federal do Ceará (UFC)	9.5
<hr/>	Nota
Prof. Ms. Sérgio César de Paula Cardoso Universidade Federal do Ceará (UFC)	10.0
<hr/>	Nota
Prof. Ms. Francisco Laércio Pereira Braga Universidade Estadual do Ceará (UECE)	10.0

Dedico esta monografia a Deus que me deu muito apoio nos momentos mais difíceis da minha vida e à minha amada Taynan Fiúza que esteve ao meu lado, me acompanhou e nunca mediu esforços para me ajudar, sendo uma pessoa especial em minha vida ensinando-me muitas coisas, entre elas que fé e superação devem caminhar lado a lado. Obrigado por tudo.

AGRADECIMENTOS

A Deus , que prova-me a cada instante a imensidão de seu amor e misericórdia.

À minha amada Taynan da Silva Fiuza, pelo apoio incondicional e seu fervoroso companheirismo e dedicação.

À minha mãe Maria Aparecida Cláudio e ao meu irmão Weber Cláudio Mourão pelo magnífico exemplo de superação, dedicação e sucesso na vida profissional e familiar.

À minha avó Maria Barbosa Cláudio pelo apoio e incentivo nos momentos mais precisos da minha caminhada.

Aos meus queridos amigos e colegas de curso David, Eliel, Máximo, Ronald, Thiago, Kaíse e Davi pelos inesquecíveis momentos de descontração e principalmente pelas demonstrações de irmandade nos desafios vivenciados nesses anos.

Aos meus companheiríssimos irmãos Everton, Islan, Mário e Mariana por toda amizade, dedicação, paciência e carinho investidos nesses anos, que ficarão marcados como um sonho bom em minha memória.

Aos professores do curso de Ciências Atuariais, pela dedicação e empenho no exercício da atividade.

Aos professores membros da banca examinadora Francisco Laércio Pereira Braga e Sérgio César de Paula Cardoso.

Finalmente, à doce, elegante e competentíssima professora Ana Cristina Pordeus Ramos que me orientou na elaboração desta monografia, acrescentando de maneira singular seus invejáveis conhecimentos.

“A falsa ciência cria os ateus, a verdadeira, faz o homem prostrar-se diante da divindade.”

(Voltaire)

RESUMO

O Plano Plurianual como parte do planejamento das ações do Governo Federal engloba diversas áreas de atuação, entre elas a Previdência Social, que é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988, direito este que em sua conjuntura atual é fruto dos princípios que o norteiam, bem como do desenvolvimento das ações de planejamento estabelecidas ao longo dos anos pelo Governo Federal no Plano Plurianual. Assim, esta monografia visa avaliar se resultados do Ministério da Previdência Social no Plano Plurianual 2008-2011 atingiram as metas e objetivos fixados de acordo com a metodologia estabelecida. De forma secundária, procura apresentar o *cerne* conceitual que rege os princípios da Previdência Social; descrever os aspectos gerais do PPA 2008-2011 e apontar os principais objetivos e programas estabelecidos para os quatro anos, contextualizados pelos conceitos de planejamento governamental; assim como apresentar os resultados quantitativos na Previdência Social durante o período do referido PPA. Desta forma, ressalta-se que o êxito das metas e objetivos, por serem estes desenvolvidos tendo como base os princípios da Previdência Social é também a consolidação desses princípios. Foi realizado uma coleta dos resultados acerca do desenvolvimento do citado plano, e conforme metodologia da régua de parâmetros formulada pela Associação Brasileira de Orçamento Público e adaptada pelo Governo do Mato Grosso, verificou-se que ocorreram disparidades entre os índices pretendidos e a capacidade de atingi-los e assim ficou clara a necessidade de implementação de medidas corretivas para que haja o efetivo alcance das metas proporcionando desta forma a consolidação dos princípios da Previdência social bem como a efetiva materialização do que propõe o próprio conceito de Previdência Social: assegurar meios indispensáveis de manutenção de seus beneficiários.

Palavras-chave: Princípios previdenciários, Orçamento Público, Metas, Objetivos setoriais e Programas finalísticos.

ABSTRACT

The Multi-Year Plan as part of planning the actions of the Federal Government covers several areas, including Social Security, which is a social right in the Constitution of 1988, a right which in its current situation is the result of the principles that guide as well as the development of planning actions over the years established by the Federal Government in the Multiyear Plan. Thus, this monograph is to examine whether the results of the Ministry of Social Security in Multi-Year Plan 2008-2011 achieved the goals and objectives established in accordance with the established methodology. Secondly, seeks to present the core conceptual principles governing Social Security, to describe the general aspects of the PPA 2008-2011 and identify the main objectives and programs established for four years, contextualized by concepts of government planning, as well as present quantitative results on Social Security during the period of this PPA. Thus, it is emphasized that the success of goals and objectives, since these are developed based on the principles of Social Security is also consolidating these principles. We carried out a collection of results about the development of this plan, according to the methodology and parameters of the rule formulated by the Brazilian Association of Public Budget and adapted by the government of Mato Grosso, it was found that there were disparities between the levels desired and the ability to achieve them and so there was a clear need to implement corrective measures so that there is effective achievement of goals thus providing the consolidation of the principles of social Welfare and the effective materialization of which proposes the concept of social Security: ensuring necessary resources to maintain their beneficiaries.

Keywords: Pension principles, Public budget, Goals, Sectoral goals and Programs finalistics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –Estrutura do plano.....	24
Figura 2 – Régua de parâmetros.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produto Interno Bruto, população residente e Produto Interno Bruto <i>per capita</i> , segunda as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2009.....	23
Tabela 2 – Órgãos e Programas do PPA 2008-2011.....	25
Tabela 3 – Metas para o objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável.....	28
Tabela 4 – Metas para melhorar a qualidade do atendimento.....	30
Tabela 5 – Metas para reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema..	32
Tabela 6 – Estimativa de brasileiros no mundo – ano 2010.....	41
Tabela 7 – Grau de desempenho alcançado.....	60
Tabela 8 – Resultados do objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável.....	61
Tabela 9 – Manifestações recebidas.....	63
Tabela 10 – Resultados do objetivo setorial de melhorar a qualidade no atendimento.....	65
Tabela 11 – Resultados do objetivo setorial de reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema.....	67
Tabela 12 – Resultados do programa Previdência Social Básica.....	69
Tabela 13 – Resultados do programa melhoria na qualidade do atendimento...	71
Tabela 14 – Resultados do programa regimes de previdência dos servidores da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.....	72
Tabela 15 – Resultados do programa educação previdenciária.....	74
Tabela 16 – Resultados do programa previdência complementar.....	75
Tabela 17 – Resultados dos indicadores dos objetivos e programas do MPS no PPA 2008-2011.....	77

LISTA DE ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal da República Federativa Brasileira de 1988
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CONAPREV	Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social
CRPC	Conselho de Recursos da Previdência Social
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPS	Ministério da Previdência Social
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
PEX	Plano de Expansão
PPA	Plano Plurianual
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
TMC	Tempo Médio de Concessão
TME	Tempo Médio de Espera

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 O PLANO PLURIANUAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	18
2.1 Considerações acerca do planejamento orçamentário.....	18
2.2 Plano Plurianual	20
2.3 O Plano Plurianual 2008-2011.....	22
2.3.1 Diretrizes Gerais.....	22
2.3.2 Objetivos setoriais para a Previdência Social.....	25
2.3.2.1 Implementar uma política justa e sustentável.....	25
2.3.2.2 Melhorar a qualidade no atendimento.....	28
2.3.2.3 Reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema.....	30
2.3.3 Programas para a Previdência Social.....	32
2.3.3.1 Previdência Social Básica.....	32
2.3.3.2 Qualidade dos serviços previdenciários.....	33
2.3.3.3 Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.....	33
2.3.3.4 Educação Previdenciária.....	34
2.3.3.5 Previdência Complementar.....	34
2.3.3.6 Gestão da Política de Previdência Social.....	34
2.3.3.7 Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União.....	35
3 PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	36
3.1 Universalidade da participação nos planos previdenciários.....	37
3.1.1 Protegidos e contingências.....	37
3.1.2 Universalidade previdenciária brasileira no âmbito dos acordos internacionais.....	40
3.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.....	43
3.3 Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios.....	44

3.4 Cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição corrigidos monetariamente.....	47
3.5 Irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo.....	49
3.6 Valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho nunca inferior ao salário mínimo.....	50
3.7 Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite.....	52
3.7.1 Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS).....	53
3.7.2 Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS).....	55
4 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	56
4.1 Caracterização da pesquisa.....	56
4.2 Métodos utilizados na pesquisa.....	57
5 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS.....	61
5.1 Objetivos setoriais.....	61
5.1.1 Implementar uma política justa e sustentável.....	61
5.1.2 Melhorar a qualidade no atendimento.....	64
5.1.3 Reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema.....	66
5.2 Programas finalísticos.....	68
5.2.1 Previdência Social Básica.....	68
5.2.2 Qualidade dos serviços previdenciários.....	71
5.2.3 Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.....	72
5.2.4 Educação Previdenciária.....	74
5.2.5 Previdência Complementar.....	75
5.3 Programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.....	76
5.4 Compilação de indicadores.....	77

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS.....	82
ANEXOS.....	86

1 INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual, conforme a Lei nº 11.653, de 07 de Abril de 2008, versa sobre os caminhos a serem percorridos pelo Governo Federal na execução de suas ações, visando o alcance das metas estabelecidas para as mais diversas áreas como saúde, educação e previdência.

O entendimento do PPA é de grande importância para compreender como ocorrem as ações do Governo Federal, pois este representa um mecanismo de planejamento estratégico dessas ações, juntamente com a lei orçamentária anual e a lei das diretrizes orçamentárias dos referidos anos. Ressalta-se que, diferente das citadas leis o PPA possui um abrangência mais extensa e orienta as ações de governo durante quatro anos, período de sua vigência. O PPA 2008-2011 evidencia os obstáculos a serem vencidos por um país em pleno desenvolvimento econômico, social e cultural.

Na legislação brasileira, os princípios previdenciários tem caráter de norma jurídica e podem ser entendidos como regras de conduta que orientam a Previdência Social, assim estão presentes no planejamento de suas ações como normas basilares. Os princípios, de maneira geral, estão sempre presentes nas normas jurídicas do país, a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, por exemplo, no título I, versa exclusivamente sobre os princípios fundamentais que regem a República Federativa do Brasil; a Lei nº 11.653/08, art. 7 relaciona os princípios a serem observados na gestão do PPA 2008-2011, assim pela presença recorrente nos ordenamentos jurídicos os princípios são de alta relevância para o planejamento.

Como não poderia deixar de ser, a condução dos caminhos adotados pelo Governo é embasada pelos mais diversos princípios

O tema planejamento orçamentário é recorrente nas publicações brasileiras de periódicos e conta com um vasto referencial teórico em obras diversas como a elaborada pelo economista e contador Roberto Bocaccio Piscitelli, intitulada Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública, publicada em 2006. Além da abordagem financeira fornecida pela obra de Piscitelli

outros autores promoveram uma abordagem diferenciada sobre o tema planejamento orçamentário como é o caso de Heilio Kohama, graduado em ciências contábeis e atuarias e pós graduado em administração pública e programação orçamentária, que em sua obra Contabilidade Pública: Teoria e Prática, publicada em 2003, aborda o tema planejamento orçamentário procurando conceituar e exemplificar os aspectos práticos do tema. Além dos periódicos, o tema planejamento orçamentário, possui também uma vasta gama de dispositivos legais.

Somada a importância conceitual e prática das ações de planejamento, de maneira geral, o foco nas ações da Previdência Social, justifica-se dentre outros motivos, pelo destaque do art.6 da Constituição Federal de 1988 que a classifica como direito social na República Federativa Brasileira.

Neste contexto, esta monografia visa, de forma geral, investigar se os resultados obtidos pelo Ministério da Previdência Social no PPA 2008-2011 do Governo Federal, de forma geral, atingiram os objetivos e metas fixados, através desta investigação esta pesquisa utilizou dados fornecidos pelos relatórios do Governo, e a régua de parâmetros citada como metodologia de avaliação de ações e programas presente no Manual Técnico de Elaboração do Relatório da Ação Governamental, ano base 2009, do Governo do Estado do Mato Grosso.

Quanto ao tratamento de resultados do PPA 2008-2011 observa-se que a lei determina que o Governo Federal instituiu, através da Lei nº 11.653/08, um Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Entretanto, este método de avaliação do Governo presente nos relatórios de avaliação do PPA limitou-se a apresentar o índice “meta”, o índice alcançado no referido ano e as medidas corretivas necessárias.

Para alcançar a extensão do objetivo geral convencionado, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- (1) Apresentar o *cerne* conceitual que rege os princípios da Previdência Social;

- (2) Descrever os aspectos gerais do PPA 2008-2011 e apontar os principais objetivos e programas estabelecidos para os quatro anos, contextualizados pelos conceitos de planejamento governamental;
- (3) Apresentar os resultados quantitativos na Previdência Social durante o período do referido PPA;

Deste modo, esta monografia é descritiva quanto aos objetivos, e qualitativa quanto à maneira de abordagem do problema e com relação aos procedimentos de pesquisa adotados enquadra-se como bibliográfica e documental, esta última tipificação decorrente da utilização de leis, decretos, anuários estatísticos, relatórios de desempenho do governo, dentre outros.

A pesquisa foi desenvolvida em seis seções primárias, incluindo esta introdução e as considerações finais.

A segunda e a terceira seções fornecem o referencial teórico da pesquisa tratando, respectivamente, acerca do Plano Plurianual 2008-2011 no âmbito do planejamento orçamentário e princípios da Previdência Social em seus aspectos relevantes estabelecidos nos preceitos do artigo 4, do Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999.

A quarta seção aborda a metodologia de pesquisa adotada e fornece a caracterização, o delineamento e o universo de pesquisa escolhidos.

A quinta dispõe a respeito do tratamento e a avaliação dos resultados, momento em que são verificados se os objetivos e programas do Plano Plurianual 2008-2011 foram alcançados ocasionando desta forma o êxito da aplicação dos princípios da Previdência Social conforme metodologia de exposição de dados estabelecida.

Por fim, na última seção as considerações finais acerca dos resultados e limitações encontradas no desenvolvimento da pesquisa.

2 O PLANO PLURIANUAL 2008-2011 NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Esta seção tem por objetivo apresentar os aspectos gerais do PPA 2008-2011, contextualizados por considerações acerca do planejamento orçamentário e deste plano de maneira geral.

2.1 Considerações acerca do planejamento orçamentário

De acordo com Aurélio (2012), “planejar tem por fim “traçar objetivos e meios para alcança-los.”

Neste conceito, insere-se a definição de orçamento, entendido por Fortes (2005, p.73), como “um processo de planejamento contínuo, dinâmico e flexível de que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho por determinado período”, no qual estabelecidas, a previsão de receitas, fixação de despesas, prioridades, dentre outros que retratam os planos gerais para o período em questão.

A tramitação do planejamento orçamentário no Governo Federal envolve dois dos seus poderes: o legislativo e o executivo.

A atuação do Poder Legislativo esta pautada na função de aprovar a proposta enviada pelo Executivo.

A atuação do Governo no âmbito do Executivo dá-se por meio das ações de Governo. Alexandrino e Paulo (2008, p.16), afirmam que o Governo tem como encargo praticar “[...] a direção suprema e geral do Estado, determinar a forma de realização de seus objetivos, estabelecer as diretrizes que pautarão sua atuação, os planos governamentais, sempre visando a conferir unidade à soberania estatal.”

A Constituição Federal atribui umas gama de competências ao Governo as quais para serem realizadas da melhor forma possível, o planejamento é um instrumento imprescindível.

As ações do Governo, assim envoltas sob a égide dos princípios presentes na CF/88, princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e sobretudo tendo em vista a supremacia do interesse público a instância máxima da administração executiva “tem como responsabilidade

fundamental proporcionar o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações.” (KOHAMA, 2003, p.56).

Neste contexto, acrescenta-se que, na elaboração do orçamento, os princípios merecem ênfase especial, por ditarem concepções a serem obedecidas no desenvolvimento da proposta orçamentária. Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), citam os seguintes princípios orçamentários: unidade, universalidade, anualidade, não vinculação, discriminação, clareza, publicidade e equilíbrio.

O princípio da unidade exalta a prerrogativa de que o orçamento deve ser uno. Tal princípio tem por fim evitar o desmembramento paralelo de valores de forma a dificultar a abrangência que o orçamento deve ter.

A universalidade significa que o orçamento deve ser amplo de modo a conter todas as receitas e despesas. Kohama (2003, p.64), afirma que a universalidade:

[...] está intimamente ligada com a programação e que, se algo deve fazer parte do orçamento e nele não figura, os objetivos e os efeitos sócio-econômicos que se procuram alcançar poderão ser afetados negativamente pela parte não incluída no orçamento, ou seja, não programada, assim como jamais será possível alcançar um elevado grau de racionalidade no emprego dos recursos, se parte dele for manipulada sem a devida programação.

O postulado da anualidade, também denominado periodicidade, conforme Fortes (2005, p.88), significa que “as previsões de receita e despesa devem referir-se, sempre, a um período limitado de tempo, que se denomina exercício financeiro.” A Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, Lei do Orçamento, art. 34 afirma que o exercício financeiro será idêntico ao ano civil. O mesmo autor defende que a não vinculação, ou não afetação indica que “nenhuma receita poderá ficar reservada, comprometida ou vinculada com determinada despesa.” (FORTES, 2005, p.90).

O princípio da discriminação “preconiza a identificação de cada rubrica de despesa e receita, de modo que não figurem de forma englobada.” (PISCITELLI, TIMBÓ E ROSA, 2006, p.28). A materialização do princípio da discriminação está no plano de contas da União elaborado em conjunto pela Secretária do Tesouro Nacional e pelo Grupo Técnico de Procedimentos Contábeis que padroniza a escrituração contábil de receitas e despesas classificando, por exemplo, receitas correntes, de capital, dentre outras.

O princípio da Clareza vem a exaltar a necessidade de transparência. O orçamento deve primordialmente se abster de obscuridades sendo desta forma acessível ai entendimento dos seus interessados.

O princípio da publicidade, expresso no art.37, da CF/88, no orçamento determina que “o conteúdo orçamentário seja divulgado pelos veículos oficiais de comunicação/divulgação para conhecimento público e eficácia de sua validade.” (FORTES, 2005, p.89). A clareza e a publicidade ajudam no acesso da população, real detentora da coisa pública, aos caminhos pretendidos pelo Governo.

Por fim, o princípio do equilíbrio visa estabelecer a relação mútua entre despesas e receitas, de modo a evitar ou minimizar possíveis desarmonias.

Estabelecidas às considerações gerais que envolvem o tema planejamento orçamentário, parte-se para um importante expoente do planejamento orçamentário do Governo: o plano plurianual.

2.2 Plano Plurianual

A CF/1988, no capítulo acerca das finanças públicas prescreve que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 I - o plano plurianual;
 II - as diretrizes orçamentárias;
 III - os orçamentos anuais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101, de 04 de Maio de 2000, conhecida como importante expoente legislativo acerca das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, acrescenta a importância do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais e discorre sobre o planejamento, elaborado em etapas consoante ao estabelecido no Plano Plurianual, na Lei das Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Apesar do art. 3º da LRF, que versava a respeito do Plano Plurianual, ter sido vetado, a presença deste continua evidente quando se observa o art.5º, inciso IV da mesma lei que reza “a lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.”

A LDO e a LOA são elaboradas tendo o PPA como norte. Para Fortes (2005, p.93), “a elaboração do orçamento começa com o Plano Plurianual (PPA) que

representa o planejamento da administração a curto e médio prazo, norteador a elaboração das propostas orçamentárias para os próximos quatro exercícios.”

A Lei das Diretrizes Orçamentárias, conforme determina o art.165, da CF/1988, inciso II:

(...) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Assim a LDO atua como uma ponte entre o PPA e a LOA. A Lei Orçamentária Anual segundo Kohama (2003, p.60), serve para “viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e, obviamente, transformá-las em realidade, obedecendo a lei das diretrizes orçamentárias”.

O PPA, por ser um plano que abrange um período considerável de tempo, quatro anos, deve ser elaborado de modo a representar os rumos que o Governo pretende seguir nos mais diversos ramos de atuação. A precisão das metas alçadas é imprescindível para a boa execução dos objetivos, sendo necessária a combinação harmônica de recursos disponíveis com as prioridades da população.

Fortes (2005, p.101), acrescenta que o PPA veio “para substituir o antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), sendo-lhe bem mais abrangente já que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração para os próximos quatro exercícios”.

As metas do Plano Plurianual são regionalizadas, de modo a priorizar os investimentos de maior relevância para população tendo sempre como norte a supremacia do interesse público.

Cada PPA elaborado leva em conta a situação do país no referido período e as estimativas sociais e econômicas para os próximos anos, porém sendo à conjuntura sócio-econômica dinâmica, o plano também o é e apresenta peculiaridades intrínsecas ao período a que se refere.

A seguir serão apresentadas as diretrizes gerais, objetivos setoriais e programas atribuídos ao Ministério da Previdência Social no PPA 2008-2011.

2.3 O Plano Plurianual 2008-2011

2.3.1 Diretrizes Gerais

A Mensagem Presidencial nº 650, de 30 de Agosto de 2007, introduz o repasse do PPA 2008-2011 ao Congresso Nacional, nele o então Presidente Luis Inácio Lula da Silva discorre acerca do plano e ressalta o importante desafio para o país de crescer economicamente, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades. (BRASIL, 2007).

O PPA 2008-2011 foi instituído pela Lei nº 11.653, de 07 de Abril de 2008. Composto dos seguintes anexos: Programas Finalísticos; Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais; e Órgãos Responsáveis por Programas de Governo.

Apenso à citada Mensagem Presidencial o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, versa minuciosamente sobre a estratégia, o cenário econômico, o modelo adotado, os objetivos e metas governamentais adotados para formulação geral do plano.

Além dos princípios constitucionais e orçamentários o PPA 2008-2011, conforme a citada mensagem presidencial (2007, p.40), será orientado pelas seguintes diretrizes:

- a) Convergência territorial: orientação da alocação dos investimentos públicos e privados, visando a uma organização mais equilibrada do território;
- b) Integração de políticas e programas, tendo o PPA como instrumento integrador das políticas do Governo Federal para o período de quatro anos, a partir de um horizonte de 20 anos;
- c) Gestão estratégica dos projetos e programas considerados prioritários para a estratégia de desenvolvimento, de modo a assegurar o alcance dos resultados pretendidos;
- d) Monitoramento, avaliação e revisão contínua dos programas, criando condições para a melhoria da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- e) Transparência na aplicação dos recursos públicos, mediante ampla divulgação dos gastos e dos resultados obtidos;
- f) Participação social no acompanhamento do ciclo de gestão do PPA como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão, para aperfeiçoamento das políticas públicas.

A convergência territorial citada emerge de uma questão antiga no país: o desequilíbrio entre as regiões do Brasil, cuja demonstração simples do aspecto econômico já é suficiente para compreender a amplitude de tal disparidade.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no Relatório Contas Regionais 2005-2009 (2011, p.27) o PIB brasileiro esta dividido conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 – Produto Interno Bruto, população residente e Produto Interno Bruto *per capita*, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2009

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Produto Interno Bruto			População residente (1 000 hab.)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$)
	1 000 000 R\$		Variação em volume (%)		
	Preços concorrentes	Preços do ano anterior			
Brasil	3 239 404	3 022 205	(-) 0,3	191 481	16 917,66
Norte	163 208	154 251	(-) 0,3	15 360	10 625,75
Nordeste	437 720	401 282	1,0	53 591	8 167,75
Sudeste	1 792 049	1 681 596	(-)1,0	80 915	22 147,22
Sul	535 662	498 856	(-)0,6	27 719	19 324,64
Centro-Oeste	310 765	286 220	2,5	13 895	22 364,63

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e superintendência da zona Franca de Manaus – Suframa; e Coordenação de População e Indicadores Sociais. Relatório contas regionais 2005-2009.

Conforme a tabela exposta entre a região que apresenta o maior PIB *per capita*, sudeste, e a que apresenta o menor valor, o nordeste, há uma diferença de cerca de 26%.

As diferenças econômicas são também refletidas nos aspectos sociais e por isso a preocupação do Governo Federal em incluir entre os princípios do PPA 2008-2011, a convergência territorial visando a uma organização mais equilibrada do território.

Apesar de estabelecer diretrizes para o período de quatro anos o PPA faz parte de um planejamento estratégico de um período maior que compreende vinte anos. O êxito dos planos está na continuidade, na evolução dos projetos; o progresso de dá ao vencer etapas que conduzem ao desenvolvimento.

A gestão estratégica, por sua vez, decorre do próprio conceito de planejamento estratégico que:

[...] é, normalmente de responsabilidade dos níveis mais altos da empresa e diz respeito tanto à formulação de objetivos quanto a seleção dos cursos de ação a serem seguidos para a sua consecução, levando em conta as condições externas e internas à empresa e sua evolução esperada.

Assim a gestão estratégica emana da cúpula dos setores responsáveis pelo planejamento e chega aos órgãos operacionais pronta para ser executada.

Os esforços para construir o planejamento das ações a serem desenvolvidas seriam desperdiçados se não fossem fixados mecanismos para avaliar o êxito do que está sendo feito. Assim o monitoramento, avaliação e revisão contínua são fundamentais.

A ampla divulgação dos gastos e resultados vem a atender o princípio constitucional da publicidade requisito de eficácia da atuação dos entes públicos.

Quanto à participação social é válido citar o importante princípio da indisponibilidade do interesse público. Conforme Alexandrino e Paulo (2008, p. 191), “dele derivam todas as restrições especiais impostas à atividade administrativa. Tais restrições decorrem, exatamente, do fato de não ser a Administração Pública ‘dona’ da coisa pública e sim mera gestora de bens e interesses alheios.” Não sendo a Administração dona da coisa pública e tendo como referência a supremacia do interesse público pode-se dizer que a real proprietária é a coletividade.

Ressalta-se que “os programas e ações deste plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem”. (art.3º, Lei nº 11.653/08). Desta forma, atendidos os dispositivos legais que regulam a atuação do Governo constantes na CF/1988, em diversas leis e decretos o PPA 2008-2011 foi elaborado conforme a seguinte estrutura:

Figura 1- Estrutura do Plano



Fonte: BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de Abril de 2008.

A visão de longo prazo e os objetivos de Governo são as orientações estratégicas do Governo. Os objetivos setoriais representam as orientações estratégicas dos Ministérios. Por fim a dimensão tático-operacional composta dos programas e ações.

No anexo III, da Lei nº 11.653/08, são estabelecidos os órgãos responsáveis e os programas estabelecidos para o PPA 2008-2011. Neste, o Ministério da Previdência Social foi prestigiado com os seguintes programas finalísticos e de apoios às políticas públicas e áreas especiais:

Tabela 2 – Órgãos e Programas do PPA 2008-2011

Ministério da Previdência Social	
Finalísticos	0086 Previdência Complementar
	0083 Previdência social Básica
	0085 Qualidade dos Serviços Previdenciários
	1009 Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal
	1079 Educação Previdenciária
Apoio às políticas públicas e áreas especiais	0087 Gestão da Política de Previdência Social
	0088 Indenizações e Pensões especiais de Responsabilidade da União

Fonte: Anexo III, Lei nº 11.653/08.

Consoante aos objetivos de Governo para a Seguridade Social foram estabelecidos ainda três objetivos setoriais no âmbito da Previdência Social, a saber: implementar uma política justa e sustentável, melhorar a qualidade no atendimento, reconhecer direito e promover a inclusão no sistema, os quais serão detalhados na subseção a seguir.

2.3.2 Objetivos Setoriais para a Previdência Social

2.3.2.1 Implementar uma política justa e sustentável

A implementação de uma política justa antes de estar nas ações que conduzem a Previdência Social esta presente na lei maior do país a Constituição Federal de 1988.

Desde modo a realização de políticas justas não é apenas uma sugestão e sim uma imposição legal que deve ser atendida para consolidar os objetivos e princípios que regem a atuação da República Federativa do Brasil construída sob pilares que exaltam a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, dentre outros.

Martins (2001, p.93), conceitua Previdência Social como sendo:

[...] um conjunto de princípios, de normas e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem por objetivo proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, quando o ocorrer certa contingência prevista em lei.

Assim a referência a critérios justos está no próprio conceito da Previdência Social ao evidenciar o caráter protetivo desta. A proteção social é uma forma atuação pautada sob critérios justos à medida que sai em defesa da subsistência do segurado e de sua família.

Para que seja justa a cobertura social tem que ser ampliada especialmente nas categorias mais carentes.

A sustentabilidade, destaque no referido objetivo setorial, esta relacionada diretamente ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

O equilíbrio financeiro é alcançado à medida que “as reservas matemáticas efetivamente constituídas sejam suficientes para garantir os ônus jurídicos das obrigações assumidas, presentes e futuras (MARTINEZ, 2001, p.95)”. Já o equilíbrio atuarial segundo Martinez (2001, p.95) diz respeito:

[...] às ideias matemáticas (v.g., taxa de contribuição, experiência de risco, expectativa de média de vida, tábuas biométricas, margem de erro, variações, e da massa, etc.) e as relações biométricas que, de igual modo, tornem possível estimar as obrigações pecuniárias em face do comportamento da massa e o nível da contribuição e do benefício.

Martinez (2001, p.91), destaca “a necessidade de ser plantada providência basilar que obstaculize ou dificulte medidas inadequadas, e até vede soluções incongruentes, como a criação de benefícios sem fonte própria de custeio [...]”.

Um sistema sustentável deve ser criado e desenvolvido sob pilares que o proporcionem suportar a capacidade de prover um número considerável de benefícios por um longo período.

A Previdência pública no Brasil atua sob o regime de repartição simples onde os contribuintes ativos mantêm o pagamento dos que recebem benefícios, aposentadoria e pensão. Exatamente por este motivo a Lei nº 8.213/91, art.125 preconiza que “nenhum benefício ou serviço da Previdência Social poderá ser criado, majorado ou estendido, sem a correspondente fonte de custeio total”.

O caráter contributivo e de filiação obrigatória também são importantes mecanismos para manutenção da sustentabilidade do RGPS.

O equilíbrio financeiro do sistema de Seguridade Social está presente na Lei nº 8212/91 no princípio da diversidade da base de financiamento. Esta diversidade da base de financiamento é o que expressa os artigos a seguir constantes na Lei nº 8212/91:

Art. 10. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

- I - receitas da União;
- II - receitas das contribuições sociais;
- III - receitas de outras fontes.

Apesar da evidente abrangência de indivíduos e instituições contribuintes, as leis também apresentam alguns casos de isenção da contribuição da seguridade social como é o caso das entidades beneficentes de assistência social constante no inciso VII, do art.195 da CF/1988.

À medida que estabelece quem e quanto deve contribuir a legislação previdenciária também ocupa-se de criar mecanismos para que estes valores efetivamente ingressem no cofres do sistema. Para tanto estabelece prazos e sanções.

O não recolhimento no prazo gera juros de mora e multa; e os artifícios para não pagar as contribuições devidas que atentam contra a legalidade configuram entre os crimes contra a seguridade social.

Em suma a implementação de uma política justa e sustentável diz respeito ao aumento do número de indivíduos protegidos e a saúde financeira e atuarial do sistema. Desta forma, para atender as pretensões de que trata o referido objetivo setorial para o PPA 2008-2011 foram estabelecidas as seguintes metas:

Tabela 3 – Metas para o objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável

Indicador (es) do Objetivo Setorial/ Unidade de Medida	Índice de referência		Meta para 2011
	Índice	Data da apuração	
Indicador de cobertura/ percentagem %	63,40	31/12/2005	65,33
Taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência / percentual %	74,77	31/12/2006	77,50

Fonte: Relatório PPA 2008-2011, ano base 2009, p. 8.

Os indicadores dão destaque à ampliação do número de segurados bem como o aumento da proteção para a população de maior idade.

2.3.2.2 Melhorar a qualidade no atendimento

De acordo com Paschoal (2005, p.713), qualidade que dizer “propriedade, atributo, ou condição natural distintivos de um ser ou coisa”. Já o atendimento significa “atenção, satisfação (PASCHOAL, 2005, p.96)”.

Com a junção dos dois conceitos a qualidade no atendimento pode ser entendida como um conjunto de atributos para satisfação dos que estão sendo assistidos.

Devido ao quantitativo de atributos envolvidos, a melhoria da qualidade no atendimento requer certo desdobramento do que seria esta condição satisfatória. O desdobramento da função qualidade, conforme Ohfuj, Ono e Akao (1997, p.21) é “uma série de atividades que engloba desde a identificação das exigências do cliente até a completa introdução e formação destas exigências no produto”.

Os “clientes” neste caso seriam os segurados e dependentes do RGPS, regime este que atende um número expressivo pessoas.

As exigências seriam a oferta e concessão de benefícios e serviços de forma rápida e adequada as necessidades.

Para que um atendimento reúna os requisitos necessários para ser considerado satisfatório deverá ser proveniente de uma ação conjunta que envolve recursos físicos, humanos e tecnológicos.

Os recursos físicos têm como principal expoente a rede de atendimento da Previdência Social que de acordo com o Ministério da Previdência Social conta atualmente com 1209 agências. Capilaridade esta em expansão visto que o Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS planeja a criação de diversas novas agências.

Quanto aos recursos humanos, conforme preceitos da CF/1988 e da Lei nº8.112, de 11 de Novembro de 1990, o quadro de servidores do Instituto Nacional de Seguro Social é preenchido através de concursos de provas ou de provas e títulos. São estes servidores estatutários.

Como servidores públicos federais devem obediência ao Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo, Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994, que em seu art.3, inciso XIV, alínea b estabelece como dever do servidor:

[...] exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário;

Assim o servidor do INSS tem o dever de cumprir não apenas as atribuições legais impostas ao exercício de sua função, mas também exerce-lá com atributos que agreguem qualidade.

Os recursos tecnológicos ficam a cargo da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social- DATAPREV, empresa pública vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Conforme o art. 4, do Decreto nº 7.151, de 09 de abril de 2010, tem por objetivo:

[...] estudar e viabilizar tecnologias de informática, na área da previdência e assistência social, compreendendo prestação de serviços de desenvolvimento, processamento e tratamento de informações, atividades de teleprocessamento e comunicação de dados, voz e imagem, assessoramento e assistência técnica no campo de sua especialidade, bem como o desempenho de outras atividades correlatas.

Para que sejam criadas medidas de aprimoramento devem ser analisadas os pontos fracos do sistema e mensurado o que pode ser alcançado por meio da implementação de ajustes.

Entendidos os atributos vinculados a qualidade no atendimento e os recursos imprescindíveis para atingir este objetivo o fator de destaque no referido

objetivo setorial deu ênfase ao tempo médio de concessão e ao tempo médio de espera.

O tempo médio de concessão envolve a eficácia dos tramites burocráticos do RGPS. Já o tempo médio de atendimento diz respeito ao horário de funcionamento, rapidez dos servidores, qualidade nos sistemas de informação dentre outros.

Assim a avaliação da qualidade do atendimento na Previdência Social fixou as seguintes metas:

Tabela 4 – Metas para o objetivo setorial de melhorar a qualidade do atendimento

Indicador (es) do Projeto Finalístico/ Unidade de Medida	Índice de referência		Meta para 2011
	Índice	Data da apuração	
TMC- tempo Médio de Concessão/ dia	32,00	30/4/2007	15,00
TME- Tempo Médio de Espera	50,00	30/4/2007	10,00

Fonte: Anexo I, Lei nº 11.653/08.

A meta para redução expressiva dos índices evidencia a preocupação no PPA 2008-2011 em efetivamente materializar a tão desejada qualidade.

2.3.2.3 Reconhecer direitos e promover a inclusão no Sistema

O reconhecimento de direitos guarda estreita relação com o princípio constitucional do direito adquirido. Conforme o Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de Setembro de 1942, são denominados adquiridos “[...] os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”.

A Previdência Social pela própria manutenção do seu equilíbrio financeiro e atuarial é dinâmica. Assim a legislação, em conformidade com rigorosos estudos, se adéqua as novas conjunturas sociais.

As alterações nos critérios de concessão dos benefícios iriam ferir o direito adquirido caso não levassem em conta as pessoas que as vésperas da implementação da lei não houvessem requerido a prestação previdenciária.

Um bom exemplo foi à alteração da carência exigida para a concessão das aposentadorias por idade, tempo de serviço e especial que passou a ser de 180 meses. O respeito ao postulado do direito adquirido esta na nova redação dada ao

art. 142, da Lei nº 8.213/91 pela Lei nº 9.032, de 28 de Abril de 1995 que fornece uma tabela de transição entre o ano em que foram implementadas as condições e os meses de contribuição exigidos para concessão dos citados benefícios.

Conforme evidenciado o reconhecimento de direitos não é apenas uma faculdade do legislador e sim uma obrigatoriedade imposta pela lei.

O objetivo setorial foco desta subseção além de ressaltar a importância do reconhecimento de direitos também traz o relevante papel da universalidade do sistema previdenciário público através da inclusão no sistema.

A inclusão no sistema é um desafio que requer o entendimento dos próprios fatores que excluem esta parcela da população. O porquê da resistência em fazer parte de maneira efetiva de um sistema de proteção social que faz frente a tantas contingências é o enigma a ser desvendado e solucionado.

A raiz esta na própria exclusão social que deixa a margem da formalização do trabalho uma imensa força produtiva capaz de contribuir de forma decisiva para o progresso do país. A carência de moradia, alimentação, educação, formalização das relações de trabalho conforme Waiselfisz *et al* (2004, p.45) “tem ensejado um esforço bastante acentuado das diversas esferas de governo para dar respostas mais efetivas ao enfrentamento da questão social”.

Em meio da tantas necessidades vitais negadas pelas desigualdades, o desenvolvimento de uma cultura protetiva não encontrou terreno fértil para se desenvolver. Desta forma:

A evolução dos sistemas de proteção social no Brasil esteve sempre atrelada à regulação das relações do trabalho assalariado. Neste sentido, o arranjo institucional que foi construído ao longo de tempo, dirigiu-se à configuração de um conjunto de medidas no campo da previdência, saúde, educação [...].

Assim antes da inclusão dos indivíduos no sistema de Previdência Social fez-se necessária a inclusão dos mesmos no trabalho formal por meio de outras políticas públicas que em conjunto com as ações adotadas no âmbito da Previdência proporcionaram o crescimento do número de segurados.

Em suma para o objetivo setorial de reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema foram definidos como indicadores o aumento da cobertura social e a melhoria na taxa de solução de demandas conforme a tabela a seguir:

Tabela 5 – Metas para o objetivo setorial de reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema

Indicador (es) do Objetivo Setorial/ Unidade de Medida	Índice de referência		Meta para 2011
	Índice	Data da apuração	
Indicador de Cobertura Social/ percentagem %	63,40	31/12/2005	65,33
Taxa de Solução de Demandas/ percentual %	71,57	31/12/2006	77,00

Fonte: Anexo I, Lei nº 11.653/08.

O indicador de cobertura social presente também no objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável evidencia a intenção de combinar ações nestes dois campos para trazer um número maior de pessoas para a categoria de segurados da Previdência Social.

À medida que aumentam o número de segurados cresce diretamente proporcional a demanda por benefícios e serviços, assim o indicar fixado para aumento da taxa de solução de demanda vem a prestigiar o propósito de atender um número cada vez maior de pessoas.

2.3.3 Programas para a Previdência Social

Dentro do objetivo de Governo estabelecido no PPA 2008-2011 de “promover o acesso com qualidade à Seguridade Social sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização” o Ministério da Previdência Social consoante aos seus objetivos setoriais foi encarregado dos programas a seguir.

2.3.3.1 Previdência Social Básica

Este programa se enquadra no objetivo setorial de “reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema”. Para tanto o Anexo I, da Lei nº 11.653/08 afirma que este tem como público alvo os segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social e como objetivo “garantir o reconhecimento dos direito previdenciários e a regularidade do pagamento dos benefícios.”

O programa Previdência Social Básica conforme Ministério da Previdência Social no Relatório de Desempenho PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social. Ano base 2009. Agosto de 2010), teve como indicadores: a taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência, taxa de retorno dos segurados reabilitados para o mercado de trabalho, a taxa de solução de demandas e a taxa de solução de processos em estoque no CRPS.

Apesar da taxa de proteção da população acima de 60 anos também configurar como indicador de outro objetivo setorial, os criadores do programa enquadraram o referido indicador também neste programa pertencente ao objetivo de reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema.

A taxa de retorno dos segurados reabilitados para o mercado de trabalho diz respeito ao aprimoramento das ações desenvolvidas no campo das ações disponibilizadas aos segurados e dependentes conforme determina o art.18, Lei nº 8.213/91, inciso III, alínea c.

A taxa da solução das demandas e a solução de processos em estoque no CRPS tem por fim evitar que a concessão de direitos seja procrastinada pela ineficácia do sistema em atender as necessidades de seus protegidos.

2.3.3.2 Qualidade dos Serviços Previdenciários

Este programa faz parte do objetivo setorial de “melhorar a qualidade do atendimento.” Conforme estabelecido no Anexo I, da Lei nº 11.653/08 é direcionado aos cidadãos usuários do RGPS e tem como propósito “melhorar a qualidade dos serviços prestados pela Previdência social, atendendo às necessidades dos cidadãos-usuários conforme as expectativas individuais e coletivas da sociedade.”

Os indicadores são os mesmos do objetivo setorial que o agrega: tempo médio de concessão e tempo médio de espera.

2.3.3.3 Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal

Este programa faz parte do objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável e tem como público alvo os beneficiários destes regimes. O

objetivo é “zelar pela viabilidade econômica e atuarial dos regimes próprios de previdência da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.” (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RELATÓRIO PPA 2008-2011: ANO BASE 2008. AGOSTO 2009, p.28).

2.3.3.4 Educação Previdenciária

Assim como o Programa de Previdência Social Básica o de Educação Previdenciária também se enquadra no objetivo setorial de “reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema.”

Este, porém com um público alvo mais abrangente. Segundo o Anexo I, da Lei nº 11.653/08, é direcionado população brasileira e tem como meta “informar e conscientizar a sociedade acerca dos direitos e deveres relativos à Previdência Social e dos meios para exercê-la [...]”

2.3.3.5 Previdência Complementar

O programa faz parte do objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável e tem por objetivo:

Zelar pela segurança, liquidez e solvência dos planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar, assegurando aos participantes e assistidos o direito ao benefício contratado e incentivar a expansão do sistema de previdência complementar fechado visando a formação de poupança estável e a socialização do capital. (RELATÓRIO PPA 2008-2011, ANO BASE 2008, p.18).

O público alvo citado no referido relatório é dos participantes e assistidos atuais e potenciais de entidades fechadas de previdência complementar.

2.3.3.6 Gestão da Política de Previdência Social

Diferente dos programas citados anteriormente este não faz parte dos programas finalísticos do Ministério da Previdência Social e sim dos programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais. As diretrizes que regem este programa estão evidenciadas no Anexo II, da Lei nº 11.653/08 a qual cita como objetivo

“coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de previdência social.”

2.3.3.7 Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União

Assim como o programa anterior este também faz parte dos programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais e tem por objetivo “assegurar o pagamento de benefícios de caráter indenizatório e de outras pensões gratuitas de responsabilidade da União estabelecido em lei.” (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RELATÓRIO PPA 2008-2011: ANO BASE 2008. AGOSTO DE 2009, p.16). O referido programa não possui indicador como os demais e tem como público alvo os beneficiários definidos em lei.

3 PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Para entender a importância dos princípios da Previdência Social faz-se necessário entender o que são princípios. Princípio de acordo com Aurélio (2012) é “fonte, regra de conduta”. Neste caso estas regras de conduta são provenientes da norma legal.

Martins (2001, p.29) afirma que “princípio é uma proposição que se coloca na base da ciência, informando-a e orientando-a”. Sendo base da ciência, neste caso da Previdência Social, todos os atos decorrentes do exercício das prerrogativas conferidas a tal instituição devem ser pautadas em obediência ao que determinam os mesmos.

A lei maior do Brasil é a Constituição Federal de 1988 dela irradiam todos os preceitos constantes nas demais leis, que deverão, antes de mais nada, obedecerem a viga mestre jurídica do país.

A legislação previdenciária entre leis, decretos e portarias tem como principais expoentes legais a Lei nº 8.212, de 24 de Julho de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social e institui plano de custeio; a Lei nº 8.213, de 24 de Julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e o Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social.

O Regulamento da Previdência Social, Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999, art.4 enumera os princípios e objetivos que regem a Previdência Social:

- I- universalidade de participação nos planos previdenciários;
- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade na prestação de benefícios;
- IV- cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição corrigidos monetariamente;
- V- irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- VI- valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao salário mínimo; e
- VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

A presente seção fornece uma visão geral da importância e aplicabilidade dos princípios da Previdência Social e os critérios legais que conduzem a concessão de benefícios.

3.1 Universalidade da participação nos planos previdenciários

3.1.1 Protegidos e contingências

Beveridge (1946 *apud* CARMELO, 2007, p.20) insere a universalidade como “abrangência da cobertura de pessoas” sendo deste modo instrumento de combate as desigualdades sociais. Esta abrangência está intrinsecamente ligada à identificação de quem são os protegidos e de quais as contingências sociais que desencadeiam a proteção.

O papel social dos benefícios previdenciários fica claro ao entender que esta universalidade “quer dizer que o sistema irá atender as necessidades das pessoas que forem atingidas por uma contingência humana, como a impossibilidade de voltar ao trabalho (MARTINS, 2001, p.30)”. O sistema possui suas regras, e portanto tais contingências sociais serão atendidas desde que cumpridos os requisitos legais.

O art. 5º, do Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999, esclarece quais as contingências atendidas:

- I-Cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II-Proteção à maternidade, especialmente a gestante;
- III- Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV-Salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e
- V-Pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

A cobertura às enfermidades se dará por meio do auxílio doença que será “devido ao segurado que, após cumprida, quando for o caso, a carência exigida, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para sua atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos (BRASIL. Decreto nº 3.048/99, art. 71). A ocorrência de sequelas definitivas nos casos de acidente leva, desde que atendidos os requisitos legais, a concessão do auxílio acidente. Sendo o segurado declarado incapaz será concedido a aposentadoria por invalidez. Quanto a cobertura da idade avançada são concedidos aposentadoria idade, tempo de contribuição e especial.

O benefício de proteção à maternidade, especialmente à gestante é o salário maternidade. Esta prestação previdenciária é “devida à segurada da previdência social, durante cento e vinte dias, com início vinte e oito dias antes e término noventa e um dias depois, podendo ser prorrogado” (BRASIL. Lei nº 8.213/91, art.71). A essência protecionista está presente também no art. 93 do referido decreto onde tal benefício é estendido a mãe adotante. O art.10, das disposições transitórias da Constituição Federal de 1988, inciso II, alínea b, acrescenta “fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada gestante desde a confirmação da gravidez até o quinto mês após o parto”.

Quanto ao desemprego involuntário a cobertura previdenciária não se dá no âmbito do Regime Geral de Previdência Social e sim pelo Ministério do Trabalho.

O salário-família e o auxílio-reclusão possuem um papel social de destaque no rol de prestações previdenciárias, pois são concedidos a segurados de baixa renda. A universalidade da concessão destes leva em consideração a situação econômica do trabalhador de forma que quanto menor a renda do segurado maior o valor da cota concedida. Martins (2001) ressalta que o pagamento deverá ser feito diretamente pela empresa no caso do segurado empregado e pelo sindicato ou órgão gestor de mão de obra no caso do segurado avulso. Já o auxílio-reclusão será devido ao segurado desde que seu último salário de contribuição seja inferior a R\$915,05.

Por fim, a pensão por morte será devida aos dependentes do segurado.

Identificadas quais as contingências que desencadeiam a necessidade de proteção parte-se para identificar quem são os protegidos. Estes estão agrupados em segurados e dependentes.

Segundo Martins (2001, p.35) os segurados são “as pessoas físicas que exercem, exerceram ou não atividade, remunerada ou não, efetiva ou eventual, com ou sem vínculo empregatício”.

A relação entre a pessoa física e o Regime Geral de Previdência Social é decorrente da filiação e inscrição. A filiação segundo Ibrahim (2009, p.178) é “o vínculo jurídico que se estabelece entre o segurado e o Regime Geral de Previdência Social. Decorre automaticamente da atividade remunerada, ou seja, no momento em que a pessoa iniciar o exercício de alguma atividade remunerada”. Já a inscrição “é ato meramente formal, pelo qual o segurado fornece os dados

necessários para sua identificação à autarquia previdenciária (IBRAHIM, 2009, p.182)”.

A universalidade da participação nos planos previdenciários fica clara os observar que:

[...] a própria nacionalidade do trabalhador, salvo exceções previstas em lei, não tem relevância para efeitos de filiação. Isto é, toda pessoa natural que exerça atividade remunerada em território nacional é automaticamente vinculada ao RGPS, na qualidade de segurado obrigatório. (IBRAHIM, 2009, p.180).

Não há discriminação nos critérios de filiação de trabalhadores urbanos, rurais e estrangeiros. O que existem são disposições legais que estabelecem requisitos para o enquadramento junto ao regime como por exemplo, a exigência da idade mínima de 16 anos, para filiação, com exceção do menor aprendiz que pode trabalhar a partir dos 14 anos de idade.

Os segurados subdividem-se ainda em obrigatórios e facultativos. Ibrahim (2009, p.186), define “segurados obrigatórios são aqueles vinculados ao sistema previdenciário, sem a possibilidade de exclusão voluntária”. O Decreto-lei nº 3.048, de 6 de Maio de 1999, divide-os em cinco categorias: empregado, empregado doméstico, avulso, contribuinte individual e segurado especial.

O segurado empregado é “aquele que presta serviço de natureza, urbana ou rural a empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração”. (BRASIL. Decreto nº 3.048/99, art. 9, inciso I).

O empregado doméstico é definido no inciso II, art.9º, do Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999, como “aquele que presta serviço de natureza contínua, mediante remuneração a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividade sem fins lucrativos”.

O trabalhador avulso é aquele que reúne as seguintes características: não possui vínculo empregatício, exerce atividade urbana ou rural, é filiado ou não a sindicato, e exerce sua atividade com intermediação obrigatória de Órgão Gestor de Mão de Obra ou Sindicato.

A categoria de contribuinte individual abrange diversos tipos de trabalhadores. Temos como exemplo o titular de firma individual urbana ou rural.

Por fim, a lei estabelece que para ser considerado segurado especial o trabalhador deverá ser residente de imóvel rural ou aglomerado urbano ou rural dentre outras características constantes no art.09, inciso VII, do Decreto nº 3.048/99.

A palavra universalidade da à ideia de que os planos previdenciários são acessíveis à todos. Na realidade eles têm sim grande abrangência, porém com algumas ressalvas que excluem determinados tipos de empregados da categoria de segurados do RGPS.

Assim desde que cumpridos os demais requisitos legais todos os segurados fazem jus aos seguintes benefícios: auxílio-doença, auxílio-maternidade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade. O salário família é concedido apenas à categoria de segurados empregados e avulsos. Já o auxílio acidente além do segurado empregado e avulso inclui também o segurado especial. A aposentadoria especial é concedida ao empregado, avulso e ao contribuinte individual cooperado. Por fim a aposentadoria por tempo de contribuição inclui todos os segurados, exceto os contribuintes individuais e facultativos da inclusão previdenciária. Já os dependentes fazem jus à pensão por morte e o auxílio-reclusão.

Definidos as contingências cobertas pela proteção previdenciária e as pessoas cobertas por tal proteção fica claro o grau de abrangência da participação nos planos previdenciários.

3.1.2 Universalidade previdenciária brasileira no âmbito dos acordos internacionais

A universalidade de participação nos planos previdenciários é de tal relevância que se estende a brasileiros que residem no exterior e a estrangeiros que vivem no Brasil. Esta proteção extraterritorial fica clara os observar o enquadramento dos seguintes trabalhadores na categoria de segurados empregados constantes nas seguintes alíneas do inciso I do art.9º, do Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999 a seguir:

- c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado no exterior, em sucursal ou agência de empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no País;
- d) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior com maioria do capital votante pertencente a empresa constituída sob as leis brasileiras, que tenha sede e administração no País e cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidade de direito público interno;
- e) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a

membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular.

A cobertura não se estende somente aos segurados empregados, alguns contribuintes individuais também contam com esta proteção expressa no referido decreto.

Entretanto, além deste enquadramento expresso na categoria de empregados e contribuintes individuais existem também outros meios para se estender esta proteção previdenciária que se dá através dos acordos internacionais entre países.

Neste âmbito o Ministério das Relações Exteriores do Brasil em relatório publicado em junho de 2011 em conjunto com a Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior; Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior; e com a divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior, fornece os seguintes dados acerca da presença de brasileiros no mundo:

Tabela 6 - Estimativa de brasileiros no mundo- ano 2010

Localização	Estimativa de brasileiros
América do Norte	1.433.146
América do Sul	406.923
América Central	6.821
Europa	911.889
África	28.824
Ásia	241.608
Oriente Médio	40.588
Oceania	53.014
Total	3.122.813

Fonte: Relatório Brasileiros no Mundo, 3.ed, Junho de 2011

A título de comparação a população brasileira presente na América do Norte é equivalente a três vezes a população da cidade de Aracaju em Sergipe (Censo, 2010).

A globalização reduziu distâncias, aproximou povos e aumentou os movimentos populacionais. Moreira e Sena (2011, p.437) afirmam:

O deslocamento de pessoas entre países, regiões, cidades etc, é um fenômeno antigo, amplo e complexo, pois envolve variadas classes sociais, culturas e religiões. Os motivos que levam a tais deslocamentos são diversos e apresentam consequências positivas e negativas, dependendo das condições e dos diferentes contextos socioeconômicos, culturais e ambientais em que ocorrem.

À medida que o fluxo de brasileiros no exterior, aparentemente decorrente da busca de melhores condições de vida, aumenta, o Brasil, país em desenvolvimento, também se torna atrativo para estrangeiros.

Neste contexto, ratifica-se que para ser universal a proteção previdenciária tem que se estender ao maior número de pessoas. O meio encontrado pela previdência brasileira para o aumento da abrangência da proteção previdenciária aos brasileiros no exterior, dá-se por intermédio de acordos internacionais.

A operacionalização dos acordos previdenciários se dá em um único organismo de ligação que efetua comunicação entre as partes.

De acordo com o Ministério da Previdência Social, o Brasil possui acordos bilaterais de Previdência em vigor com os seguintes países: Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo e Portugal. E dois acordos multilaterais. O primeiro denominado Convenção Multilateral Iberoamericana de Segurança Social que inclui Bolívia, Chile, Equador, Espanha, Paraguai e Uruguai. E o segundo referente ao Decreto nº451, de 14 de Novembro de 2001, que inclui Argentina, Uruguai e Paraguai.

Em 2012 o Brasil fechou acordos bilaterais com mais três países: Japão, Alemanha e Bélgica. O acordo com o Japão entrou em vigor no dia primeiro de março de 2012, já os firmados com Alemanha e Bélgica aguardam ratificação do Congresso Nacional para entrar em vigor.

Os acordos proporcionam o estreitamento das relações externas do Brasil com o países citados e o aumento da cobertura social dos trabalhadores ,atendendo assim a universalidade de participação nos planos previdenciários importante princípio da proteção social.

3.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

A uniformidade e equivalência remete ao princípio constitucional da isonomia que determina que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. (BRASIL. CF/88, art.5). Estabelecer diferenças quanto à concessão dos benefícios e serviços a trabalhadores urbanos e rurais no âmbito da Previdência Social iria ferir ao que determina a lei maior do país.

Martinez (2001, p.247) afirma que o princípio da igualdade abordado no art.5, da Constituição Federal de 1988, deve ser entendido “como direito em potencial à utilização das coisas criadas pelos homens; não se deve significar todos serem iguais, mas se quiserem, terão direitos iguais á sua disposição”.

Desta forma, faz se oportuno observar que o trabalhador empregado de maneira geral é conceituado pelo art. 3, da CF de 1988, como sendo “toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário”. Já o *locus* formado pelos empregados rurais é definido pelo art.2, da Lei nº 5.889, de 07 de Junho de 1973, como sendo “toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário”. Apesar da presença de trabalhadores rurais pertencentes a outras categorias de segurados o conceito exposto, referente aos segurados obrigatórios pertencentes à categoria de empregado, dá uma noção conceitual das semelhanças e divergências entre estes.

Acrescenta-se que a Constituição Federal de 1988, art. 7, equipara as duas categorias ao listar os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais em um mesmo patamar sem estabelecer nenhum critério discriminatório que privilegiaria um em detrimento do outro.

Para entender esta equiparação nas prestações e benefícios antes é necessário compreender a que se refere esta uniformidade e equivalência. Conforme Martins (2001, p.30):

A uniformidade vai dizer respeito aos aspectos objetivos, às contingências que irão ser cobertas. A equivalência vai tomar por base o aspecto pecuniário ou do atendimento dos serviços, que não serão necessariamente iguais, mas equivalentes, na medida do possível, dependendo do tempo de serviço, coeficiente de cálculo etc.

Um bom exemplo da aplicação da uniformidade e equivalência esta no art.51, do Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999, que versa sobre a concessão da aposentadoria por idade. Benefício este que será devido, desde que cumpridos os demais requisitos legais, “[...] ao segurado que completar 65 anos de idade, se homem, ou 60, se mulher, reduzidos esses limites para 60 e 55 anos de idade para os trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres [...]”.

A aparente contradição por conceder aos trabalhadores rurais o mesmo benefício com a exigência de cinco anos a menos é descartada pelo próprio conceito de uniformidade e equivalência citado anteriormente. A uniformidade esta devidamente cumprida ao observar que a contingência, no caso a idade avançada, é acessível a ambas as categorias de trabalhadores. Já a equivalência esta presente em relação ao valor pecuniário, pois dois trabalhadores rurais ou urbanos que tenham reunido condições idênticas para fazer jus ao benefício não poderão perceber valores pecuniários diferentes.

Finalmente Marnoco e Souza (*apud* MARTINEZ, 2001, p.249), afirmam que do ponto de vista legal a igualdade implica que “[...] em paridade de condições, ninguém pode ser tratado excepcionalmente e, por isso, o direito de igualdade não se opõe a uma diversa proteção das desigualdades naturais por parte da lei”. Desta forma, a exigência de idades diferentes no caso da aposentadoria por idade atende aos princípios da igualdade; e uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a populações urbanas e rurais.

3.3 Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios

O título VIII, da Constituição Federal de 1988, denominado a Ordem Social, em seu art. 193, destaca a “ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Sendo base da ordem social, determinado pela lei maior da república, o bem-estar e justiça social são presença constante na redação dos princípios da Previdência Social.

Neste contexto, Santos (2003, p.95), afirma que o bem estar social “trata-se de um modelo de Estado que se contrapõe ao liberalismo, e que faz com que as instituições públicas, intervenham no jogo das relações sociais em matéria de direito sociais”. Esta intervenção se dá, entre outros, por meio da previdência de caráter público cujas diretrizes e normas emanam do Governo.

O fundamento da justiça social fica claro ao observar que nas raízes do surgimento da proteção social está já era vista meio de contenção de ebulições sociais, conforme destaca Santos (2003, p.96), “em 1970, na Alemanha, Bismarck introduziu o seguro e direitos à pensão, com o objetivo de minimizar a importância dos movimentos sindicais e tornar sem efeito o apoio a partidos socialistas”.

Assim sendo, o princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios agrega os seguintes conceitos: “a seletividade destina-se à garantia dos mínimos vitais necessários a obtenção do bem-estar. A distributividade visa à redução das desigualdades sociais e regionais, com o que implementa a justiça social (SANTOS, 2003, p.181)”. Desta forma, “[...] são comandos constitucionais dirigidos ao legislador, que, baseando-se em dados estatísticos, deles extrairá o universo de contingências-necessidade mercedores de proteção, bem como o universo de sujeitos beneficiários (SANTOS,2003, p.203)”.

As necessidades podem ser entendidas como as contingências sociais que impedem ou prejudicam a obtenção de recursos para suprir as necessidades do trabalhador e de sua família. A contraprestação pecuniária obtida pelo trabalho na ocorrência de tais infortúnios dá lugar aos benefícios e serviços concedidos pela Previdência Social.

A seletividade tem como marco inicial a identificação das contingências. Identificados os infortúnios as autoridades responsáveis pela elaboração das diretrizes que regem a Previdência Social selecionam quais dizem respeito a Previdência Social, visto que a seguridade é composta dos ramos saúde, previdência e assistência social, e quais beneficiários fazem jus a tal cobertura.

Análogo ao que afirma Martins (2001, p.31), “a seleção das prestações será feita de acordo com as possibilidades econômico-financeira do sistema de Seguridade Social. Nem todas as pessoas terão benefícios: umas terão outros não”. Esta aparente exclusão ocorre para proporcionar a manutenção da saúde financeira do sistema, bem como para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Desde modo o art. 195, inciso 5º, da CF/1988, acrescenta que “nenhum benefício ou

serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Como visto na seção sobre universalidade de participação nos planos previdenciários, à previdência social destina-se a cobertura dos seguintes eventos: doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade, desemprego involuntário, salário família, auxílio reclusão e pensão por morte. O universo de beneficiários compreende duas categorias: segurados e dependentes. Os segurados subdividem-se ainda em obrigatórios e facultativos. Assim a seletividade esta devidamente explicitada nas leis que regem a proteção social.

A distributividade, sem descuidar-se dos primados constitucionais do bem estar e justiça sociais, assume sua maior perspicuidade nos critérios de concessão do salário-família e do auxílio-reclusão. A partir da Emenda Constitucional nº20, de 15 de Dezembro de 1998, estes benefícios, desde que atendidos os demais critérios legais, passaram a ser concedidos somente à população de baixa renda.

Em vista disso é necessário que o salário de contribuição do trabalhador seja igual ou inferior ao valor determinado por lei para que o mesmo esteja enquadrado no grupo que faz jus a tais benefícios.

Acerca do auxílio reclusão o Decreto nº 3.048, de 6 de Maio de 1999, art.116 adita:

o auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, desde que o seu último salário-de-contribuição seja inferior ou igual a R\$360,00 (trezentos e sessenta reais).

Acerca do salário família este será pago em cotas ao segurado empregado e trabalhador avulso de acordo com a quantidade de filhos ou equiparados menores de 14 anos ou inválidos. O número de cotas é ilimitado e o critério de baixa renda considera que quanto menor a renda maior será o valor da cota de salário família concedido. Além da exigência de pertencer a categoria de baixa renda a concessão esta “condicionada à apresentação anual de atestado de vacina obrigatória, até seis anos de idade, e de comprovação semestral de frequência à escola do filho ou equiparado, a partir dos 7 anos de idade (IBRAHIM, 2009, P. 661)”.

A seletividade e distributividade também estão presentes na fixação das alíquotas de contribuição. Paga mais, quem ganha mais. As alíquotas variam de maneira diretamente proporcional ao valor do salário de contribuição.

Em suma o princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios esta presente nos preceitos legais que regem a concepção das prestações previdenciárias de maneira clara e de grande importância para consolidação dos primados constantes na constituição da República Federativa do Brasil.

3.4 Cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente

A importância da correção monetária dos salários de contribuição reside na compreensão de onde se enquadra o conceito de salário de contribuição dentro do universo de financiamento da seguridade social.

O art. 195, da Constituição Federal de 1988, afirma que a seguridade social “será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta”. Além dos recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o financiamento da seguridade também se dará através de contribuições sociais “[...] do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social”. (BRASIL. CF/88, art.195, inciso II).

Estas contribuições são decorrentes da aplicação das alíquotas definidas pelo Instituto Nacional de Seguro Social sobre o salário de contribuição.

A definição do termo salário de contribuição varia de acordo com o enquadramento do segurado. Conforme a Lei nº 8212, de 24 de Julho de 1991, art.28, entende-se por salário de contribuição:

- I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)
- II - para o empregado doméstico: a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem

estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

III - para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5º; (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 1999).

IV - para o segurado facultativo: o valor por ele declarado, observado o limite máximo a que se refere o § 5º. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 1999).

Existem ainda as parcelas integrantes e não integrantes do salário de contribuição presentes nos incisos 8 e 9 do artigo supracitado.

Estabelecido o conceito de salário de contribuição ressalta-se que este é utilizado com base para a obtenção do salário de benefício e posterior mensuração da renda mensal a ser concedida.

Acrescenta-se que o salário de benefício conforme o art.32, do Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999, consiste no caso da concessão de aposentadoria por idade e tempo de contribuição, salvo exceções, “[...] na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário”. Desta forma, observa-se que para concessão de alguns benefícios é levado em consideração grande parte do período contributivo do segurado.

A economia brasileira nos últimos anos passou por muitos altos e baixos, que levaram a picos inflacionários, mudanças de moeda etc. A defasagem da moeda no tempo é algo relativamente comum na economia. Ao utilizar valores de anos atrás, para o cálculo de benefícios concedidos no presente, fez se necessário proteger o direito adquirido através da correção monetária.

A importância do princípio da correção monetária dos salários de contribuição esta ao imaginar que:

Se os salários de contribuição utilizados no cálculo dos benefícios previdenciários não fossem corrigidos monetariamente, o valor da renda mensal inicial, em razão da corrosão inflacionária, estaria seriamente comprometido e não espelharia efetivamente o esforço contributivo do segurado (DIAS E MACÊDO, 2010, p.95).

Por fim, tal proteção prestigia o principio da suficiência ou efetividade que determina que as prestações previdenciárias devem ser suficientes frente as contingências desencadeadoras da concessão.

3.5 Irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo

Acerca da redução do salário a Constituição Federal de 1988, art. 7, inciso IV permite que ocorra desde que mediante convenção ou acordo coletivo. A proibição se dá se esta redução ocorrer de forma unilateral, por iniciativa do empregador. A exigência de acordo ou convenção coletiva é respaldo que legaliza a perda pecuniária por se tratar de um acordo entre as partes interessadas.

A Lei nº 4.923, de 23 de Dezembro de 1965, art.2 completa:

A empresa que, em face de conjuntura econômica, devidamente comprovada, se encontrar em condições que recomendem, transitoriamente, a redução da jornada normal ou do número de dias do trabalho, poderá fazê-lo, mediante prévio acordo com a entidade sindical representativa dos seus empregados, homologado pela Delegacia Regional do Trabalho.

Diferente do acordo permitido pela Consolidação das Leis do Trabalho, entre trabalhadores e empregadores, não existe nenhuma lacuna na lei que permita a redução do valor dos benefícios, pois tal perda pecuniária iria ferir o princípio do direito adquirido. Conforme Martins (2005, p. 72), “o direito adquirido é o que faz parte do patrimônio jurídico da pessoa, que implementou todas as condições para esse fim, podendo exercê-lo a qualquer momento”. Tendo o segurado cumprido todas as exigências legais para concessão do benefício e aplicados os artifícios de cálculo que conduzem a mensuração de sua renda inicial o trabalhador ou dependente terá assegurado por lei a preservação deste valor.

Martinez (2001, p.175) acrescenta que o princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios traz no mínimo dos significados “1) os benefícios não podem ser onerados; e 2) devem manter o poder aquisitivo do valor original através de parâmetro a ser definido segundo a lei ordinária e com vistas às circunstâncias de cada momento histórico”.

A manutenção do poder aquisitivo se dá sob o respaldo do art.201, da Constituição Federal de 1988 que assegura a preservação do valor dos benefícios através de reajustes.

Vale ressaltar que conforme Martins (2005, p.80):

A irredutibilidade do valor dos benefícios é a nominal e não a real, dependente de lei ordinária. Caso a lei ordinária não adote métodos ou índices para se verificar a variação real da inflação, haverá perdas ao segurado.

Portanto apesar da proteção embasada em lei a respeito da irredutibilidade ainda assim esta redução pode ocorrer dependendo dos critérios de reajuste estabelecidos na lei ordinária de ajuste dos valores. Contrapondo essa possível redução de valor o Informe de Previdência Social, número 06, de Junho de 2002, afirma que:

A política de reajuste dos benefícios da Previdência Social tem sido orientada, desde 1998, para: (i) aumentar o poder aquisitivo daqueles que ganham menos – os que auferem benefícios com valor igual ao salário mínimo – de forma a melhorar a distribuição de renda por intermédio da Previdência Social; e (ii) garantir o poder de compra dos demais aposentados e pensionistas.

Os reajustes conforme determina o inciso I, do art.40, do Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999, deverão ser anuais e com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

3.6 Valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho nunca inferior ao salário mínimo

Para entender a vinculação dos benefícios substitutos da renda ao salário mínimo é importante ressaltar o próprio conceito de salário mínimo. O Decreto-lei nº 5.452, de 01 de Maio de 1943, art. 76 estabelece que:

Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

O artigo do referido decreto-lei, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, ressalta a importância da proteção ao trabalhador, com destaque para a obrigatoriedade de isonomia nos critérios de remuneração. A contraprestação pelo trabalho exercido deverá atender às necessidade básicas do trabalhador de forma a assegurar condições dignas de vida.

O art. 7, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, acrescenta que:

O salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

Os direitos sociais, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, visam a proteção as pessoas em geral, porém com especial destaque a classe trabalhadora. Além das necessidades vitais citadas, o salário mínimo deve garantir a previdência social. O art. 201, da Constituição Federal de 1988 determina que “a previdência social será organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória”. Em vista disso ao ingressar na classe trabalhadora o indivíduo obrigatoriamente também deverá participar da proteção social.

É aí que entra a vinculação do salário mínimo aos benefícios da previdência social. A Lei nº 8213, de 24 de Julho de 1991, art.1 sentencia que a previdência social deverá prover “meios indispensáveis de manutenção por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”. As contingências sociais por vezes provocam a impossibilidade de exercer a atividade laboral.

Posto isto, ao estar trabalhando a função de prover condições de sobrevivência é do salário mínimo e ao sofrer os encargos das contingências sociais de modo a ficar incapacitado definitiva ou provisoriamente para o exercício do labor tal dever será do benefício previdenciário. Contudo Ibrahim (2009,p. 124) sublinha “não são todos os benefícios que não poderão ser inferiores ao salário mínimo, mas somente os que substituem o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho dos segurados”

Como observado anteriormente os beneficiários do regime geral de previdência social são concedidos aos segurados e dependentes, desde que reunidos os requisitos legais. Os benefícios e serviços são concedidos de acordo com o enquadramento do indivíduo. Consoante a Lei nº 8.213/91, art. 18, os segurados fazem jus, atendidos os requisitos legais, aos seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, por idade, por tempo de contribuição, especial, auxílio-doença, salário-família, salário maternidade, auxílio-acidente. Já aos dependentes

fazem jus a: pensão por morte e auxílio reclusão. Acrescentam-se o serviço social e a reabilitação profissional concedidos a ambas as categorias de beneficiários.

Consoante ao princípio que determina que o valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho nunca serão inferiores ao salário mínimo, o Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999, art.35, estabelece um parâmetro mínimo e máximo ao afirmar que “não terá valor inferior ao salário mínimo nem superior ao limite máximo do salário de contribuição, exceto os casos previsto no art.45”. O art. 45 versa sobre o acréscimo de 25% no valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar de auxílio permanente.

O art. 35, do Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999, também ressalta a exceção ao parâmetro mínimo ao afirmar que “a renda mensal dos benefícios por totalização, concedidos com base em acordos internacionais de previdência social, pode ter valor inferior ao do salário mínimo”.

Os benefícios substitutos do salário de contribuição são: aposentadoria por idade, tempo de contribuição, por invalidez, especial, auxílio doença, salário maternidade, pensão por morte e auxílio reclusão. O salário família é apenas uma espécie de auxílio pecuniário pago em cotas por filho ou equiparado, já o auxílio acidente tem caráter indenizatório e independe da percepção de salário.

Assim sendo a equiparação do valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ao salário mínimo tem por fim atender aos preceitos legais que determinam que tais valores tem a função de prover condições pra atender as necessidades do trabalhador e de sua família.

3.7 Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite

O termo democrático é proveniente da palavra democracia que significa segundo Aurélio (2012), “regime político que se funda na soberania popular”. Trazendo este termo para a Previdência Social a soberania popular esta na participação de todos os interessados no regime nas decisões que afetam sua estrutura e funcionamento.

Martinez (2001, p. 203), destaca “os trabalhadores contribuintes são os titulares da Previdência Social, seus legítimos proprietários, não importando,

historicamente, a gestão ter sido entregue ao Estado”. Conforme descrito no art. 194, da Constituição Federal de 1988, a gestão quadripartite inclui trabalhadores, empregadores, aposentados e o governo na composição dos órgãos colegiados.

O Ministério da Previdência Social conta atualmente com cinco grandes conselhos: o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV), Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC). Além dos Conselhos de Previdência Social criados pelo Decreto nº 4874, de 11 de Novembro de 2003.

Dentro do universo da Previdência Social o foco deste trabalho tem sido o Regime Geral de Previdência Social. Assim a presença ou não da gestão quadripartite será abordada no âmbito do CNPS e no CRPS, mais intimamente ligados ao RGPS.

3.7.1 Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)

O CNPS foi criado pela Lei nº8.213, de 24 de Julho de 1991, e é órgão de deliberação colegiada. Que tem entre outras as seguintes competências:

- I - estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;
- II - participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
- III - apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social, definindo objetivos, metas, prazos e mecanismos de controle, para avaliação de sua execução;
- IV - apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;
- V - acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;
- VI - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor o seu aperfeiçoamento;
- VII - apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;

O CNPS tem importante papel de acompanhamento em relação às decisões tomadas no âmbito da Previdência Social. Aprecia inclusive a aplicação dos recursos financeiros e planos e programas traçados como objetivos. Analisa o que será feito, o que foi feito e o que poderá ser aprimorado.

As competências atribuídas ao CNPS são postas em prática durante as suas convocações. Conforme o art.13 da resolução nº1.212, de 10 de Abril de 2012, o CNPS “reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, mediante convocação de seu presidente ou de um terço de seus membros”.

Em relação aos membros, de acordo com a nova redação dada ao art.3, da Lei nº 8.213, de 24 de Julho de 1991, pela Lei nº 8.619, de 5 de Janeiro de 1993 o CNPS será presidido pelo Ministro de Estado da Previdência Social e constituído por quinze membros. Sendo seis representantes do governo federal e nove da sociedade civil. Destes nove, três representantes dos aposentados e pensionistas, três dos trabalhadores em atividade e três representantes dos empregadores.

Prestigiando a orientação quanto ao respeito do carácter democrático da administração o inciso 6, do art.13 da resolução nº1.212, de 10 de Abril de 2002 afirma que:

As deliberações serão tomadas por maioria simples dos membros presentes a cada reunião e, em caso de empate na votação de qualquer matéria, esta deverá ter sua discussão reaberta e, após, procedida a nova votação. Permanecendo o impasse, o Presidente do Conselho proferirá o voto de qualidade para o desempate.

Atendida a gestão quadripartite na composição dos membros do conselho e o carácter democrático presente nas deliberações, por fim a determinação de que os órgãos colegiados devem ser descentralizados. A descentralização ganhou destaque na publicação do Decreto nº 4.874, de 11 de Novembro de 2003, onde o Decreto nº 3048, de 6 de Maio de 1999, art.296 –a passou a vigorar trazendo a seguinte redação:

Ficam instituídos, como unidades descentralizadas do Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, Conselhos de Previdência Social - CPS, que funcionarão junto às Gerências-Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social -INSS ou, na hipótese de haver mais de uma Gerência no mesmo Município, às Superintendências Regionais.

Os Conselhos de Previdência Social além de atenderem a descentralização imposta no princípio da Previdência Social, também possuem gestão quadripartite sendo constituídos de 10 conselheiros e seus respectivos suplentes. Sendo quatro representantes do Governo Federal, dois dos empregadores, dois dos empregados e dois dos aposentados e pensionistas.

Desta forma o CNPS reúne membros dos quatro pólos da gestão quadripartite e atende aos critérios de administração democrática e descentralizada. Sendo deste modo a materialização do princípio da Previdência Social.

3.7.2 Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)

O CRPS tem a função de julgar as decisões no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, decisões estas tomadas pelo Instituto Nacional de Seguro Social.

Para entender a composição do conselho antes faz se necessário entender sua estrutura organizacional. Esta estrutura agrega órgãos colegiados e administrativos. Os órgãos colegiados são, de acordo com a Portaria nº548, do Ministério da Previdência social, de 13 de Setembro de 2011, os seguintes: Conselho Pleno, Quatro Câmaras de Julgamento, Quatro Serviços de Secretaria de Câmara de Julgamento, Vinte e nove Juntas de Recursos e Vinte e nove Seções de Secretaria de Junta de Recursos. Já os órgãos administrativos agregam: Presidência, Coordenação de Gestão Técnica, Divisão de Assuntos Jurídicos e Divisão de Assuntos Administrativos.

No CRPS o respeito a gestão quadripartite esta presente na composição das Câmaras de Julgamento e nas Juntas de Recursos. Os representantes serão nomeados, de acordo com o art.5 da Portaria nº 548, do Ministério da Previdência Social, de 13 de Setembro de 2011, pelo Ministro de Estado da Previdência Social obedecendo o seguinte:

- I - um Conselheiro Presidente da respectiva Câmara ou Junta, que presidirá a composição de julgamento;
- II - um Conselheiro representante do governo;
- III um Conselheiro representante dos trabalhadores; e
- IV - um Conselheiro representante das empresas.

A portaria supracitada acrescenta ainda a presença dos servidores ativos ou inativos como representantes do governo.

Desta forma a gestão quadripartite do CRPS está devidamente atendida nas câmaras e juntas de recursos.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Esta seção é formada de duas subseções, são elas caracterização da pesquisa e método utilizado na pesquisa, que em conjunto fornecem os caminhos percorridos até a conclusão da pesquisa.

4.1 Caracterização da Pesquisa

Trata-se de uma investigação. Investigar consiste em inquirir, pesquisar. *Webster's International Dictionary* (apud MARKONI; LAKATOS, 1990, p.15), conceitua a pesquisa como sendo “[...] uma indagação minuciosa ou exame crítico e exaustivo na procura de fatos e princípios; uma diligente busca para averiguar algo. Pesquisar não é apenas procurar a verdade; é encontrar respostas para questões propostas utilizando métodos científicos”. A averiguação consiste em interpretar os dados obtidos de modo a atender aos objetivos de pesquisa estabelecidos.

A tipologia adotada nesta pesquisa é a descritiva.

Best (1972 apud MARKONI; LAKATOS, 1990,p.19), define a pesquisa descritiva como aquela que “delineia o que é - aborda também quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente”.

Beuren *et al* (2008, p.81), acrescenta que “a pesquisa descritiva configura-se como um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e explicativa, ou seja, não é tão preliminar como a primeira nem tão aprofundada como a segunda”. Apesar de examinar dados já registrados preocupa-se em descrevê-los sob ponto de vista inédito.

Triviños (1987 apud BEUREN *et al* 2008, p.81), ressalta que “o estudo descritivo exige do pesquisador uma delimitação precisa de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e interpretação de dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa”.

A presente investigação é de natureza qualitativa onde “concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado. A abordagem qualitativa visa destacar as características não observadas por meio de um estudo quantitativo”. (BEUREN *et al*, 2008,p.92). Portanto em oposição à superficialidade e rigidez numérica adotada nas pesquisas quantitativas o tema deste trabalho concentra-se na descrição, análise e interpretação dos dados obtidos.

Os dados para desenvolvimento da pesquisa foram coletados por meio da pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa documental, é considerada fonte primária de informação pois, engloba documentos que ainda não receberam o tratamento analítico sob este ponto de vista. Os documentos aqui utilizados são definidos por Gil (1990) como documentos de “segunda mão”, pois apesar de essencialmente documentais já foram analisados entretanto sem a riqueza minuciosa de uma pesquisa descritiva. Já a pesquisa bibliográfica, é fonte secundária de informação e é proveniente de material já elaborado.

Estabelecidos às características gerais da pesquisa parte-se para o delineamento percorrido por esta.

4.2 Métodos utilizados na pesquisa

O delineamento da pesquisa se deu a partir da escolha da classificação quanto aos procedimentos em: bibliográfica e documental.

As fontes de pesquisa, pilar teórico referencial da pesquisa foram provenientes tiveram como expoentes mais relevantes: livros, decretos e leis acerca do tema.

O *cerne* do assunto escolhido foi o PPA 2008-2011 do Governo Federal, no Ministério da Previdência Social.

Coletados os pilares teórico referenciais, quando ao tratamento dos dados Beuren *et al* (2008,p136), destaca “ a análise dos dados está presente em vários estágios da investigação científica, tornando-se mais formal após o encerramento do

processo de coleta de dados”. A manipulação das informações obtidas se dá se forma decisiva na seção de exposição de resultados.

Ao observar os relatórios de avaliação do PPA 2008-2011 publicados no site do MPS constatou-se que a metodologia de exposição de resultados restringiu-se aos aspectos relacionados aos indicadores e os índices alcançados pelos mesmos.

Assim sendo, esta investigação aplica a metodologia de mensuração de desempenho de ações denominada régua de parâmetros do Manual Técnico de Elaboração da Ação Governamental, ano de referência 2009, do Governo do Estado do Mato Grosso.

Ressalta-se, esta metodologia foi adotada por ser conhecida em diversos Estados. Este fato possibilita o estabelecimento de parâmetros, bem como o acúmulo de informações com vistas à manutenção de uma forma padronizada de registros da evolução.

A metodologia da régua de parâmetros constante citada é proveniente da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e teve os seus critérios apenas adaptados no referido manual.

Tal método estabelece a seguinte régua de parâmetros:

Figura 2 – Régua de Parâmetros



Fonte: MATO GROSSO. Governo do Estado. Manual técnico de elaboração do relatório da ação governamental. Mato Grosso: Secretária de estado de planejamento e coordenação geral, 2009. p.7.

Tais parâmetros serão aplicados do seguinte modo: as metas dos objetivos setoriais e programas do PPA 2008-2011 do Governo Federal, no Ministério de Previdência Social, possuem indicadores, são eles:

- Indicador de cobertura;
- Taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência Social;

- Taxa de ativos totais das entidades fechadas de previdência privada em relação ao PIB;
- Taxa de variação da necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência;
- Tempo médio de concessão;
- Pesquisa de satisfação do usuário;
- Tempo médio de espera;
- Taxa de retorno de segurados reabilitados para o mercado de trabalho;
- Taxa de solução de demandas; e
- Taxa de solução dos processos em estoque no CRPS.

Para os indicadores citados são estabelecidos índices a serem atingidos no final do plano. Desta forma, conforme dados coletados e as limitações encontradas, os índices obtidos a cada ano são enquadrados na régua de parâmetros onde será possível estabelecer se o desempenho obtido no indicador do referido ano foi ótimo, bom, regular, deficiente e altamente deficiente.

Por fim, através de uma média aritmética os dados referentes a cada ano, de cada indicador serão compilados e também enquadrados na régua. Desta forma será possível estabelecer o enquadramento do desempenho ano por ano, e finalmente durante todo o período.

Os índices meta do PPA estão todos correlacionados. Assim a evolução de um impacta no desempenho dos outros. Deste modo, quando mais próximos da meta, melhor será o desempenho. Atingir um índice muito abaixo, ou muito acima da meta prejudicaria o equilíbrio que deve haver entre todos os indicadores.

Acrescenta-se, conforme a régua de parâmetros o enquadramento obtido pelo índice será conforme a seguinte tabela que traduz de maneira mais clara o intervalo de cada um:

Tabela 7 – Grau de desempenho alcançado

Ótimo	faixa de 90,01% a 110,00%;
Bom	faixa entre 80,01% e 90,00% faixa entre 110,01% e 120,00%
Regular	faixa entre 60,01% e 80,00% faixa entre 120,01% e 140,00%;
Deficiente	faixa entre 40,01% e 60,00%, faixa entre 140,01% e 160,00%
Altamente Deficiente	faixa entre 0% e 40,00%, acima de 160,00%.

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Assim, considerando que os objetivos e programas atribuídos ao Ministério da Previdência Social são elaborados em conformidade com os princípios da Previdência Social o êxito destes objetivos e programas também prestigiam a consolidação destas normas basilares intituladas princípios.

Ressalta-se que os índices que não puderam ser evidenciados na investigação dos resultados devido a ausência de dados sobre determinado ano irão figurar nas tabelas sob a denominação de “prejudicado”.

Acrescenta-se que a manipulação e interpretação das informações fez uso de figuras e tabelas para agrupar dados semelhantes de modo a facilitar o entendimento do resultado da pesquisa

Assim esta investigação, descritiva, qualitativa, bibliográfica e documental utilizou como método de exposição de resultados a citada régua de parâmetros materializada nas tabelas e figuras da seção de exposição de resultados.

5 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Conforme metodologia da régua de parâmetros exposta na seção anterior esta seção tem por objetivo avaliar os resultados obtidos nos objetivos setoriais e programas atribuídos ao Ministério da Previdência Social no PPA 2008-2011 e destacar além do desempenho nos indicadores fixados as ações desenvolvidas e limitações encontradas em cada ano. Por fim demonstra uma visão geral do desempenho obtido no plano.

5.1 Objetivos setoriais

5.1.1 Implementar uma política justa e sustentável

O objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável, conforme Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social. Ano base 2009. Agosto de 2010), teve como indicadores a cobertura social e a taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência Social. Para os indicadores citados foram estabelecidas no relatório citado os seguintes índices meta, 65,33% e 77,5% respectivamente.

O desempenho dos indicadores do objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável, conforme metodologia da régua de parâmetros, salvo limitações encontradas, pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 8 – Resultados do objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável

		Indicador de cobertura/ percentagem %	Taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência / percentual %
2008	Observado	65,30	75,83
	Grau de Desempenho	99,95%	97,85%
	Classificação	Ótimo	Ótimo

Continua

		Indicador de cobertura/ percentagem %	Taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência / percentual %
2009	Observado	65,90	84,16
	Grau de Desempenho	100,87%	108,59%
	Classificação	Ótimo	Ótimo
2010	Observado	67,00	89,41
	Grau de Desempenho	102,56%	115,37%
	Classificação	Ótimo	Bom
2011	Observado	P	P
	Grau de Desempenho	P	P
	Classificação	Prejudicado	Prejudicado
META		65,33	77,50

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Quanto à cobertura social os trabalhos desenvolvidos almejando o alcance do índice já lograram êxito desde o primeiro ano de vigência do plano. Conforme relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2008. Agosto 2009), o desempenho observado foi de 65,3% sendo desta forma enquadrado, conforme régua de parâmetros, como “ótimo”. Já o segundo indicador, taxa de proteção da população acima de 60 anos, alcançou o patamar de 75,83%, também classificado como “ótimo” pela proximidade da meta.

O Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2008. Agosto de 2009, p.9), destaca as ações desenvolvidas em 2008:

- a) Na área de publicidade e propaganda foram despendidos valores significativos em campanhas que tinham como objetivo orientar, informar e explicar aos beneficiários e contribuintes da Previdência Social os seus direitos e deveres (...);
- b) Com relação às ações de combate às fraudes e a corrupção, foram recebidas e tratadas no âmbito da Assessoria de Pesquisa Estratégica e de Gerenciamento de Risco- APEGR/SE um total de 9.94 (nove mil e noventa e quatro) denúncias. Diversas operações foram deflagradas pela Força-Tarefa Previdenciária, integrada pelo Departamento de Polícia Federal, Ministério Público e MPS;
- c) Dos recursos executados grande parte foi investida em capacitação dos servidores em cursos de graduação e pós-graduação (...).

Em 2009 os dois indicadores seguiram o padrão de excelência atingindo no ano anterior sendo de 65,9% na cobertura social e 84,16% na proteção da população acima de 60 anos, ambos com um grau de desempenho “ótimo”.

Vale ressaltar “no Brasil há mais de 55 milhões de trabalhadores, por outro lado existem 28,6 milhões de pessoas sem qualquer tipo de cobertura social” (BRASIL. Ministério da Previdência Social. Relatório PPA 2008-2011: ano base 2009. Agosto de 2010. p.6), ano base 2009, de. Assim o alcance do índice é apenas o início do êxito em incluir uma quantidade maior de pessoas na cobertura social, desta forma, muito ainda tem que ser feito desde que este aumento da cobertura social ocorra de maneira diretamente proporcional a capacidade de atender a demanda de contribuintes e dependentes.

Ainda com relação ao desempenho em 2009, o Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2009. Agosto 2010), destaca a atuação da Ouvidoria-Geral da Previdência Social.

As ações da OUGPS são desenvolvidas pautadas nas normas basilares dos princípios da Previdência Social auxiliando as entidades que compõem o sistema a promover a universalidade, uniformidade, equivalência e sobretudo a participação dos usuários. A tabela a seguir expressa brevemente o volume de manifestações recebidas.

Tabela 9 – Manifestações recebidas

Classificação	2008	2009	2010	2011
Benefício	90.171	76.644	62.586	68.547
Atendimento Bancário	34.242	35.709	33.911	33.124
Atendimento Previdenciário	34.174	34.225	30.295	32.980
Denúncia	20.412	16.642	15.223	25.451
Solicitação	11.946	14.799	15.255	13.499
Elogio	7.055	5.495	3.966	5.210
Arecadação/ Fiscalização	3.275	5.343	5.807	4.964
Sugestão	1.744	1.896	1.141	1.189
Total	203.019	190.753	168.184	184.964

Fonte: BRASIL. Ministério da Previdência Social. Relatório de Atividades da Ouvidor-Geral de Previdência Social 2008/2010; Relatório de Atividades da Ouvidor-Geral de Previdência Social 2011.

Quanto às ações desenvolvidas em 2010 foram alcançados os seguintes índices: 67,00% para cobertura social e 89,41% para taxa de proteção da população

acima de 60 anos. Tal desempenho, conforme metodologia, foi respectivamente “ótimo” e “bom”. A aparente contradição ao classificar o grau de desempenho do segundo indicador como “bom”, apesar deste ter sido maior do que o obtido em 2009 justifica-se pelo critério metodológico estabelecido que considera que quanto mais próximo do índice melhor será o desempenho.

Em 2010 o destaque das ações do objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável, conforme Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2010. Agosto 2011), ficou por conta da atenção dada a supervisão dos Regimes Próprios de Previdência Social por meio da realização de 402 auditorias diretas.

Os indicadores referentes ao último ano de vigência do plano, 2011, não puderam ser evidenciados, pois até a conclusão desta pesquisa não havia sido publicado Relatório PPA 2008-2011, ano base 2011. Desta forma, esta foi uma limitação encontrada ao desenvolvimento da pesquisa.

A investigação dos resultados do PPA 2008-2011 quanto ao objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável proporcionou a constatação de que um número cada vez maior de pessoas está inserido na proteção social oferecida pela Previdência Social, assim sendo, o primado norteador das ações da Previdência Social, denominado “universalidade de participação nos planos previdenciários” está presente no referido objetivo na medida em que o aumento do número de beneficiários obviamente eleva o número de participantes no planos.

5.1.2 Melhorar a qualidade no atendimento

O primado constitucional da eficiência guarda estreita relação com este objetivo setorial. De um lado o Ministério da Previdência Social no objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável procura estender a cobertura da proteção social, do outro, procura criar meios para proporcionar um atendimento de qualidade aos segurados e beneficiários. Desta forma, tão importante quando estender a universalidade de participação nos planos previdenciários é aprimorar a capacidade física, operacional e tecnológica para atender a demanda.

O objetivo setorial de melhorar a qualidade no atendimento, conforme Relatório PPA 2008-2011(BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2009. Agosto 2010), teve como indicadores o tempo médio de concessão e o tempo médio de espera. E obteve o seguinte desempenho, conforme metodologia da régua de parâmetros:

Tabela 10 – Resultados do objetivo setorial de melhorar a qualidade no atendimento

		TMC- Tempo Médio de Concessão / Dia	TME- Tempo Médio de Espera / Minutos
2008	Observado	21,00	36,36
	Grau de Desempenho	140,00%	363,60%
	Classificação	Regular	Altamente Deficiente
2009	Observado	24,00	27,45
	Grau de Desempenho	160,00%	274,50%
	Classificação	Deficiente	Altamente Deficiente
2010	Observado	28,00	35,23
	Grau de Desempenho	186,67%	352,30%
	Classificação	Altamente Deficiente	Altamente Deficiente
2011	Observado	24,00	P
	Grau de Desempenho	160,00%	P
	Classificação	Deficiente	Prejudicado
META		15,00	10,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

O indicador do Tempo Médio de Concessão teve um desempenho regular em 2008, já em 2009, o TMC passou de “regular” para “deficiente” justificado pelo Ministério da Previdência Social no Relatório PPA 2008-2009 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2009. Agosto 2010), devido à instabilidade no INSS ocasionada pela greve de servidores.

De 2009 para 2010, nova queda de desempenho no TMC, que passou de “deficiente” para “altamente deficiente”. Entre as medidas corretivas citadas está o “investimento em desenvolvimento de novos sistemas e na depuração das

informações cadastrais, de vínculos e remunerações que permitam o reconhecimento automático do direito e a resolubilidade imediata do requerimento”. (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2010. Agosto 2011. p.29).

O Boletim Estatístico da Previdência Social, de dezembro de 2011, evidenciou o desempenho do referido ano, que apresentou modesta evolução passando de 28 para 24 dias no TMC.

Quanto a meta fixada para o Tempo Médio de Espera foi muito além da capacidade de atendê-la refletindo-se portanto no grau de desempenho do indicador classificado como “altamente deficiente” em 2008,2009 e 2010.

Através da investigação proposta nesta pesquisa pode-se constatar o péssimo desempenho do objetivo melhoria na qualidade do atendimento contrastando com o êxito observado na subseção anterior acerca do objetivo setorial de implementar um política justa e sustentável. Enquanto o anterior demonstra aumento no índice de protegidos, este evidencia a falta de capacidade de proporcionar um atendimento de qualidade para estas pessoas.

Apesar do desempenho desfavorável ações como o Plano de Expansão da Rede de Atendimento (PEX) devem ser destacadas, pois evidenciam a intenção do MPS em superar este mau desempenho.

O PEX criado em 2009 teve como intuito de criar 720 novos postos de atendimento fazendo com que o quantitativo de agências desta autarquia (INSS) aumentasse em 65%, priorizando, neste plano, a meta de interiorizar a oferta de serviços e evitar longos deslocamentos.

Segundo o mesmo plano de expansão, unidades de atendimento já existentes deverão ser reformadas, ampliadas e transferidas para prédios modernos com dispositivos de segurança visando diminuir o tempo de agendamento e aumento da eficácia na concessão e manutenção dos benefícios previdenciários.

Em suma, medidas corretivas foram implementadas no decorrer do plano e “prometem” trazer bons resultados à medida que sejam aprimoradas.

5.1.3 Reconhecer direitos e promover a inclusão no Sistema

O objetivo setorial de reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema, conforme Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência

Social: ano base 2009. Agosto 2010), teve como indicadores a taxa de solução de demandas e o indicador de cobertura.

O indicador de cobertura por também fazer parte do objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável já teve seu resultado demonstrado na subseção acerca do citado objetivo.

Assim, quanto ao reconhecimento de direitos e inclusão no sistema resta apresentar o investigação dos resultados obtidos no indicador de taxa de solução de demandas.

A tabela a seguir apresenta os resultados do objetivo setorial objeto desta subseção:

Tabela 11 – Resultados do objetivo setorial de reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema

		Taxa de solução de demandas - Percentual	Indicador de cobertura/ percentagem %
2008	Observado	84,20	65,30
	Grau de Desempenho	109,35%	99,95%
	Classificação	Ótimo	Ótimo
2009	Observado	54,38	65,90
	Grau de Desempenho	70,62%	100,87%
	Classificação	Regular	Ótimo
2010	Observado	96,16	67,00
	Grau de Desempenho	124,88%	102,56%
	Classificação	Regular	Ótimo
2011	Observado	P	P
	Grau de Desempenho	P	P
	Classificação	Prejudicado	Prejudicado
META		77,00	65,33

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

A taxa de solução de demandas em 2009 regrediu, porém em 2010 apresentou um salto notável. O regresso em 2009 ocorreu devido:

(...) insuficiência de recursos humanos para atender à demanda, há o represamento dos requerimentos, com o impedimento do alcance do índice previsto. Além desse fator, o movimento pela Excelência no atendimento, por parte dos Peritos Médicos, deflagrado em outubro/09, agravou a situação em relação aos benefícios despachados. Cabe também registrar que em dezembro/09, durante 4 dias seguidos, o Sistema SABI ficou inoperante, aumentando o estoque de benefícios por incapacidade, justificando o decréscimo do indicador em dez/09, uma vez que em maio de 2009 a taxa estava em 78%. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, RELATÓRIO PPA 2008-2011, ANO BASE 2009, AGOSTO DE 2010, p.13).

Apesar da situação apresentada em 2009, medidas corretivas executadas neste ano como a ampliação dos canais de acesso do segurado ao requerimento de benefícios forneceram a base para o êxito ocorrido em 2010.

Assim a investigação dos resultados do indicador de cobertura e taxa de solução das demandas evidenciam o bom desempenho do objetivo setorial ao qual fazem parte.

5.2 Programas Finalísticos

5.2.1 Previdência Social Básica

O programa Previdência Social Básica, de acordo com o Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2009. Agosto 2010), faz parte do objetivo setorial de reconhecer direitos e promover a inclusão no sistema.

O referido programa, de acordo com o citado relatório, teve como indicadores a taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência, taxa de retorno dos segurados reabilitados para o mercado de trabalho, taxa de solução das demandas e a taxa de solução dos processos em estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social.

O desempenho do indicador taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência Social por também fazer parte do objetivo setorial de implementar uma política justa e sustentável já teve seu desempenho evidenciado,

assim como o indicador taxa de solução de demandas que faz parte do objetivo setorial de reconhecer direito e promover a inclusão no sistema.

Visto isto, a tabela a seguir apresenta os resultados do objetivo setorial objeto desta seção com ênfase nos dados relativos a taxa de retorno de segurados reabilitados para o mercado de trabalho e a taxa de solução dos processos em estoque no CRPS, indicadores ainda não tratados anteriormente.

Tabela 12 – Resultados do programa Previdência Social Básica

		Taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência-Percentual	Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o mercado de trabalho	Taxa de solução de demandas - Percentual	Taxa de solução dos processos em estoque no CRPS
2008	Observado	75,83	59,90	84,20	83,00
	Grau de Desempenho	97,85%	85,57%	109,35%	97,65%
	Classificação	Ótimo	Bom	Ótimo	Ótimo
2009	Observado	84,16	60,20	54,38	67,73
	Grau de Desempenho	108,59%	86,00%	70,62%	79,68%
	Classificação	Ótimo	Bom	Regular	Regular
2010	Observado	89,41	55,32	96,16	76,00
	Grau de Desempenho	115,37%	79,03%	124,88%	89,41%
	Classificação	Bom	Regular	Regular	Bom
2011	Observado	P	P	P	P
	Grau de Desempenho	P	P	P	P
	Classificação	Prejudicado	Prejudicado	Prejudicado	Prejudicado
META		77,5	70,00	77,00	85,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

A taxa de retorno do segurados reabilitados para o mercado de trabalho conforme informações demonstradas na tabela ficou durante os três primeiros anos abaixo da meta para 2011. Em 2008 observa-se:

No primeiro semestre de 2008, 140 mil segurados passaram pela perícia médica. Destes 14,2% foram considerados aptos para o retorno de suas atividades e os demais obtiveram nova prorrogação ou foram encaminhados à reabilitação profissional ou ainda, tiveram sugestão de aposentadoria. A reabilitação profissional visa o reingresso dos beneficiários, incapacitados parcial ou totalmente, ao mercado de trabalho. (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, RELATÓRIO PPA 2008-2001: ANO BASE 2008, AGOSTO DE 2009, p. 23).

No que se refere a 2009 o Ministério da Previdência Social justifica o insucesso no alcance da meta:

(...) devido à redução do número de segurados encaminhados ao Programa de Reabilitação, face ao quantitativo insuficiente de servidores para atendimento técnico, bem como a dificuldade de aquisição de cursos profissionalizantes para a formação profissional do segurado e o conseqüente retorno ao trabalho (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, RELATÓRIO PPA 2008-2011, ANO BASE 2009, AGOSTO DE 2010, p.13).

Em 2010, destaca-se outros fatores que dificultaram o atendimento da meta prevista:

- Greve da perícia médica, ocorrida de junho a setembro de 2010, dificultou os agendamentos de atendimento para avaliação
- Equipe reduzida face à demanda para atendimento de segurados no serviço de reabilitação profissional
- Interdependência da reabilitação profissional com as áreas de logística e Procuradoria Federal Especializada, que retardam a finalização dos processos de aquisição de órteses/próteses e cursos profissionalizantes, aumentando o tempo de permanência dos segurados em programa de reabilitação profissional. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, RELATÓRIO PPA 2008-2011, ANO BASE 2010, AGOSTO DE 2011, p.23).

Assim diversos elementos fizeram com que a taxa de segurados reabilitados para o mercado de trabalho não fosse satisfatória.

Quanto à taxa de solução dos processos em estoque no CRPS, o índice apurado em 2008 foi superior à meta estabelecida para 2011. Entretanto em 2009 houve uma redução deste índice justificado pelo MPS devido:

(...) o aumento do quantitativo de processos recebidos no CRPS. Desse volume, 60% referem-se a processos que envolvem matéria de perícia médica e, e naquele Conselho, não existe o número suficiente de profissionais Peritos Médicos para atender à demanda, o que impossibilitou o alcance da meta prevista para o indicador neste exercício (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, RELATÓRIO PPA 2008-2011, ANO BASE 2009, AGOSTO DE 2010, p.13).

Em 2010, o MPS cita novamente a insuficiência de profissionais Peritos Médicos tendo como agravante a greve destes profissionais.

Em suma a investigação sobre o desempenho dos indicadores do programa previdência social básica demonstra que os mesmos oscilaram entre regular, bom e ótimo.

5.2.2 Qualidade dos Serviços Previdenciários

O programa Qualidade dos Serviços Previdenciários faz parte do objetivo setorial de melhorar a qualidade no atendimento. Dois dos indicadores do objetivo setorial e do programa finalístico citados coincidem, são eles o TMC e o TME e por este motivo já tiveram seus resultados apresentados na subseção acerca do objetivo. Desta forma, resta investigar o resultado obtido com a pesquisa de satisfação do usuário demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 13 – Resultados do programa melhoria na qualidade do atendimento

		TMC- Tempo Médio de Concessão / Dia	Pesquisa de Satisfação do Usuário/ Nota Média [1; 10]	TME- Tempo Médio de Espera / Minutos
2008	Observado	21,00	8,57	36,36
	Grau de Desempenho	140,00%	95,22%	363,60%
	Classificação	Regular	Ótimo	Altamente Deficiente
2009	Observado	24,00	P	27,45
	Grau de Desempenho	160,00%	P	274,50%
	Classificação	Deficiente	Prejudicado	Altamente Deficiente
2010	Observado	28,00	9,00	35,23
	Grau de Desempenho	186,67%	100,00%	352,30%
	Classificação	Altamente Deficiente	Ótimo	Altamente Deficiente
2011	Observado	24,00	P	P
	Grau de Desempenho	160,00%	P	P
	Classificação	Deficiente	Prejudicado	Prejudicado
META		15,00	9,00	10,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

A mensuração do grau de desempenho no indicador Pesquisa de Satisfação foi altamente prejudicado tendo em vista a ausência de por parte do MPS dos dados relativos a 2009 e 2011. O desempenho em 2008 e 2010 foi classificado como “ótimo”.

Desta forma, a investigação satisfatória do indicador pesquisa de satisfação foi uma limitação ao cumprimento dos objetivos desta pesquisa.

5.2.3 Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal

Este programa, conforme Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2009. Agosto 2010), teve como indicador a taxa de variação de necessidade de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência, tendo como meta o índice de 2,40%.

A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, art.8, parágrafo único, destaca “a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”. Assim sendo o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes é de suma importância para que seja evitada a excessiva onerosidade das contas da União. Acrescenta-se:

O controle do financiamento do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos tem sido prioridade na agenda política dos governantes brasileiros especialmente em razão do desequilíbrio estrutural que vem causando as contas públicas. (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RELATÓRIO PPA 2008-2011: ANO BASE 2008. AGOSTO DE 2009, p.29).

Neste contexto, a tabela a seguir apresenta o desempenho do programa

Tabela 14 – Resultados do programa Regimes de Previdência dos Servidores da União, Estados, Municípios e Distrito Federal

		Taxa de Variação da Necessidade De Financiamento dos Regimes Próprios de Previdência- Porcentagem
2008	Observado	P
	Grau de Desempenho	P
	Classificação	Prejudicado

Continua

		Taxa de Variação da Necessidade De Financiamento dos Regimes Próprios de Previdência- Porcentagem
2009	Observado	2,26
	Grau de Desempenho	94,17%
	Classificação	Ótimo
2010	Observado	2,5
	Grau de Desempenho	104,17%
	Classificação	Ótimo
2011	Observado	P
	Grau de Desempenho	P
	Classificação	Prejudicado
META		2,4

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

O índice observado não foi apurado em 2008, porém o Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2008. Agosto 2009), salienta as seguintes ações: o recadastramento de 24 municípios como parte das ações de assistência técnica às Reformas dos Regimes Próprios de Previdência e a realização de 520 auditorias em municípios.

Em 2009, o indicador atingiu o grau de desempenho “ótimo” e o Relatório PPA 2008-2011 (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2009. Agosto 2010), apresenta como principais resultados: recadastramento dos servidores públicos do Executivo nos Estados e em aproximadamente 57 municípios e fiscalização em 396 municípios.

O somatório dos trabalhos desenvolvidos nos anos anteriores permitiram que no ano de 2010, a meta de 2,40% foi efetivamente atingida, atingindo assim um “ótimo” grau de desempenho.

Conforme a maioria dos indicadores de 2011 dos objetivos e programas a taxa de variação de necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência referente à este ano não pode ser apresentada.

5.2.4 Educação Previdenciária

O programa Educação Previdenciária teve como indicador a “cobertura social”, indicador já investigado no objetivo setorial de “implementar uma política justa e sustentável”. Entretanto algumas ações desenvolvidas no decorrer da implementação do programa devem ser destacadas. Em 2008:

(...) a conscientização e informações para cerca de 388 mil pessoas, incluindo trabalhadores de diversas categorias profissionais e vários seguimentos da sociedade, entre eles: trabalhadores rurais, alunos do ensino médio e universitário, idosos, mulheres e donas de casa, trabalhadores do setor de serviços, produtores rurais, pescadores, comunidades indígenas e quilombolas. (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RELATÓRIO PPA 2008-2011: ANO BASE 2008. AGOSTO DE 2010, p. 10).

Em 2009, o destaque ficou por conta da capacitação de servidores para “atuarem como disseminadores do conhecimento previdenciário”. (BRASIL. Ministério da Previdência Social: ano base 2008. Agosto 2009. p.38).

Com relação a 2010 observou-se:

O público alvo do programa é a população brasileira, em especial na faixa etária de 16 a 59 anos, considerada economicamente ativa. Na estrutura do programa não conseguimos atender a totalidade da população brasileira. Porém, o público atendido nas ações do Programa cumpriu as diretrizes traçadas para 2010, cujo foco central foi atender a população sem cobertura previdenciária e a disseminação dos benefícios e serviços à população já coberta pela Previdência Social (BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RELATÓRIO PPA 2008-2011: ANO BASE 2010. AGOSTO DE 2011. p.13).

Desta forma o indicador de cobertura social do programa Educação Previdenciária, foi devidamente atingido juntamente com os propósitos para os quais o programa foi criado, conforme tabela a seguir:

Tabela 15 – Resultados do programa educação previdenciária

		Indicador de cobertura/ percentagem %
2008	Observado	65,3
	Grau de Desempenho	99,95%
	Classificação	Ótimo

Continua

		Indicador de cobertura/ percentagem %
2009	Observado	65,9
	Grau de Desempenho	100,87%
	Classificação	Ótimo
2010	Observado	67
	Grau de Desempenho	102,56%
	Classificação	Ótimo
2011	Observado	P
	Grau de Desempenho	P
	Classificação	Prejudicado
META		65,33

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

5.2.5 Previdência Complementar

O programa Previdência Complementar teve como indicador a taxa de ativos totais das entidades fechadas de previdência privada em relação ao PIB. A meta a ser atingida era de 18% e conforme tabela a seguir observa-se que nos anos de 2008,2009 e 2010 houve uma evolução no índice atingido.

Tabela 16 – Resultados do programa previdência complementar

		Taxa de ativos totais das entidades Fechadas de Previdência Privada em relação ao PIB-percentagem
2008	Observado	15,3
	Grau de Desempenho	85,00%
	Classificação	Bom

Continua

		Taxa de ativos totais das entidades Fechadas de Previdência Privada em relação ao PIB-percentagem
2009	Observado	15,96
	Grau de Desempenho	88,67%
	Classificação	Bom
2010	Observado	16,35
	Grau de Desempenho	90,83%
	Classificação	Ótimo
2011	Observado	P
	Grau de Desempenho	P
	Classificação	Prejudicado
META		18

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

Das ações desenvolvidas durante os três anos citados a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar ocorrida em 2010 merece especial destaque:

A implantação da Previc no ano de 2010, em decorrência da reorganização do Sistema de Previdência Complementar, ocorrida a partir da edição da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009, com o fortalecimento da estrutura estatal de supervisão e fiscalização da previdência complementar fechada foi o principal resultado alcançado: A Reestruturação implicou ainda em segregar as competências relacionadas ao Regime de Previdência Complementar. (Ministério da Previdência Social- Relatórios de Desempenho PPA 2008-2001, ano base 2010, p.16).

Assim apesar de no ano anterior ao término do plano o indicador não ter sido atingido à evolução durante o período presume o êxito no desenvolvimento das ações deste programa.

5.3 Programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais

Os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais de incumbência do Ministério da Previdência Social foram o Programa gestão da política de Previdência Social; e o Programa indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União. Acerca destes não constam nos relatórios e publicações referentes ao PPA 2008-2011 os indicadores de desempenho utilizados como base

para o desenvolvimento dos programas bem como não informam as ações efetivadas durante o período de vigência do citado plano. Desta forma, evidenciar o desempenho destes programas foi uma limitação encontrada no desenvolvimento desta pesquisa.

5.4 Compilação de indicadores

Em suma, considerando as limitações encontradas no desenvolvimento da pesquisa e a metodologia de exposição de resultados escolhida, as tabelas a seguir fornecem uma visão geral do desempenho dos indicadores PPA 2008-2011 no MPS:

Tabela 17 – Resultados dos indicadores dos objetivos e programas do MPS no PPA 2008-2011

	Média	Meta para 2011	Grau de desempenho	Classificação
Indicador de cobertura/ porcentagem	66,06	65,33	101,11	Ótimo
Taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência- percentual	83,13	77,5	107,26	Ótimo
Taxa de ativos totais das entidades Fechadas de Previdência Privada em relação ao PIB- porcentagem	15,87	18,00	88,16	Bom
Taxa de Variação da Necessidade De Financiamento dos Regimes Próprios de Previdência- Percentagem	2,37	2,4	98,75	Ótimo
TMC- Tempo Médio de Concessão/ dia	24,25	15,00	161,66	Altamente Deficiente
Pesquisa de Satisfação do Usuário/ Nota Média [1;10]	8,78	9,00	97,55	Ótimo

Continua

	Média	Meta para 2011	Grau de desempenho	Classificação
TME- Tempo Médio de Espera/ Minutos	33,01	10,00	330,10	Altamente Deficiente
Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o mercado de trabalho	58,47	70,00	83,52	Bom
Taxa de solução de demandas - Percentual	78,24	77,00	101,61	Ótimo
Taxa de solução dos processos em estoque no CRPS	75,57	85,00	88,90	Bom

Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

O êxito do indicador cobertura social e no de taxa de proteção da população acima de 60 anos pela Previdência Social ocorreu em indicadores cruciais para a consolidação do princípio da universalidade na medida em que representam um número maior de pessoas inseridas no sistema de proteção social, porém aumentar o número de pessoas e não desenvolver mecanismos para atender satisfatoriamente esta demanda provocou o colapso de indicadores como o tempo médio de concessão e tempo médio de espera.

A ausência de profissionais é justificativa recorrente nos relatórios do PPA para explicar a dificuldade em cumprir as metas para 2011. Assim os indicadores tempo médio de concessão e tempo médio de espera têm como sugestão medidas corretivas relacionadas ao aprimoramento dos recursos físicos, operacionais e principalmente humanos.

O Ministério da Previdência Social tem esboçado uma reação para solucionar tais deficiências com a elaboração do Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS e a realização de concursos públicos, que entretanto ainda não se mostraram eficientes para sanar os problemas citados.

A evolução dos indicadores taxa de ativos totais das entidades Fechadas de Previdência Privada em relação ao PIB se manteve com um grau de desempenho entre “bom” e “ótimo” durante 2008,2009 e 2010.

A evolução do indicador da taxa de Variação da Necessidade de Financiamento dos Regimes Próprios de Previdência contribuiu para reduzir a excessiva onerosidade a que esta submetida à União pela responsabilidade de prover recursos em eventuais insuficiências.

A pesquisa de satisfação não pode ser totalmente mensurada, entretanto os índices apurados demonstram uma tendência em classificar a satisfação como “ótima”, apesar de todos os problemas enfrentados pelos usuários do regime.

A taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o mercado de trabalho, taxa de solução de demandas e a taxa de solução dos processos em estoque no CRPS oscilaram entre um desempenho “bom” e “ótimo” apesar de todos os problemas enfrentados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para entender a relação existente entre as ações do PPA 2008-2011 do Governo Federal no âmbito do MPS e os princípios da Previdência Social presentes no Decreto nº 3.048/99, a presente pesquisa direcionou-se a descrever os aspectos gerais do plano e apontar as características dos objetivos, programas e metas traçados, assim como procurou apresentar o cerne conceitual que engloba os princípios da Previdência Social, para assim interligar os dois temas na seção de investigação de resultados.

Por meio da pesquisa bibliográfica e documental construiu-se o referencial teórico da pesquisa e a coleta de dados para por em prática a investigação proposta.

De acordo com as informações coletadas e com a aplicação da régua de parâmetros, método base da investigação, verificou-se os resultados obtidos.

A *priori*, com as informações relativas aos objetivos setoriais verificou-se que ocorreu um aumento percentual da cobertura da proteção social, trazendo reflexos animadores para implementação de uma política justa e sustentável, isto significa um número cada vez maior de indivíduos inclusos nesta importante proteção.

A participação de indivíduos acima de 60 anos protegidos pela Previdência Social também apresentou elevação, sendo esta inclusão um importante fator social de amparo a esta população que apesar da idade ainda representa um imenso contingente de força de trabalho real para o país.

Apesar do desempenho animador do indicador de cobertura social e proteção da população acima de 60 anos a capacidade de atender esta elevada parcela populacional conforme os indicadores tempo médio de concessão e tempo médio de espera demonstraram sérias deficiências ficando muito distantes da meta governamental, onde ambos tiveram um desempenho altamente desfavorável refletindo de forma negativamente na qualidade no atendimento.

O indicador de solução de demandas conseguiu, de forma regular, promover a inclusão social no sistema.

A *posteriori*, foram investigados os resultados dos programas atribuídos ao MPS aos quais pode-se constatar que a taxa de retorno dos segurados reabilitados, apesar de não atingir a meta governamental, obteve um bom grau de desempenho interferindo positivamente o programa previdência social básica.

A taxa de processos em estoque no CRPS, teve desempenho similar à taxa de retorno dos segurados reabilitados da previdência social, provocando os mesmos impactos semelhantes no programa previdência social básica.

A pesquisa de satisfação apresentou um desempenho “ótimo” nos índices apresentados contrariando mais uma vez os índices obtidos no objetivo de melhoria da qualidade no atendimento que aponta deficiências neste campo.

A meta para a taxa de variação da necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência superou o índice traçado para o final do plano já em 2010.

A taxa de ativos totais das entidades fechadas de previdência privada em relação do PIB apesar de não ter alcançado a meta foi classificado de “bom” a “ótimo”.

O Ministério da Previdência Social enfrentou dificuldades para cumprir algumas das metas traçadas para o PPA 2008-2011, sobretudo na qualidade do atendimento, devido a deficiências de recursos humanos, físicos e tecnológicos. Deficiências estas as quais o ministério intenciona superar haja vista a realização de concursos públicos e a criação de novas agências de Previdência Social.

Em suma, excetuado os índices dos indicadores da qualidade no atendimento e considerando a limitação quanto a ausência de dados relativos ao último ano de vigência do plano através da investigação dos resultados da presente pesquisa observou-se o êxito das ações implementadas e a intenção de superar as deficiências encontradas por parte do MPS.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. Ed. São Paulo: Método, 2008.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Decreto nº. 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 07 de maio de 1999.

_____. Decreto nº. 451, de 14 de novembro de 2001. Aprova o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, celebrados em Montevideu, em 15 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 de novembro de 2001.

_____. Decreto-lei nº. 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 09 de agosto de 1943.

_____. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências**. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 dez. 1998.

_____. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jul. 1991.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jul. 1991.

_____. Lei n. 5.889, de 08 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jun. 1973.

_____. Lei n. 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 dez. 1965.

_____. Lei n. 11.653, de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 abr. 2008.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria interministerial n. 02, de 06 de junho de 2012. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e dos demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social (RPS). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 09 jan. 2012.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Portaria n. 727, de 30 de maio de 2003. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 06 jun. 2003.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Portaria n. 548, de 13 de setembro de 2011. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 set. 2011.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Relatório de avaliação PPA 2008-2011: ano base 2008**. Brasília: agosto de 2009.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Relatório de avaliação PPA 2008-2011: ano base 2009**. Brasília: agosto de 2009.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Relatório de avaliação PPA 2008-2011: ano base 2010**. Brasília: agosto de 2009.

CEGALLA, Domingos Paschoal. **Dicionário escolar**: língua portuguesa. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução n.1.212, de 10 de abril de 2012. Brasília, 16 abr. 2012.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. 3. ed. São Paulo: Método, 2010.

FORTES, João. **Contabilidade Pública: orçamento público e lei de responsabilidade fiscal**. 9. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil**. Rio de Janeiro, 2011. Relatório. v.35.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Sergio Pinto. **Fundamentos de Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social: custeio da seguridade social- benefícios- acidente de trabalho- assistência social- saúde**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MATO GROSSO. Governo do Estado. **Manual técnico de elaboração do relatório da ação governamental**. Mato Grosso: Secretaria de estado de planejamento e coordenação geral, 2009.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2007.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior; Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior. **Brasileiros no mundo- estimativas**. 3. ed. Brasília, 2011. Relatório.

OHFUJI, Tadashi; ONO, Michiteru; AKAO, Yoji. **Métodos de Desdobramento da Qualidade**. Belo Horizonte: FCO, 1997. v. 02.

PINHEIRO, Vinicius Carvalho; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de. **A Política de Reajuste dos Benefícios do Regime Geral de Previdência Social**. Informe de Previdência Social, Brasília, v.14, jun. 2002.<
http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104623-002.pdf>. Acesso em: 03 de Abr. 2012.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública**: Uma abordagem da Administração Financeira Pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **O princípio da seletividade das prestações de seguridade social**. São Paulo: LTR, 2003.

SENE, Eustáquio; MOREIRA, João Carlos. **Geografia**: ensino médio. São Paulo: Scipione, 2011.

SHIOZAWA, Ruy S.C. **Qualidade no atendimento e tecnologia de informação**. São Paulo: Atlas, 1993.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *et al.* **Nos caminhos da inclusão social**: a rede de participação popular de Porto Alegre. Brasília: Unesco, 2004.

ANEXO

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 11.653, DE 7 DE ABRIL DE 2008.

Mensagem de veto

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 1º Integram o Plano Plurianual os seguintes anexos:

I - Anexo I - Programas Finalísticos;

II - Anexo II - Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais; e

III - Anexo III - Órgãos Responsáveis por Programas de Governo.

§ 2º Não integram o Plano Plurianual os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

Art. 2º O Plano Plurianual 2008-2011 organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Art. 3º Os programas e ações deste Plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem.

§ 1º A gestão fiscal e orçamentária e a legislação correlata deverão levar em conta as seguintes diretrizes da política fiscal:

I - elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do Plano;

II - redução gradual da carga tributária federal aliada ao ganho de eficiência e combate à evasão na arrecadação;

III - preservação de resultados fiscais de forma a reduzir os encargos da dívida pública.

§ 2º Serão considerados prioritários, na execução das ações constantes do Plano, os projetos:

I - associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; e

II - com maior índice de execução ou que possam ser concluídos no período plurianual.

Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;

b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;

II - Ação: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em:

a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 5º Os valores financeiros, metas físicas e períodos de execução estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 2º do art. 6º.

Art. 6º Somente poderão ser contratadas operações de crédito externo para o financiamento de ações orçamentárias integrantes desta Lei.

§ 1º As operações de crédito externo que tenham como objeto o financiamento de projetos terão como limite contratual o valor total estimado desses projetos.

§ 2º Os desembolsos decorrentes das operações de crédito externo de que trata o **caput** deste artigo estão limitados, no quadriênio 2008-2011, aos valores financeiros previstos para as ações orçamentárias constantes deste Plano.

CAPÍTULO II

DA GESTÃO DO PLANO

Seção I

Aspectos Gerais

Art. 7º A gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas.

Art. 8º O Poder Executivo manterá sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano, com característica de sistema estruturador de governo.

Art. 9º Caberá ao Poder Executivo estabelecer normas complementares para a gestão do Plano Plurianual 2008-2011.

Parágrafo único. O Poder Executivo manterá atualizado, na Internet, o conjunto de informações necessárias ao acompanhamento da gestão do Plano.

Seção II

Projetos de Grande Vulto

Art. 10. Consideram-se, para efeito deste Plano, como Projetos de Grande Vulto, ações orçamentárias do tipo projeto:

I - financiadas com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias, cujo valor total estimado seja igual ou superior a cem milhões de reais;

II - financiadas com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrem no disposto no inciso anterior, cujo valor total estimado seja igual ou superior a vinte milhões de reais.

§ 1º O projeto de grande vulto deverá constituir ação orçamentária específica a nível de título, com objeto determinado, vedada sua execução à conta de outras programações.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo somente se aplicará ao projeto de lei orçamentária do ano subsequente ao da assinatura do convênio ou contrato de repasse, na hipótese de projeto de caráter plurianual custeado com dotação destinada a transferências voluntárias para o financiamento de projetos de investimentos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 3º (VETADO)

§ 4º Serão adotados critérios e requisitos adicionais para a execução, acompanhamento e controle, interno e externo, incluindo a avaliação prévia da viabilidade técnica e socioeconômica, sempre que o custo total estimado do projeto de grande vulto for igual ou superior a:

I - cem milhões de reais, quando financiado com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias; ou

II - cinquenta milhões de reais, quando financiado com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrem no disposto no item anterior.

§ 5º O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal:

I - estabelecerá critérios e parâmetros para a avaliação dos projetos de grande vulto de forma diferenciada em função de faixas de valor e de tipos de intervenção;

II - poderá regulamentar as características e a necessidade de individualização, em projetos orçamentários específicos, de que trata o § 1º deste artigo, dos empreendimentos contemplados na programação do Plano Plurianual.

Seção III

Do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

Art. 11. As ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC constantes do Plano Plurianual 2008-2011 integram as prioridades da Administração Pública Federal, e terão tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano, na forma do disposto nesta Lei.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

Art. 12. O Poder Executivo fica autorizado a suplementar, por decreto, dotações consignadas nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, integrantes da lei orçamentária anual e devidamente identificadas no SIAFI, até o

limite de 30% (trinta por cento) de cada ação, mediante o cancelamento de até 30% (trinta por cento) de cada ação orçamentária integrante do PAC, exceto se outro critério for fixado pela lei orçamentária anual.

Art. 13. Os limites mínimos de contrapartida, fixados nas leis de diretrizes orçamentárias, poderão ser reduzidos mediante justificativa do titular do órgão concedente, que deverá constar do processo correspondente, quando os recursos transferidos pela União destinarem-se ao atendimento das ações relativas ao PAC.

Art. 14. O Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal processará o cadastramento dos empreendimentos do PAC e o monitoramento das execuções física, orçamentária e financeira de cada empreendimento.

§ 1º O Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal definirá os requisitos, critérios e condições diferenciadas para o cumprimento do disposto neste artigo em função de faixas de valor e tipos de intervenção, por segmento ou setor.

§ 2º Caberá ao Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional relatório quadrimestral com as ações e respectivas metas consolidadas, bem como os resultados de implementação e execução de suas ações.

Seção IV

Das Revisões e Alterações do Plano

Art. 15. A exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual.

§ 1º Os projetos de lei de revisão anual, quando necessários, serão encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de agosto.

§ 2º Os projetos de lei de revisão do Plano Plurianual conterão, no mínimo, na hipótese de:

I - inclusão de programa:

- a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;
- b) indicação dos recursos que financiarão o programa proposto;

II - alteração ou exclusão de programa:

- a) exposição das razões que motivam a proposta.

§ 3º Considera-se alteração de programa:

- I - modificação da denominação, do objetivo ou do público-alvo do programa;

II - inclusão ou exclusão de ações orçamentárias;

III - alteração do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias.

§ 4º As alterações previstas no inciso III do § 3º poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária ou de seus créditos adicionais, desde que mantenham a mesma codificação e não modifiquem a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica.

§ 5º A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais desde que apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.

Art. 16. O Poder Executivo fica autorizado a:

I - alterar o órgão responsável por programas e ações;

II - alterar os indicadores dos programas e seus respectivos índices;

III - incluir, excluir ou alterar ações e respectivas metas, no caso de ações não-orçamentárias;

IV - adequar a meta física de ação orçamentária para compatibilizá-la com alterações no seu valor, produto, ou unidade de medida, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o Plano Plurianual;

V - incorporar as alterações de que trata o § 3º do art. 15 desta Lei, decorrentes da aprovação da lei orçamentária para 2008, podendo ainda incluir os demais elementos necessários à atualização do Plano Plurianual;

VI - incorporar anexo contendo relação de obras inacabadas, observando as decisões do Tribunal de Contas da União sobre o assunto.

§ 1º O Poder Executivo divulgará, na Internet, no prazo de 90 (noventa) dias da publicação da Lei Orçamentária para 2008, os anexos atualizados do Plano com as alterações decorrentes do disposto no inciso V e VI do **caput** deste artigo. (Vide Decreto nº 6.477, de 2008)

§ 2º O valor total estimado de cada projeto deverá refletir os custos atualizados da execução e os valores programados para a conclusão do projeto.

Seção V

Do Monitoramento e Avaliação

Art. 17. O Poder Executivo instituirá o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de

Planejamento e Orçamento Federal, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento.

Art. 18. Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas, nos termos do Anexo III desta Lei, deverão manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, na forma estabelecida pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, as informações referentes à execução física das ações orçamentárias e à execução física e financeira das ações não-orçamentárias constantes dos programas sob sua responsabilidade.

§ 1º Para efeito de subsídio aos processos de tomada e prestação de contas, os registros no sistema de informações gerenciais e de planejamento serão encerrados até 15 de fevereiro do exercício subsequente ao da execução;

§ 2º Aplica-se aos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, responsáveis por programas, o disposto no **caput** e no §1º deste artigo.

Art. 19. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano, que conterá:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - demonstrativo, na forma dos Anexos I e II desta Lei, contendo, para cada programa a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência deste Plano;

III - demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos;

IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias;

V - as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto, das ações orçamentárias constantes desta Lei e suas alterações, das novas ações orçamentárias previstas e das ações não-orçamentárias, inclusive as referidas nos artigos 22 e 23 desta Lei.

Parágrafo único. As estimativas de que trata o inciso V são referências para fins do cumprimento do disposto no inciso IV, § 2º, art. 7º, da Lei nº 8.666, de 1993, e no art.16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Seção VI

Da Participação Social

Art. 20. O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei.

Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil.

Art. 21. O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do sistema de informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta pela sociedade.

Parágrafo único. Os membros do Congresso Nacional terão acesso irrestrito, para fins de consulta, aos sistemas informatizados relacionados à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 22. Ficam dispensadas de discriminação no Plano as ações orçamentárias cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro.

Art. 23. Ficam dispensadas de discriminação nos anexos a que se refere o art. 1º:

I - as atividades e as operações especiais cujo valor total para o período do Plano seja inferior a setenta e cinco milhões de reais;

II - os projetos cujo custo total estimado seja inferior a vinte milhões de reais.

Parágrafo único. As ações orçamentárias que se enquadrarem em um dos critérios estabelecidos nos incisos I e II do **caput** e no art. 22 comporão o “Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação”, constante de cada programa.

Art. 24. O Poder Executivo divulgará, pela Internet, pelo menos uma vez em cada um dos anos subseqüentes à aprovação do Plano, em função de alterações ocorridas:

I - texto atualizado da Lei do Plano Plurianual;

II - anexos atualizados incluindo a discriminação das ações a que se referem os arts. 22 e 23, em função dos valores das ações aprovadas pelo Congresso Nacional;

III - relação atualizada das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, com sua programação plurianual.

Parágrafo único. As ações não-orçamentárias que contribuam para os objetivos dos programas poderão ser incorporadas aos anexos a que se refere o inciso II ou apresentadas em anexo específico, devidamente identificadas.

Art. 25. Ficam revogados os §§ 1º e 3º do art. 20 da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de abril de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
João Bernardo de Azevedo Bringel

Este texto não substitui o publicado no DOU de 8.4.2008.