

✓ Implementação da Reforma da Previdência Social em 2019: limites e avanços das mudanças no Brasil

Marcela Machado

Universidade de Brasília - Departamento de Gestão de Políticas Públicas
University of Brasília - Department of Public Policy Management

Géssica Lane Dutra Filgueira

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - Escola de Direito e Administração Pública
Brazilian Institute of Teaching, Development and Research (IDP) - School of Law and Public Administration

Felipe Portela Bezerra

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - Escola de Direito e Administração Pública
Brazilian Institute of Teaching, Development and Research (IDP) - School of Law and Public Administration

Resumo: A Reforma da Previdência obteve base legal a partir da Emenda Constitucional nº 103/2019. O objetivo deste artigo é estudar a implementação das mudanças na política previdenciária a partir da avaliação *ex ante* de políticas públicas e aferir se as medidas adotadas foram as mais adequadas para solucionar a problemática a partir das orientações teóricas e normativas sobre o tema. Para tanto, procedemos a um estudo de caso da Reforma da Previdência e posterior análise dos dilemas enfrentados pelo INSS para implementar a política pública. Foi possível observar que a Reforma se preocupou, prioritariamente, com o caráter econômico e atuarial da Previdência Social brasileira. Porém, deixou de lado os problemas institucionais enfrentados pela referida autarquia na prestação de serviços ao cidadão. As medidas tomadas pelo Governo Federal solucionam dilemas institucionais apenas no curto prazo, revelando despreparo e falta de planejamento adequado às demandas do setor, quando analisados a longo prazo.

Palavras-chave: Reforma da Previdência. Políticas Públicas. Implementação.

EN Implementation of Social Security Reform in 2019: limits and advances of changes in Brazil

Abstract: Following the passage of a Constitutional Amendment (n. 103/2019), reform of the social security system began. The aim of this article is to study the implementation of these changes in social security policy based on the *ex ante* evaluation of public policy and to determine whether the measures taken were the most appropriate to solve the problem. based on theoretical and normative guidelines on the subject. As a case study, this inquiry bases its methodology on analysis of the social security changes and the problems faced by the INSS to implement them. Ultimately, this study argues that the reform was primarily concerned with the economic and actuarial character of the Brazilian Social Security. However, efforts at reform did not contend with institutional problems relating to autarchy. This paper concludes that the measures taken by the Federal Government of Brazil looked to solve institutional problems only in the short term, but that in the long term these decisions reveal a level of unpreparedness and lack of adequate planning to the demands of the sector.

Key-words: Social Security Reform. Public policy. Implementation.

ES Implementación de la reforma de la seguridad social en 2019: límites y avances de los cambios en Brasil

Resumen: A partir de la Enmienda Constitucional nº 103/2019, la Reforma de Seguridad Social obtuvo una base legal. El objetivo de este artículo es estudiar la implementación de cambios en la política de seguridad social a partir de la evaluación *ex ante* de las políticas públicas y señalar si las medidas tomadas fueron las más adecuadas para solucionar el problema con base en lineamientos teóricos y normativos sobre el tema. La metodología aplicada fue el análisis del caso de estudio de la Reforma en la Seguridad Social y los problemas que enfrenta el Instituto Nacional de Seguridad Social para implementar políticas públicas en este contexto. Se pudo observar que la reforma se preocupó principalmente por el carácter económico y actuarial de la Seguridad Social brasileña, sin embargo, dejó de lado los problemas institucionales que enfrenta la autarquía para brindar el servicio al ciudadano. Se concluyó que las medidas tomadas por el Gobierno Federal resuelven problemas institucionales solo en el corto plazo, pero en el largo plazo revelan falta de preparación y falta de planificación adecuada a las demandas del sector.

Palabras-clave: Reforma de la seguridad social. Políticas públicas. Implementación.

FR Mise en œuvre de la réforme de la sécurité sociale en 2019: limites et avancées du changement au Brésil

INTRODUÇÃO

Desde o seu surgimento em 1923, com o advento da Lei Eloy Chaves (decreto nº 4.682/23), a Previdência Social passou a ser um relevante assunto da sociedade brasileira. Suas mudanças ao longo dos anos, através das reivindicações sociais, alterações na legislação, modificações para benefícios e beneficiários, além das adaptações institucionais, impactaram a prestação da política previdenciária. Próximo de completar um século de existência, é implementada de maneira universalizada pelo Governo Federal, através do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), autarquia pública criada em 1990, com o objetivo de centralizar as informações, permitir a sustentabilidade do funcionamento da política e garantir que os cidadãos usufruirão dos direitos previstos em lei continuamente.

O funcionamento deste sistema permite que os cidadãos a ele vinculados possam usufruir de benefícios e condições estabelecidas em lei em determinadas circunstâncias. Atualmente, a Previdência é composta por dois regimes, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ambos previstos constitucionalmente. Os artigos 201 e 202 da Constituição Federal de 1988 tratam especificamente sobre o tema, com a previsão de filiação obrigatória; concessão de benefício por motivo de doença, invalidez, morte e idade avançada; previsão de salário-família e auxílio-reclusão para dependentes de segurado de baixa renda; e, ainda, a concessão de pensão por morte ao cônjuge e dependentes do segurado.

Alguns desafios se mostram presentes quanto ao acesso da população à política, como a possibilidade de uma longa espera para o usufruto do benefício pleiteado ou a necessidade de profundas adaptações do INSS para absorver regras novas em períodos de mudanças na legislação previdenciária no país. Tais aspectos demonstram a complexidade de materializar a entrega da política pública ao seu destinatário: o cidadão. Assim, este artigo propõe analisar os desafios para a prestação eficiente da política de Previdência Social à luz das mudanças legais no sistema previdenciário a partir da Reforma da Previdência consolidada em 2019.

A pergunta de pesquisa consiste em entender a seguinte questão: a avaliação *ex ante* de políticas públicas foi adequadamente utilizada na implementação das mudanças na política pública de Previdência

Social a partir de 2019? Para isso, verificamos se os dados oficiais selecionados demonstram uma adequada priorização dos objetivos previamente estabelecidos para o alcance dos resultados esperados na prestação do serviço público que implementa a política de previdência no país. Para tanto, conduzimos um estudo de caso sobre a Reforma da Previdência ocorrida em 2019 no Brasil, com objetivo exploratório e descritivo.

A avaliação *ex ante* de políticas públicas trata da busca por planejamento e sistematização precoce do desenvolvimento das ações do Estado. Assim, ocorre uma ampliação do escopo tradicional de avaliação das políticas públicas, antes usados apenas para resultados, mas agora também incluído em avaliações de etapas prévias à implementação.

Em seguida, realizamos um levantamento documental a fim de conhecer a evolução do sistema previdenciário no país e aferir os antecedentes que oportunizaram a Reforma da Previdência de 2019, principalmente a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 e a execução da Medida Provisória nº 922/2020, principais normativos que baseiam a atuação do INSS. Por fim, analisamos como foi a aplicação das recomendações dos guias práticos de análise de políticas públicas de análise *ex ante* e *ex post*, publicados pelo Governo Federal. Tais dados passaram pela análise de conteúdo, que permitiu verificar, à guisa das conclusões, em que medida influenciaram as mudanças no sistema previdenciário brasileiro a partir de 2019.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A partir da redemocratização, fazia-se necessário a adequação da gestão pública às demandas complexas para atender aos cidadãos, como ajuste fiscal, reforma administrativa e descentralização (TORRES, 2004). Coelho (2019) explica que foi diante do cenário de crise que se encontrava o país, durante os anos 80, que o termo “administração pública” voltou a ser discutido, bem como a necessidade crescente de avaliação de políticas públicas.

A preocupação sistemática com a avaliação de políticas públicas foi consolidada após a Segunda Guerra Mundial, quando as políticas sociais passaram a ganhar espaço nas agendas governamentais. A

urgência da análise dos custos e vantagens das políticas deram origem a essa etapa (RUA, 2014). Durante os anos 70, o campo da *policy science* se fortaleceu nos Estados Unidos. Com isso, iniciou-se a discussão acerca de como a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas poderiam ser aplicadas de maneira mais eficiente.

A partir da comprovação de que o governo não poderia destinar recursos sem dados quantitativos que exibissem o desempenho de programas públicos e permitissem avaliar o impacto destes, surgiu o campo de estudo da *policy analysis*, que buscava diminuir as vagas informações acerca de determinada questão, tratando sobre problemas, soluções, recursos e resultados (PROCOPIUCK, 2013). No Brasil, esse debate passou a ganhar espaço na academia ao final do século XX. Farah (2011) discorre que o impulsionamento do campo das políticas públicas gerou um crescimento de 300% nas pesquisas entre os anos de 1998 e 2008.

Contudo, somente em 2018 foram publicadas duas importantes ferramentas para o campo de Políticas Públicas pelo Governo Federal. As obras, elaboradas pela Casa Civil, com colaboração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e demais órgãos, foram publicadas como guias, em dois volumes, sendo eles: “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*” (BRASIL, 2018-A) e “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*” (BRASIL, 2018-B). As obras visam orientar a elaboração das políticas públicas federais, a fim de entregar melhores resultados à sociedade, visto que os recursos do governo são escassos e as demandas sociais são crescentes.

Conforme disposto pelo guia prático de análise *ex ante* (BRASIL, 2018-A), norteador deste estudo, a avaliação não se restringe à aferição de seus resultados e impactos, mas aplica-se à criação de uma nova política e à expansão ou otimização de uma já existente. Essa categoria de estudos de políticas públicas será seguida para avaliar e monitorar políticas públicas.

O guia pontua que uma política pública precisa ter, em seu processo de avaliação *ex ante*, o atendimento de seis pontos específicos para direcionar os gestores públicos: (1) Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências; (2) Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados; (3) Desenho, estratégia de implementação e focalização; (4) Impacto orçamentário e financeiro; (5) Estratégia de construção de confiança e suporte; e (6) Monitoramento, avaliação e controle.

Observamos que tais elementos são essenciais para o planejamento adequado de uma política pública, ampliando o alcance dos processos de avaliação para uma etapa anterior à própria implementação. Secchi (2016), ressalta a importância da avaliação *ex ante* de políticas públicas para um adequado processo de implementação. Quando o Estado é capaz de avaliar os seus processos de planejamento e desenho de políticas públicas, o resultado a ser alcançado tende a melhorar o bem-estar social.

A proposta deste estudo é verificar como o caso da Reforma da Previdência, em 2019, atendeu a essas recomendações teóricas elencadas no guia de análise *ex ante* (BRASIL, 2018-A). Trata-se de mudanças estruturais que impactam a política pública previdenciária de maneira relevante, a fim de alcançar objetivos e resultados previamente determinados e, por isso, faz-se necessária a avaliação daquilo que está sendo executado.

A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019: ANTECEDENTES E CONSOLIDAÇÃO

Segundo dados do Banco Mundial¹ o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro caiu de US\$ 2,45 trilhões em 2014 para US\$ 1,79 trilhões, em 2016, tendo uma sensível recuperação em 2018, atingindo US\$ 1,86 trilhões. Desde 2014, as contas públicas vinham sofrendo alguma redução das receitas. Tal situação pautou ações do governo para cortar gastos e reduzir a expectativa de crescimento do PIB. Dados disponibilizados pelo Portal da Transparência indicam que uma parcela significativa dos gastos públicos é representada pela Previdência Social, que em 2016 correspondiam a 20,01% e em 2019 a 22,93% dos gastos totais, quando foi apresentada e promulgada a Reforma da Previdência.

Na apresentação da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, que tratava das mudanças na Previdência Social, o Governo Federal evidenciou que o déficit previdenciário em 2018 foi de R\$ 265,2 milhões e a previsão para 2019 era de R\$ 294,9 milhões (SPREV, 2019). Além do histórico econômico, podemos apontar pelo menos outras três causas para o agravamento dessa situação. A primeira é a redução da taxa de fecundidade brasileira, que caiu de 2,4 em 2000 para 1,7 em 2016, de acordo com o IBGE (2013-A). Ou seja, a redução no número

¹ The World Bank (GDP). Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

de filhos impacta na geração de mão de obra, sustentáculo do sistema previdenciário. A segunda causa é o aumento da esperança de vida ao nascer. Conforme dados do IBGE (2013-B), nos anos 2000, os brasileiros viviam em média 69,8 anos. Dezesesseis anos após, a expectativa de vida média era de 75,7 anos.

A terceira causa é o valor dos benefícios. Segundo o relatório da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (2020), os valores pagos aos beneficiários do INSS passaram de R\$ 119,14, a partir da implementação do Real em julho de 1994, para R\$ 1.352,26 em setembro de 2020. Esses valores representam um crescimento de mais de 1.000% no valor médio pago aos beneficiários ao longo de 26 anos.

O Programa 2214 do PPA 2020 – 2023, que trata a respeito de melhorias necessárias na previdência, apresentou diagnóstico sobre a despesa previdenciária no Brasil:

O nível de despesa previdenciária do Brasil (incluindo RGPS, RPPS da União, Estados e Municípios, militares inativos e pensionistas) chegou a R\$ 890,7 bilhões em 2017 (13,6% do PIB), patamar verificado apenas em países de estrutura populacional mais envelhecida. O déficit agregado chegou a R\$ 362,6 bilhões (5,5% do PIB).

(...)

A despesa elevada também não se traduz em redução da desigualdade, já que os 15% mais ricos acumulam 47% da renda previdenciária e se aposentam precocemente, enquanto os trabalhadores mais pobres se aposentam por idade, em média aos 63 anos, com valor médio de aposentadoria de R\$ 1.252,00 (BRASIL, 2019-E, p. 105).

No intuito de conter os avanços do desequilíbrio previdenciário e combater os déficits, a Proposta da Reforma da Previdência, PEC nº 06/2019, foi apresentada pelo Governo Federal em 2019. A partir das alterações no texto constitucional e nas regras previdenciárias, objetivava-se alcançar um impacto de mais R\$ 1 trilhão nas contas públicas nos dez anos seguintes (SPREV, 2019). A Reforma da Previdência foi apresentada à Câmara dos Deputados em 20 de fevereiro de 2019 e foi promulgada pelo Senado Federal a EC nº 103/2019 no dia 12 de novembro de 2019.

A Reforma da Previdência estabeleceu importantes regras acerca do tempo de contribuição e idade mínima para receber o benefício, inovações que permitirão ao governo pagar o direito de acordo com a nova expectativa de vida da população brasileira, sem sobrecarregar os cofres públicos. Os novos valores, relativos à pensão por morte, estimula os dependentes a ingressarem no mercado de trabalho e não dependerem exclusivamente do auxílio.

Tal medida contribui, ainda, para que os impactos negativos da redução da taxa de fecundidade sejam minimizados e que o desenvolvimento econômico prospere, uma vez que haverá estímulo ao trabalho. As alterações relativas a alíquotas, vigentes a partir da EC nº 103/2019, impactam o orçamento do Estado, que a partir das mudanças passará a recolher novas taxas tributárias, impactando as receitas e despesas da União.

Nesse rol de mudanças, há que se mencionar, ainda, o regime especial para professores e policiais, em que devem ser observadas as exigências de idade mínima ou tempo de contribuição. Outro ponto são as regras de transição que ocorrem de acordo com a idade, o tipo de aposentadoria e o regime ao qual o beneficiário pertence.

Mesmo após alterações na proposta original, o Governo Federal espera uma economia de R\$ 855,7 bilhões em 10 anos, conforme informado pelo Ministério da Economia em dezembro de 2019. Essas alterações parecem ir ao encontro de um caminho de sustentabilidade do próprio regime quanto a questões financeiras e orçamentárias.

Limites ao desenvolvimento da política previdenciária no Brasil

Mesmo com o extenso rol de alterações impostas pela Reforma da Previdência através da EC nº 103/2019, esta se ateve prioritariamente às questões financeiras e atuariais do problema, deixando de abordar as questões institucionais. Apesar de os impactos econômicos serem os mais expressivos ao governo, a qualidade dos serviços prestados pelo INSS impacta também os beneficiários e colaboradores, que enfrentam diversos problemas ao longo dos anos, como extensas filas, morosidade dos processos, escassez de agências e carência de profissionais.

O serviço previdenciário foi debilitado a partir de medidas aplicadas durante o período da Ditadura Militar, entre 1960 e 1980, resultando

em uma crise estrutural impactada pela expansão da cobertura, má gestão dos recursos e realocação destes para aplicação em outros projetos de interesse do Estado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Ou seja, é necessário atender a demanda atual, que é grande e complexa, de maneira qualificada e planejada, visando o longo prazo, não utilizando somente paliativos a curto prazo.

Ainda quando essa PEC estava em tramitação no Congresso Nacional, cabia ao Poder Executivo a iniciativa de elaborar e encaminhar ao Poder Legislativo o Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento de longo prazo do governo que, conforme previsto no art. 165, § 1º, CF, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e programas de duração continuada da Administração Pública Federal nos próximos quatro anos de governo (BRASIL, 2021). O PPA 2020 – 2023 foi promulgado pela Lei nº 13.971/2019, em 27 de dezembro de 2019.

Apesar de aparecer 127 referências ao pesquisar “previdência” no arquivo “Espelhos dos Programas do PPA 2020-2023”, disponibilizado no site do Ministério da Economia, o PPA implementa, apenas, o “Programa 2214 – Nova Previdência” para tratar da temática. Segundo dados do Anexo I do PPA, a despesa geral fixada para o programa é de R\$ 2.918.092.250,00. Assim, conforme estabelecido na Constituição Federal, o PPA estabelece, como diretriz, a garantia do “equilíbrio das contas públicas, com vistas a reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento”; como objetivo, a garantia “da sustentabilidade do sistema previdenciário, com foco na proteção do cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços”; e como meta, a melhoria do “indicador de qualidade previdenciária em 9 unidades, incluindo melhorias na cobertura, sustentabilidade, suficiência e qualidade do serviço”.

Ao analisar o problema, o PPA apontou, além das causas financeiras e da desigualdade social, a precariedade e insuficiência do sistema previdenciário para atender aos beneficiários. Ou seja, o Governo Federal reconheceu a existência de problemas de estrutura e gestão do sistema previdenciário e estabeleceu, ainda, a melhoria dos serviços previdenciários como resultado esperado pelo programa. No entanto, o texto preocupou-se apenas em designar ao INSS e à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) a obrigação de “fiscalização, elaboração de dados, acompanhamento e implementação das regras propostas (pela EC nº 103/2019)” (BRASIL, 2019-E, p. 106).

Apesar do texto do PPA não conter as ações do programa, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)

apresenta 15 ações para o programa Nova Previdência. Entre elas, apenas uma, a 116V, aborda a expansão do número de agências, sem levar em conta a necessidade de melhorias nas agências já existentes. Outras duas ações, a 20HR e a 2563, visam melhorias na operacionalização do INSS para atendimento aos beneficiários. As ações 2292, 2562 e 2464 têm a finalidade de melhorar os bancos de dados para contribuir com os avanços operacionais. As demais ações possuem variados fins para execução do Programa Nova Previdência, como pagamento, ensino e defesa judicial (SIOP, 2020-B).

Dentre o valor geral de R\$2.918.092.250,00 do Programa Nova Previdência, o valor referente a 2020 é de R\$ 663.977.660 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019). A tabela 1 apresenta os valores investidos em cada uma das ações supracitadas.

Tabela 1 – Valores das ações do Programa 2214 – Nova Previdência

Ação	Valor designado para execução
116V – Instalação de Unidade de Funcionamento do INSS	R\$ 792.496,00
20HR – Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social	R\$ 70.000,00
2563 – Gestão da Melhoria Contínua	R\$ 3.118.275,00
2292 – Serviço de Processamento de Dados de Benefícios Previdenciários	R\$ 290.893.617,00
2562 – Auditoria Preventiva e Corretiva em Rotinas, Procedimentos e Processos	R\$ 3.142.147,00
2464 – Gestão de Cadastros para a Previdência Social	R\$ 114.163.226
Demais ações	R\$ 663.565.480.239,00

Fonte: SIOP.

Os valores designados para a execução de melhorias de infraestrutura, operacionalização para atendimento e bancos de dados somam R\$ 412.179.761,00, o que representa 0,062% do orçamento anual. A maior parte, 99,937%, contempla o pagamento dos benefícios previdenciários urbanos e rurais e as compensações previdenciárias.

A comparação entre os dados orçamentários observados e o objetivo e meta fixados levanta reflexões acerca da capacidade

orçamentária do INSS, a fim de cumprir o que foi estipulado no PPA; se as ações definidas se enquadram como respostas suficientes aos problemas e, inclusive, se o Governo Federal está realmente empenhado em solucionar os problemas enfrentados pela autarquia.

O programa Nova Previdência foi planejado pelo governo Bolsonaro para 2020 – 2023 e vem sendo implementado há pouco mais de 1 (um) ano, não estando disponíveis os dados oficiais de seus resultados. Contudo, a partir da análise orçamentária dos dados, é possível assumir que os valores atribuídos para a operacionalização do sistema previdenciário representam uma parcela muito pequena do orçamento.

Há de se mencionar, também, que o recurso designado à autarquia reflete na entrega do serviço aos beneficiários que, assim como os servidores, encontram múltiplas limitações devido às soluções de curto prazo implementadas ao longo dos anos. É possível pontuar, ainda, que entre as ações analisadas, não foi observada divisão orçamentária que contemple o reforço do quadro de profissionais; a profissionalização dos servidores; benfeitorias nas agências; melhorias das plataformas digitais; e o monitoramento e fiscalização do próprio INSS.

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Essa seção contemplará a pesquisa documental a partir dos seguintes documentos oficiais: Decreto nº 99.350/1990; Decreto nº 9.746/2019; Planejamento Estratégico do INSS, aprovado pela Resolução nº 2/CE-GOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019; Medida Provisória nº 922/2020; Exposição de Motivos nº 38/2020 do Ministério da Economia; e Portaria nº 450 do INSS, além das informações constantes de relatórios oficiais acessados a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Tais documentos foram selecionados por tratarem da estruturação do INSS, da atuação da autarquia e, também, de medidas para auxiliar na execução das atribuições e na continuidade dos serviços autárquicos. Acrescenta-se, ainda, a característica da atualidade que esses documentos possuem.

Contextualização do Decreto nº 99.350, Decreto nº 9.746 e Planejamento Estratégico do INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi criado em 1990. É uma autarquia previdenciária que oficialmente a atividade de Previdência Social. A previsão legal que deu origem ao instituto foi o Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, que previa, entre outros pontos, a organização estrutural da autarquia, com quadro de cargos e funções, tendo como competências: (i) arrecadar, fiscalizar e cobrar os recursos; (ii) gerir recursos; (iii) conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social; e (iv) executar as atividades educacionais e de suporte aos trabalhadores (BRASIL, 1990). É, também, a única instituição com poder para conceder o direito de aposentadoria, pensão e auxílios previstos em lei aos beneficiários. Atualmente, o INSS é organizado pelo Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, que traz informações acerca da organização estrutural e o quadro de cargos e funções, sem acrescentar novas atribuições.

Embora dados do INSS apontem a existência de mais de 1.500 postos de atendimento² espalhados por todo o território brasileiro, esse quantitativo ainda é baixo, se comparado com o número de municípios do Brasil (5.570, de acordo com o IBGE³) e suas múltiplas particularidades. Agrega-se a esse ponto a previsão orçamentária de apenas 25 novas agências pelo Programa Nova Previdência, conforme o PPA 2020 – 2023 (SIOP, 2020-B). O que se depreende deste cenário é que os beneficiários continuarão a enfrentar dificuldades para ter acesso ao atendimento e, conseqüentemente, ao benefício. A quantidade de postos de atendimento é um dos indicativos de que os beneficiários são dependentes de um sistema deficitário.

Outro impacto do baixo número de agências é a superlotação das existentes. Segundo relatório da Ouvidoria Previdenciária, as principais reclamações recebidas pela autarquia são referentes, principalmente, à demora na análise dos processos de aposentadoria, recurso pendente de análise e ao pagamento de benefício. Juntas, tais reclamações representam 32,11% do total de 503.710 registros realizados entre janeiro de 2019 e agosto de 2020 (OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA, 2020).

O elevado número de registros reflete a qualidade do serviço prestado pela autarquia que tem a atribuição oficial de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social. A tônica das reclamações são um indicativo das dificuldades enfrentadas pelos

² Rede de atendimento do INSS. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/rede-de-atendimento/>. Acesso em 21 de outubro de 2020.

³ IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 19 de novembro de 2021.

colaboradores do sistema: (i) reduzido número de colaboradores; (ii) sobrecarga de trabalho; (iii) precariedade da infraestrutura; (iv) dificuldades com a assimetria de informações; e/ou (v) possíveis discricionariedades enfrentadas pelos burocratas de nível de rua. Esses dados permitem inferir, também, que as ações definidas pelo PPA não são suficientes como respostas aos problemas existentes.

Apesar das reclamações representarem os números mais expressivos, elas não são unanimidade. A Ouvidoria Previdenciária disponibilizou, também, os dados referentes a denúncias (35.448), elogios (3.393), solicitações diversas (32.056) e sugestões (1.843), realizadas durante o mesmo período. Contudo, a discrepância entre os quantitativos é notória (OUVIDORIA PREVIDENCIÁRIA, 2020).

Outra importante influência à atuação do INSS é seu planejamento estratégico, aprovado pela Resolução nº 2/CEGOV/INSS, em 31 de dezembro de 2019, disponibilizado em resposta ao relatório de continuidade e atuação do INSS. O documento prevê a divisão das ações estratégicas da autarquia em três eixos. O primeiro, “Aprendizagem e Desenvolvimento”, traz relevantes ações para alcançar as metas de modernização tecnológica do sistema operacional a serem cumpridas até 2021, o que permite inferir que o INSS reconhece suas limitações e busca melhorá-las (INSS, 2020-B).

Há, ainda, outros relevantes pontos desse eixo, como as metas relacionadas à gestão das receitas e aquelas que compõem o grupo do “objetivo estratégico – Reestruturação Organizacional para Transformação Digital” (INSS, 2020-B). Importante consideração sobre este grupo, também, é a previsão de “Pelo menos 4 (quatro) mil servidores temporários recepcionados até dez/2020” (INSS, 2020-B).

O segundo eixo, “Processos e Inovação”, traz ações relacionada aos objetivos estratégicos de processos de tomada de decisão, implementação de medidas e gestão dos dados (INSS, 2020-B). O terceiro é denominado “Cidadão”. Este eixo apresenta ações voltadas à melhorias (i) no atendimento; (ii) nas plataformas disponibilizadas para acesso (aplicativo e centrais telefônicas); (iii) na padronização do serviço; (iv) na comunicação entre servidor e beneficiário; e (v) na avaliação do serviço (INSS, 2020-B).

Mesmo com a existência de um planejamento estratégico, o que se observa é que sua aplicação foi relegada a segundo plano em alguns aspectos, como a contratação de colaboradores, que acabou sendo realizada emergencialmente pela Medida Provisória nº 922/2020, implementada em fevereiro de 2020, demonstrando divergência entre

o planejamento e a implementação. Fica evidente que, assim como ocorreu ao longo da história, o INSS continua a atender demandas atuais, sem contemplar, no planejamento de sua atuação, o cenário em perspectiva futura.

Medida Provisória nº 922/2020 e Portaria nº 450/2020 – A implementação da Reforma Previdenciária no INSS

Essa sessão tem por objetivo pontuar os desencontros do processo de tomada de decisão, os gargalos que impactaram a implementação da política previdenciária a partir da Reforma e suas consequências, que acabou por tornar necessária a MP nº 922/2020. O primeiro gargalo da implementação, apontado a partir do relatório de implementação da política previdenciária, indica que as adequações do sistema operacional do INSS se iniciaram logo após a Reforma da Previdência. Contudo, essas adequações não foram realizadas de forma integral em um mesmo momento, vindo a ser implementadas gradativamente desde a promulgação da EC nº 103/2019 (INSS, 2020-E).

A autarquia apontou, ainda, que não houve paralização dos serviços para que funcionários e agências se adaptassem as novas regras. Os requerimentos continuaram a ser recepcionados e, à medida que as adequações são implementadas nos sistemas de benefício e atendimento, são despachados. Não houve, também, a realização de plantões de atendimento para assistir o aumento da demanda (INSS, 2020-E).

Uma das medidas criadas pela autarquia para dar suporte aos colaboradores foi a criação de um curso com as mudanças trazidas pela EC nº 103/2019, com um total de 10 (dez) aulas e ministrado por servidores da casa. Outra medida foi o serviço “Simular Aposentadoria”, disponível no site do INSS. A simulação apresenta os cenários possíveis para aposentadoria nas normas vigentes, as novas regras de transição estabelecidas e o tempo de contribuição faltante, quando for o caso (INSS, 2020-E).

O principal gargalo da implementação é o Planejamento Estratégico do INSS para 2020 – 2023, que foi aprovado em 31 de dezembro de 2019. Apesar de previsões expressas no texto, não houve implementação imediata de medidas relacionadas às necessidades da autarquia.

Para os fins desta pesquisa, o INSS foi questionado, através da Lei de Acesso à Informação (LAI), acerca da atuação de seus especialistas no debate e amparo ao desenvolvimento do texto da Reforma da Previdência. A resposta retornada foi que “não há dados ou informações consolidadas sobre as indagações formuladas” (INSS, 2020-C). Tal resposta, justificada na inexistência de dados e informações, reflete um impasse da autarquia sob dois aspectos: a ausência dos especialistas na tomada de decisões ou um problema de publicidade e transparência.

A ausência do INSS – autarquia responsável pela gestão dos benefícios relacionados à Previdência Social – na tomada de decisões impactou diretamente sua atuação e refletiu na qualidade da prestação do serviço. Após a reforma, o INSS passou a ser questionado publicamente em veículos de comunicação acerca das imensas filas, da morosidade no andamento de processos, perícias e recursos e, também, sobre a lentidão no atendimento. Evidenciava-se, então, um problema já existente, que encontrou espaço na agenda dos atores envolvidos.

Para resolver o problema, o Governo Federal optou pelo instituto da Medida Provisória (MP), medida elaborada pelo Presidente da República, com força de lei, que visa responder à necessidade urgente e relevante. A MP possui caráter imediato, visa instigar o Poder Legislativo a debater sobre o assunto no prazo de 60 dias e pode ser prorrogada uma vez por igual período (MENDES; BRANCO, 2018). A MP nº 922/2020 entrou em vigor em 28 de fevereiro de 2020, tendo vigência até 26 de junho de 2020.

A referida Medida Provisória foi tomada em caráter emergencial, tendo em vista o relevante problema do INSS. A necessidade de mão de obra para atender aos beneficiários indicava extrema urgência, visto que a postergação da medida ampliaria os danos causados pelo aumento das filas e número de processos. O planejamento estratégico da autarquia, prevendo recepcionar 4 (quatro) mil servidores temporários até o final de 2020, não encontrou tempo hábil para que o Governo Federal pudesse implementar a medida de outra forma, diante da proporção que o problema ganhou.

A MP era o recurso mais eficaz e célere que o Poder Executivo possuía naquele momento para lidar com o problema. É preciso destacar que, mais uma vez, optou-se por solução de curto prazo, mesmo os problemas enfrentados sendo recorrentes ao longo da

história: *déficit* de postos de atendimento; superlotação das agências – reflexo dos problemas na operacionalização do serviço –; precariedade da infraestrutura; assimetrias de informação. A solução mais eficaz, neste caso, seria a contratação de novos servidores públicos ou terceirizados. Contudo, em ambos os casos, seria necessário analisar, primeiramente, o impacto econômico e financeiro de uma medida como estas, bem como a disponibilidade de recurso.

Há que se mencionar, também, o prazo. Os trâmites para realização de concurso público ou para licitação de empresa terceirizada, nos moldes da Lei nº 8.666/1993, se estendem por meses. Para essa última possibilidade, haveria, ainda, a necessidade de alteração na estrutura da autarquia e previsão em lei desta modalidade de contratação. Neste cenário, não havia tempo hábil para a implementação imediata de uma medida planejada visando o longo prazo. Para que assim fosse, tais medidas deveriam ter sido consideradas durante a tramitação da PEC nº 06/2019 e implementadas antes ou imediatamente após a promulgação da EC nº 103/2019.

A Medida Provisória nº 922/2020 dispõe, em síntese, sobre a contratação temporária de servidores públicos aposentados para a continuidade dos serviços do Executivo Federal, principalmente do INSS, por um período máximo de 02 (dois) anos, entre outras alterações. A exposição de motivos apresentada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes ao Presidente da República traz relevantes dados:

Como exemplo de situações emergenciais que exigem instrumentos mais céleres de atuação do Estado, cita-se a atualmente enfrentada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com o grande volume de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais represados, aguardando análise para resposta aos interessados.

(...)

Conforme levantamento recente, a quantidade total de requerimentos aguardando conclusão era da ordem de 2 milhões de processos (844 mil dentro do prazo legal de 45 dias e quase 1,2 milhão acima desse prazo). (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 1 – 3).

A exposição de motivos evidenciou o grande problema enfrentado pelo INSS com o aumento do volume de requerimentos. Assim, a partir da MP nº 922/2020, a autarquia conseguiu preencher mais de 3 (três) mil cargos em todo o território nacional com servidores temporários. Em apenas 04 (quatro) meses, a autarquia quase alcançou o número fixado no planejamento estratégico, que é de 4 (quatro) mil servidores temporários. No entanto, é preciso analisar se a quantidade de agentes reflete, também, na qualidade do serviço prestado.

O edital que estabeleceu as regras para a seleção dos temporários previa a contratação de aposentados do quadro do INSS e militares inativos para desempenhar a função de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social. O documento apresentava as áreas que os temporários ocupariam, as atividades desempenhadas e os requisitos necessários para a contratação. Todavia, acerca dessa última, não foi exigida experiência específica, apenas geral, para processar as análises (INSS, 2020-D).

Assim sendo, não havia a possibilidade de o serviço ser prestado imediatamente após a contratação, uma vez que os temporários precisavam de treinamento prévio para lidar com a política pública. É preciso, entretanto, analisar os riscos dessa medida. Não havia a garantia de que os temporários aprenderiam em tempo hábil a nova função e a desempenhariam com êxito para reduzir as demandas. Há, ainda, o fato da temporalidade da execução dos serviços pelos selecionados, tendo em vista a vigência dos de 02 (dois) anos dos contratos.

De toda forma, após o término dos contratos temporários, os desafios continuarão a existir, por conta da demanda crescente do serviço previdenciário, principalmente com a inversão da pirâmide etária nos últimos 30 anos e o aumento da população idosa no Brasil. A defasagem no quadro de pessoal será ainda maior, tendo em vista que não houve significativa contratação de servidores jovens e efetivos. A medida, desse modo, atende apenas as demandas imediatas, evidenciando a falta de planejamento a longo prazo que pode impactar prejudicialmente, mais uma vez, a continuidade da concessão e operacionalização dos benefícios relacionados à Previdência Social.

Há que se mencionar, ainda, que a reduzida quantidade de servidores não é um problema da atualidade. Pedidos contínuos da autarquia para novas contratações vem sendo oficialmente registrados de forma recorrente. Tal cenário contraria a posição do Ministério da

Economia no texto da exposição de motivos, ao pontuar que “no curto ou médio prazo entrarão em desuso e deixarão de ser demandadas, não justificando a realização de concurso público para contratação de servidores efetivos” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 2).

Em contrapartida ao posicionamento do Ministério, o INSS afirma que estão sendo realizados estudos para mapear a necessidade de pessoal e suas qualificações para, futuramente, serem apresentados ao Governo Federal pedidos de recomposição da mão de obra, com base na nova realidade do INSS. A estimativa era de que o planejamento de recursos humanos, de médio e longo prazo, estivesse finalizado em maio de 2021, permitindo, então, a programação de concurso público a partir de 2022, concomitante ao término dos contratos temporários (INSS, 2020-C), o que não ocorreu.

Conforme pontuado anteriormente, a contratação dos temporários representa um mau uso dos recursos da autarquia. Primeiro pelo fato de que o conhecimento formal não foi transferido a um servidor efetivo. Em segundo, a repetição no processo de treinamento representa um retrocesso para o avanço das atividades. Terceiro, os riscos da medida demonstram a ausência dos especialistas da autarquia na tomada de decisões. Ante o conhecimento da necessidade de servidores capacitados que dessem continuidade ao serviço, não houve planejamento, visto que esse ponto não foi tratado durante a tramitação da PEC nº 06/2019 e sim após a promulgação da EC nº 103/2019.

Quanto à avaliação dos resultados obtidos com a MP nº 922/2020, a única possibilidade de análise é referente à quantidade de contratos. De acordo com o relatório de implementação da MP nº 922/2020, ainda não há dados relacionados à efetividade dos contratos temporários.

Tal informação contrasta com a resposta fornecida inicialmente pela autarquia afirmando a continuidade do atendimento após a Reforma da Previdência. Mesmo que a razão para o fechamento dos postos de atendimento tenha sido por uma situação excepcional⁴ (INSS, 2020-D) que impactou negativamente o planejamento de todo o governo, reflete a falta de planejamento e descumprimento do Decreto nº 99.350/90 no que tange à concessão e manutenção dos benefícios relacionados à Previdência Social.

O último documento analisado é a Portaria nº 450/2020. Datada de 3 de abril de 2020, o ato administrativo do INSS trata das instruções acerca da aplicação das alterações de leis ou regulamentos, previstas

⁴ INSS suspende atendimento presencial nas suas agências em todo o país. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/inss-suspende-atendimento-presencial-nas-suas-agencias-em-todo-o-pais/>. Acesso em: 23 de out. de 2020.

na EC nº 103/2019 e na Medida Provisória nº 905/2019, e apresenta, também, as normas para execução do serviço previdenciário. Em síntese, o documento tem por objetivo instruir as novas regras aos colaboradores da autarquia (INSS, 2020-E). A referida portaria foi um dos recursos utilizados como medida para implementação das alterações no regime previdenciário e previu, também, a implementação gradativa das adequações aos sistemas, mencionada no início dessa seção.

O que a publicação da Portaria nº 450/2020 revela? O texto foi publicado após 04 (quatro) meses de vigência das novas regras previdenciárias e mais de 01 (um) mês após a medida emergencial para contratação dos temporários, indicando que os colaboradores da linha de frente não possuíam o conhecimento necessário para operacionalizar os serviços da Previdência Social imediatamente após a promulgação da EC nº 103/2019. Ou seja, além do elevado número de solicitações, a assimetria de informações, no primeiro momento, impactou na qualidade do atendimento e na continuidade da prestação do serviço.

Os resultados observados imediatamente após a Reforma da Previdência poderiam ter sido diferentes, caso o INSS e as demais instituições envolvidas, como o Ministério da Economia e a Presidência da República, tivessem pensado além dos impactos financeiros e atuariais da questão. Se assim fosse, a sociedade brasileira teria encontrado uma instituição mais preparada e qualificada para atender e prestar um serviço contínuo e eficaz aos cidadãos que dele dependem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma da Previdência de 2019, analisada por este estudo, atende, prioritariamente, a questão financeira e atuarial do problema previdenciário. O debate e as mudanças no texto constitucional limitaram-se a alterações de alíquotas, idade para aposentadoria, tempo de contribuição, previsão de pensão, dentre outras. Contudo, a solução de outros problemas institucionais, como a qualidade do serviço prestado ao cidadão, problemas operacionais e números de agências não ganhou espaço, seja por falta de articulação do problema ou pelo fato de que os atores interessados não foram envolvidos nas tomadas de decisão.

Imediatamente após a Reforma da Previdência de 2019, o INSS enfrentou dificuldades para cumprir com a atribuição, definida em lei, de conceder e manter os benefícios relacionados à Previdência Social. Mesmo após a instituição da MP nº 922/2020, a autarquia continuou a enfrentar problemas no que tange ao atendimento e o número de processos, visto que foi necessário treinar e qualificar os servidores temporários para a atividade a ser desempenhada. Essa demora deve ser resolvida a partir de um planejamento adequado à luz da avaliação *ex ante* de políticas públicas, que pode contribuir para uma boa estratégia de implementação da política.

A centralidade das preocupações financeiras e atuariais no contexto da autarquia são muito relevantes, mas não podem dispensar a devida atenção à prestação do serviço público aos cidadãos. É necessário conciliar o nível estratégico e o operacional do INSS a fim de materializar adequadamente o direito à prestação previdenciária, constitucionalmente garantido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021.

_____. Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.

_____. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1. **Casa Civil da Presidência da República**. IPEA. Brasília, 2018-A.

_____. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post – volume 2. **Casa Civil da Presidência da República**. IPEA. Brasília, 2018-B.

_____. Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura do Instituto Nacional do Seguro Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-A.

_____. Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-B.

_____. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-C.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019-D.

_____. Espelhos dos Programas do PPA 2020-2023 (Incluindo informações gerenciais). **Ministério da Economia**. Brasília, 2019-E.

_____. Medida Provisória nº 922, de 28 de fevereiro de 2020. Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020.

CGU. Previdência Social (*seção*). **Portal da Transparência**, 2020.

COELHO, Fernando de Souza. História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do campo de públicas. **ENAP**. Brasília, 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e Políticas Públicas. **RAP – Revista de Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Mai./Jun. 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa - 4ª ed.** – Atlas. São Paulo, 2002.

IBGE. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Tabela 3727 - Taxa de fecundidade total. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**, 2013-A.

_____. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Tabela 3825 - Esperança de vida ao nascer, por sexo. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**, 2013-B.

INSS. Portaria nº 450, de 3 de abril de 2020. Dispõe sobre as alterações constantes na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e na Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. **Diário Oficial da União**, 2020-A.

_____. Relatório nº 01 – Continuidade e atuação do INSS. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-B.

_____. Relatório nº 02 – Implementação da MP nº 922/2020. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-C.

_____. Relatório nº 03 – Resultados da atuação dos servidores temporários. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-D.

_____. Relatório nº 04 – Implementação da política previdenciária. **Instituto Nacional do Seguro Social**. Lei nº 12.527/2011, 2020-E.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional – 13. ed. rev. e atual.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Plano Plurianual (PPA). **Ministério da Economia**, 2019.

_____. Exposição de Motivos nº 38/2020. **Ministério da Economia**, Brasília, 2020.

OLIVEIRA; Jaime A. de Oliveira; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im) previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis, Vozes; (Rio de Janeiro): Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva, 1985.

OUIDORIA PREVIDENCIÁRIA. Relatório nº 05 – Registros da Ouvidoria Previdenciária. **Ministério da Economia**. Lei nº 12.527/2011, 2020.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da Administração Pública – análise e avaliação; governança e redes de políticas; administração judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas – 3. ed. rev. atua.** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas públicas. Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** Cengage: São Paulo, 2016.

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Valores médios dos benefícios pagos pelo INSS. **Ministério da Economia,** 2020.

SIOP. Painel do Orçamento Federal. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento,** 2020-A.

_____. Cadastro de Ações. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento,** 2020-B.

SPREV. PEC 6/2019: Nova Previdência para os RPPS. **Ministério da Economia,** 2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

