



2º Lugar - Qualidade do Gasto Público

Autor: **Helenilson Santos Bispo**
Salvador/BA

“Análise da Viabilidade dos Regimes Próprios de
Previdência Social dos Municípios”

RESUMO

Título: ANÁLISE DA VIABILIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS

Esta monografia trata-se de uma análise das perspectivas de sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) que fazem parte do sistema previdenciário brasileiro, particularmente aqueles mantidos pelos municípios. Situando o tema no contexto atual, marcado por profundas limitações econômicas e legais, tomou-se como objeto de análise os Institutos de Previdência de alguns municípios da Bahia, localizados na Região Metropolitana de Salvador: Camaçari, Salvador e Vera Cruz; e na região Paraguaçu: Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba e Macajuba.

Através da coleta de dados disponíveis na Internet e da aplicação de formulário de pesquisa de campo, sob a forma de questionário, buscou-se obter um diagnóstico da situação financeira e atuarial experimentada pelos institutos de previdência dos municípios pesquisados, além de avaliar aspectos como a visão dos gestores públicos diante da questão previdenciária em seus municípios.

A partir dos perfis traçados, que invariavelmente apontaram situações deficitárias, concluiu-se que a possibilidade de manutenção dos RPPS municipais encontra-se comprometida e constitui-se em sério entrave ao alcance do equilíbrio das contas públicas dos municípios. A situação constatada tende a se agravar, caso sejam mantidos os parâmetros legais, as formas de gestão e o cenário de crise econômica atualmente verificados.

O cenário delineado leva a concluir que os RPPS pesquisados não são capazes de contribuir com o equilíbrio fiscal dos municípios que os abrigam, pelo contrário, constituem-se em sério entrave ao mesmo. Além disso, diante das incertezas quanto à sustentabilidade dos RPPS, também a estabilidade social resta comprometida no longo prazo, especialmente naqueles municípios de menor porte.

O estudo desenvolvido certamente não se propõe a elucidar todos os aspectos envolvidos em tão séria questão social e econômica. No entanto, aliado a outros trabalhos já desenvolvidos sobre o tema previdência social, torna-se capaz de oferecer um diagnóstico parcial acerca dos regimes de previdência existentes no Brasil, em especial aqueles destinados aos servidores públicos municipais.

Palavras-chave: Previdência Social; Regimes Próprios de Previdência Social; Seguridade Social, Responsabilidade Fiscal.

II PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS

TEMA: QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

**ANÁLISE DA VIABILIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS
DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS**

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema demonstrativo das origens e aplicações dos recursos dos RPPS municipais	50
Figura 2 - Modelo de análise	56
Figura 3 - Distribuição dos municípios das Regiões Paraguaçu e Metropolitana de Salvador de acordo com o regime de previdência aplicado aos servidores públicos municipais	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Provisão dos sistemas de aposentadorias do servidor público, no Mundo	38
Quadro 2 - Número de municípios brasileiros que possuem RPPS, por Estado e por região geográfica	53
Quadro 3 - Indicadores econômicos e sociais dos municípios pesquisados	59
Quadro 4 - Identificação dos Institutos Municipais de Previdência pesquisados	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de servidores públicos vinculados a RPPS no Brasil, por ente federativo	47
Tabela 2 - Relação ativos / inativos e pensionistas, por capital – 2000	49
Tabela 3 - Brasil: municípios com RPPS, por tamanho da população	52
Tabela 4 - Bahia: municípios com RPPS, por tamanho da população	57
Tabela 5 – Composição das receitas correntes dos municípios pesquisados – 2002	60
Tabela 6 - Municípios pesquisados: nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida com pessoal – 2000-2002	61
Tabela 7 - Parcela da população total assistida pelos Institutos de Previdência pesquisados	63
Tabela 8 - Composição da população assistida pelos RPPS pesquisados	64
Tabela 9 - Receitas previdenciárias dos RPPS pesquisados – 2003	65
Tabela 10 - Despesas previdenciárias dos RPPS pesquisados – 2003	66
Tabela 11 - Resultado previdenciário dos RPPS pesquisados – 2003	66
Tabela 12 - Saldo financeiro dos RPPS pesquisados – 2003	67
Tabela 13 - Projeções atuariais para os RPPS pesquisados – exercícios Seleccionados	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensões

CAPELA PREV – Capela do Alto Alegre Previdência

CASEM – Caixa de Previdência dos Servidores Municipais de Macajuba

CEME – Central de Medicamentos

CFRB – Constituição da República Federativa do Brasil

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DL – Decreto-Lei

EC – Emenda Constitucional

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes

IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva

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

IAPFESP – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IBA – Instituto Brasileiro de Atuária

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPFS – Instituto de Previdência de Feira de Santana

IPMVC – Instituto de Previdência Municipal de Vera Cruz

IPS – Instituto de Previdência do Salvador

IPSI – Instituto de Previdência dos Servidores de Ipecaetá

ISSM – Instituto de Seguridade dos Servidores Municipais de Camaçari

ITAPREV – Itaberaba Previdência

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LC – Lei Complementar

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MP – Medida Provisória

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPS – Ministério da Previdência Social

OCDE – Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

RCL – Receita Corrente Líquida

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RMS – Região Metropolitana de Salvador

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SPS – Secretaria de Previdência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	2
LISTA DE QUADROS	3
LISTA DE TABELAS	4
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	5
1 INTRODUÇÃO	10
1.1 OBJETO DE ANÁLISE, PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETIVOS	15
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	17
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	19
2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	21
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	21
2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ANÚNCIO DE UMA NOVA ORDEM SOCIAL	26
2.3 EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE 1998 E 2003: DUAS REFORMAS EM CINCO ANOS	28
3 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	33
3.1 GÊNESE E SÍNTESE EVOLUTIVA	33
3.2 A SITUAÇÃO BRASILEIRA COMPARADA AO CENÁRIO INTERNACIONAL	37
3.3 OS RPPS E OS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE	39
3.4 BREVE INTERPRETAÇÃO DA ATUAL SITUAÇÃO	44
3.5 OS RPPS MUNICIPAIS	47
3.5.1 Aspectos Principais	47
3.5.2 O Panorama Atual	51
4 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA EMPÍRICA	55
4.1 MODELO DE ANÁLISE	55
4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	56
4.3 PERFIL DOS RPPS PESQUISADOS	62
4.3.1 Informações Gerais	62
4.3.2 População Assistida	63
4.3.3 Situação Financeira	65
4.3.4 Projeções Atuariais	68
4.4 OUTROS ASPECTOS OBSERVADOS	69
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71

REFERÊNCIAS

75

ANEXOS

ANEXO A – Mapa geopolítico da Região Paraguaçu

79

ANEXO B – Mapa geopolítico da Região Metropolitana de Salvador

80

1 INTRODUÇÃO

A previdência social, fundamental instrumento para a consecução do Estado do bem-estar, é a síntese de históricas lutas sociais objetivando a proteção do trabalhador e de seus dependentes nos momentos em que advêm as dificuldades de sustento próprio. Não se deve concebê-la e analisá-la somente a partir da valorização dos aspectos orçamentários e atuariais, pois isto significaria relegar a segundo plano a sua importante dimensão social. Dimensão esta que em países como o Brasil assume especial importância, haja vista a marcante precariedade na execução das políticas de proteção social.

O surgimento desse instrumento, enquanto seguro social, dá-se na Alemanha no final do século XIX, num cenário em que se buscava a afirmação de um Estado Social, capaz de conter o avanço da social-democracia e de aplacar os anseios dos trabalhadores. Assim, através da aprovação de uma série de atos normativos que asseguravam a proteção social do trabalhador, parte mais vulnerável dentro da relação capital-trabalho, o governo alemão lança as bases de uma política pública destinada a amparar a população economicamente ativa em situações (riscos ou contingências) previstas em lei, essencialmente com benefícios (em dinheiro) ou com serviços (em natureza), mediante custeio a cargo dos próprios trabalhadores segurados, das empresas e do Estado. Esse modelo irá ser seguido pela grande maioria dos países, diferindo apenas em aspectos menos relevantes, e servirá de base para o desenvolvimento do Estado do bem-estar social, a partir de 1942.

No Brasil, o sistema previdenciário desenvolveu-se substancialmente a partir de 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves. Ao longo dos anos esse sistema vem

sofrendo significativas modificações, estando atualmente subdividido em três diferentes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos; e o Regime de Previdência Complementar. Cada um deles conta com regras específicas, definidas por meio da Constituição Federal e de atos legais próprios.

Os RPPS, mais especificamente aqueles mantidos pelos municípios brasileiros, constituem-se no foco deste trabalho. Para analisá-los, torna-se imprescindível contextualizar a discussão atual. Afinal, o tema, além de estar ligado à questão social, como já mencionado, reveste-se de importância dentro dos aspectos econômicos e atuariais, principalmente no momento presente, quando a tônica da administração pública tem sido o equilíbrio fiscal, calcado em uma política austera de contenção dos gastos públicos e de maximização da arrecadação tributária.

A consecução dessa política, no entanto, configura-se comprometida diante de um cenário de crise, como a que se verifica há cerca de 30 anos na economia capitalista. Em muitos países, a exemplo do Brasil, o impasse financeiro do Estado acentua-se na medida em que o ritmo de crescimento das despesas públicas ligadas às políticas sociais e aos mecanismos de redistribuição torna-se muito mais rápido que o da produção nacional. Disso resulta um crescimento dos descontos obrigatórios (impostos e contribuições sociais), que a cada ano têm maior peso em relação ao produto nacional. Esse distanciamento entre crescimento econômico e crescimento social é diretamente provocado pela crise econômica experimentada a partir de 1974, quando a produção sofreu brusca redução enquanto as despesas sociais continuaram seu crescimento natural, isto é, ao ritmo anterior. Cumpre salientar que diante da crise as despesas sociais tendem a se avolumar, sobretudo no que diz respeito ao seguro-

desemprego e aos programas de renda mínima, ou seja, a crise simplesmente realimenta a própria crise.

Eis o contexto em que se dará a análise da sustentabilidade dos RPPS municipais. Afinal, diante de um cenário de crise, marcado pela perda do poder aquisitivo dos salários e pelo controle dos gastos públicos, seria possível manter o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, conforme preconizado nas normas legais brasileiras?

No Brasil, vale esclarecer, os servidores públicos federais, estaduais (incluindo-se os do Distrito Federal) e municipais não estão vinculados ao mesmo regime de previdência, ou seja, o regime dos servidores da União é distinto dos RPPS estaduais e municipais que, por sua vez, são diferentes entre si, dependendo do estado e do município considerado. Esta situação configurou-se ao longo da história do sistema previdenciário brasileiro, vindo a ser legitimada pela Constituição Federal de 1988.

Essa mesma Constituição, por outro lado, estabelece algumas regras austeras, como por exemplo, a contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria na administração pública e na atividade privada, que passou a ter previsão de compensação financeira entre os regimes de previdência social. Este dispositivo pode ser considerado um grande avanço para a consolidação dos regimes previdenciários, pois antes da promulgação da Carta de 1988, como não havia a previsão de compensação financeira, cada regime previdenciário assumia integralmente o custo dos benefícios previdenciários concedidos, independentemente da contagem recíproca de tempo de serviço.

Isso quer dizer que mesmo que o município venha a extinguir o seu RPPS, terá de arcar com as despesas previdenciárias proporcionais ao tempo de contribuição do

segurado ao regime extinto. O que certamente se configura em sério comprometimento das contas municipais, sem falar do risco oferecido à própria estabilidade social do município.

Não bastasse essa possibilidade, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece um conjunto de disposições no campo das finanças públicas que deve merecer especial atenção dos gestores públicos municipais. Se por um lado, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um estímulo para que o Prefeito busque aprimorar a gestão dos recursos públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais, por outro, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades não apenas para o ente público, mas também para a autoridade local responsável pela prática. Está previsto na LRF, dentre outras diretrizes, que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir RPPS para seus servidores deverá conferir-lhe caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Neste sentido, reafirma a determinação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Além disso, a LRF estabelece que a contribuição do município não deverá ultrapassar o dobro do total das contribuições dos segurados do regime próprio, bem como que a despesa líquida com pessoal inativo e pensionista não poderá ultrapassar 12% da Receita Corrente Líquida (RCL) municipal.

Estudos apontam que os benefícios previdenciários representam importante fonte de renda nos municípios brasileiros, sobretudo naqueles de pequeno porte, ou seja, a incerteza do recebimento de benefícios futuros pode vir a afetar significativamente a economia e a estabilidade social de muitos municípios.

Os gestores públicos já vêm se manifestando quanto ao tema. Exemplo disso verificou-se após o encontro ocorrido em Brasília nos dias 21 e 22 de fevereiro de 2003, entre o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o seu vice, José Alencar, Ministros de Estado e líderes do governo no Congresso, e os Governadores dos 26 estados e do Distrito Federal, quando foi elaborada a “Carta de Brasília”, documento que define, entre outros, os seguintes pontos de convergência: 1- existe uma urgente necessidade de reorganizar a previdência social de forma a garantir os direitos das atuais e futuras gerações e preservar o papel distributivo e contributivo do sistema; 2- é grave a situação previdenciária do país, em seus sistemas diferenciados; 3- o Regime Geral da Previdência Social, administrado pelo INSS, é auto-sustentável em mais de 80%, pelo fluxo contributivo, e que a parte urbana do sistema chega a 97% de auto-sustentação, já os regimes próprios dos servidores tem um elevado grau de desequilíbrio na União, nos Estados e nos Municípios, comprometendo a gestão orçamentária de políticas sociais e investimentos no curto, médio e longo prazos; 4- os regimes próprios têm autosustentação inferior a 50% na União, nos Estados e na maioria dos Municípios brasileiros; 5- a tendência é de deterioração dessa situação nos próximos dez anos, se não forem tomadas medidas, e que, em vários Estados, esse quadro já é crítico.

Descortina-se, assim, um verdadeiro desafio ao gestor público: atender a legislação vigente no que concerne ao equilíbrio fiscal do orçamento e, concomitantemente, não descuidar da política de proteção social, garantindo o gozo dos benefícios previdenciários a que têm direitos os seus administrados.

Como se vê, a magnitude do assunto é inquestionável, pois envolve, além do aspecto econômico, a própria coesão social. No momento em que se enfatiza a busca

pelo equilíbrio fiscal do orçamento municipal, faz-se necessária uma análise enfocando também a importância da manutenção de políticas de proteção social, voltadas, no caso específico, aos servidores públicos municipais. Neste particular, o trabalho aqui desenvolvido procura preencher uma lacuna detectada a partir da análise de outros estudos acerca do tema, como aqueles desenvolvidos por Petrassi (2001), Silva (2002) e Vallejo Brunelli (2003), nos quais o contexto de crise econômica e a questão social foram praticamente desprezados. Assim, com o presente trabalho espera-se contribuir para o enriquecimento da discussão, introduzindo aspectos marginalizados no âmbito dos estudos citados.

1.1 OBJETO DE ANÁLISE, PROBLEMATIZAÇÃO E OBJETIVOS

Na tentativa de estudar o fenômeno identificado, foi tomado como objeto de análise os Regimes Próprios de Previdência Social administrados por Institutos Municipais de Previdência situados em duas regiões econômicas do Estado da Bahia: a Região Metropolitana de Salvador (RMS) e a região Paraguaçu. A pesquisa incluiu os municípios de Camaçari, Salvador e Vera Cruz, na RMS; além de Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba e Macajuba, municípios da região Paraguaçu.

Considerando o cenário descrito acima e buscando alcançar os objetivos propostos neste trabalho, definiu-se a seguinte questão de partida:

Os Regimes Próprios de Previdência Social municipais são capazes de contribuir para o equilíbrio fiscal e a estabilidade social dos Municípios?

Importa esclarecer que o equilíbrio fiscal mencionado diz respeito ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto que a

estabilidade social implica na garantia de concessão e de manutenção dos benefícios previdenciários previstos na legislação municipal.

A partir da questão de partida, vislumbra-se um segundo questionamento: afinal, diante de um cenário de crise, marcado pela perda do poder aquisitivo dos salários e pelo rígido controle dos gastos públicos, seria possível manter o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social, conforme preconizado na legislação vigente?

Levando-se em conta a crise econômica já mencionada, a legislação vigente e o tipo de gestão atualmente implementado pelos Institutos que administram os RPPS municipais, parte-se do pressuposto que os mesmos são inviáveis, não sendo capazes de oferecer garantia à concessão e à manutenção dos benefícios previdenciários previstos, sem que haja sério comprometimento do equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios que os mantêm.

O objetivo geral deste trabalho consiste em efetuar um diagnóstico dos RPPS de municípios baianos localizados nas duas regiões citadas, com vistas a analisar as perspectivas de promoção do equilíbrio fiscal e da estabilidade social dos municípios pesquisados.

No que tange aos objetivos específicos deste trabalho, pretende-se:

- Levantar dados financeiros e atuariais referentes aos RPPS estudados;
- Identificar possíveis causas e conseqüências do diagnóstico traçado;
- Avaliar a forma como os gestores públicos encaram a questão previdenciária em seus municípios.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de atingir os objetivos propostos neste trabalho, desenvolveu-se uma pesquisa caracterizada como estudo aplicado, porque possui aplicação prática prevista; exploratório, porque não se verificou a existência de outras pesquisas que possuíssem o mesmo objeto de análise; de natureza descritiva, posto que descreve o perfil dos RPPS pesquisados. O problema pesquisado é abordado de forma qualitativa e quantitativa, pois o estudo apresenta variáveis que podem ou não ser traduzidas em números, todas interpretadas dentro das três dimensões apontadas no modelo de análise proposto.

Segundo Yin (2001, apud Gil, 2002, p. 54), o estudo de caso é a modalidade de pesquisa mais adequada para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real, onde os limites entre aquele e este não são claramente percebidos. Uma vez que um dos objetivos do presente trabalho é situar a problemática pesquisada dentro do contexto em que se insere, optou-se por delineá-lo como um estudo de caso, nos moldes de um estudo de campo restrito a determinadas áreas geográficas, definidas pelas regiões econômicas do Paraguaçu e RMS, cujos mapas geopolíticos são apresentados nos ANEXOS A e B deste trabalho.

De acordo com dados da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, existem no Estado da Bahia 112 municípios que mantêm RPPS para os seus servidores, ou seja, quase 27% dos 417 municípios baianos. Deste total, 12 estão situados na Região Paraguaçu e cinco na RMS. As duas regiões somadas, portanto, abrangem 17 RPPS municipais, o que equivale a cerca de 15% do total existente na Bahia.

Para a coleta dos dados foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa:

I – Formulário de pesquisa de campo¹, através do qual se tornou possível a avaliação de aspectos objetivos e subjetivos atinentes à administração dos RPPS pesquisados.

II – Internet, mediante pesquisa na página institucional do Ministério da Previdência Social: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Onde foram coletados dados constantes dos seguintes relatórios:

a) Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio de Previdência Social → dados consolidados do exercício 2003;

b) Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial → último exercício disponível.

Dos 17 RPPS existentes nas duas regiões consideradas, aqueles que não possuíam relatórios publicados na página da Previdência Social foram descartados da amostra, restando apenas oito municípios: Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba e Macajuba, pertencentes à Região Paraguaçu, além de Camaçari, Salvador e Vera Cruz, pertencentes à RMS. Esses oito municípios, portanto, constituem-se no objeto de análise do presente estudo, conforme já citado.

Os dados coletados e a análise desenvolvida neste trabalho certamente não são capazes de oferecer um diagnóstico preciso do problema como um todo. Há que se considerar, no entanto, que o propósito do estudo de caso não é o de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim o de oferecer uma visão global do problema, identificando suas possíveis causas e conseqüências.

¹ Desenvolvido a partir do modelo sugerido por Vallejo Brunelli (2003).

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Além deste primeiro capítulo introdutório, onde se oferece uma panorâmica do estudo desenvolvido, incluindo a contextualização e as definições do objeto de análise e dos procedimentos metodológicos adotados, o presente trabalho estrutura-se em outros cinco capítulos, sendo os dois primeiros dedicados à fundamentação teórica.

O capítulo 2 trata da institucionalização do sistema previdenciário brasileiro. A partir da apresentação da evolução histórica, que culmina com a Constituição de 1988 e as reformas de 1998 e 2003, procura-se resgatar as abordagens teóricas acerca das transformações experimentadas pela previdência social brasileira ao longo dos anos.

No terceiro capítulo são apresentadas as peculiaridades dos Regimes Próprios de Previdência Social, as modificações introduzidas pelas duas recentes reformas constitucionais e o verdadeiro dilema vivido por esses regimes para a obtenção do equilíbrio. A situação brasileira dentro do cenário internacional também é abordada no capítulo. Em seguida, são enfocados os RPPS municipais, objeto específico deste trabalho, comentando-se os efeitos das exigências legais vigentes e a evolução dos números.

O capítulo quarto, destinado à análise dos dados coletados na pesquisa empírica, inicia-se com a apresentação do modelo de análise utilizado. Em seguida, parte-se para a caracterização dos RPPS pesquisados, enfocando diversos aspectos que servirão de base à construção dos diagnósticos e conseqüentemente às conclusões do trabalho.

Por fim, no quinto capítulo, faz-se uma retrospectiva do trabalho, desde a fundamentação teórica até as conclusões obtidas a partir do estudo empírico. Além

disso, são apresentadas sugestões para pesquisas futuras e apontadas as limitações e as contribuições do trabalho.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

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

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

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

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

Até então, porém, a política previdenciária brasileira era apenas rudimentar. Somente com o Decreto no 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecido como Lei Eloy Chaves, é que foi dado o passo fundamental no sentido da regulamentação da previdência social no Brasil, sendo considerado este o marco inicial do sistema previdenciário brasileiro².

Através da Lei Eloy Chaves ficou definida a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os empregados de cada uma das empresas de estradas de ferro então existentes no país³. Cada empresa se encarregava de constituir, organizar e administrar a sua própria CAP, através de um colegiado, composto, em partes iguais, por representantes dos empregados e dos empregadores, sem a participação do Estado. O advento da Lei Eloy Chaves inaugura a fase de vinculação por empresa, caracterizado pelo número reduzido de segurados e pela multiplicidade de instituições. O mecanismo da contribuição tríplice, do empregado, da empresa e do Estado, em partes não necessariamente iguais, marcou o desenvolvimento das CAP, que se apoiavam em um regime financeiro de capitalização.

² Leite (1983) observa que tal entendimento tornou-se pacífico com a instituição do “Dia da Previdência Social” no Brasil, comemorado a 24 de janeiro, data de aprovação da Lei Eloy Chaves.

³ A primeira empresa a criar a sua Caixa de Aposentadoria e Pensões foi a Great Western do Brazil, mais tarde rebatizada de Estrada de Ferro Santos-Jundiaí e depois FEPASA.

A partir da sua implantação em 1923, o sistema das CAP foi sendo estendido a empresas de diversas categorias profissionais, abrigando um número de trabalhadores cada vez maior. De acordo com Sussekind (1955), ao final do ano de 1932, funcionavam 140 Caixas de Aposentadoria e Pensões, com 184 482 segurados ativos, 10 279 aposentados e 8 820 beneficiários pensionistas.

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

O primeiro IAP a ser organizado foi o dos marítimos, o IAPM, em 1933, que abrangia os trabalhadores de todas as empresas que exerciam atividades de marinha mercante no Brasil. Em 1934, foram criados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores⁴. Em 1936 foi

⁴ Apesar da denominação, a “Caixa” de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e a “Caixa” de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores eram também instituições de caráter nacional, congregando trabalhadores das respectivas categorias em todo o Brasil, a exemplo dos IAP.

criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), que viria a ser instalado somente a 03 de janeiro de 1938. Neste mesmo ano, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café passou a se chamar Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC) e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores foi transformada em Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE), incorporado em 1945 ao IAPETC.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas (1950, apud SUSSEKIND, 1955, p. 65), ao final do ano de 1948, existiam cinco IAP e 30 CAPs, que ofereciam cobertura previdenciária a cerca de três milhões de segurados ativos, 158 855 aposentados e 171 076 pensionistas.

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

Outros exemplos da utilização dos recursos previdenciários para fins distintos dos que lhe são próprios, teriam sido a construção de Brasília, nos anos 50, e as construções da Ponte Rio-Niterói e da Transamazônica, nos anos 70. Na opinião dos

autores, tal prática ocasionou a descapitalização dos superávits apresentados pela previdência social brasileira nos anos iniciais e deixou patente o caráter político da gestão dos recursos previdenciários.

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

Em 21 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei (DL) nº 72, a unificação institucional foi finalmente efetivada. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões foram unificados sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A nova autarquia federal, instalada no início do ano seguinte, englobou os seis institutos então existentes: IAPM, IAPB, IAPC, IAPI, IAPTEC e IAPFESP⁵.

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

⁵ O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP) surgiu na década de 1950 e englobou todas as CAP do setor ferroviário remanescentes.

Em 1977 instituiu-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), ficando as diversas funções do sistema previdenciário a cargo de entidades específicas, novas ou reformuladas. Assim, ao já existente INPS foi atribuída exclusivamente a parte referente à concessão e à manutenção de benefícios previdenciários. A prestação de assistência médica ficou a cargo de uma nova autarquia, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Outra autarquia, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), surgiu com a finalidade de promover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema. A assistência social às populações carentes ficou a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que teve as suas atribuições reformuladas. Além dessas entidades, integravam o Sinpas a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (Funabem), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) e a Central de Medicamentos (Ceme).

2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ANÚNCIO DE UMA NOVA ORDEM SOCIAL

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

A Seguridade Social passou a ser um sistema de direitos sob responsabilidade do Estado, com o objetivo de garantir o bem-estar e a justiça social. Foi criado o Orçamento da Seguridade Social, distinto do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos das Estatais.

A assistência social é um plano de proteção gratuita a pessoas necessitadas (arts. 203 e 204 da CRFB/88), enquanto a previdência social configura-se no texto constitucional como um seguro institucional público, contributivo e de filiação obrigatória.

Em 1990, já sob a égide da atual Constituição Federal, outras alterações institucionais no sistema previdenciário brasileiro foram levadas a efeito. Dentre estas se destaca a extinção do Sinpas, que ocasionou duas medidas importantes:

I. A extinção do Inamps, com a transferência das suas atribuições para o âmbito do Ministério da Saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS). Além do Inamps, foram extintas a LBA, a Funabem e a Ceme.

II. A criação de uma nova autarquia federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mediante a fusão do INPS – que era responsável pela área de benefícios – com o Iapras – que se encarregava do custeio do sistema. A Dataprev, empresa pública vinculada ao atual Ministério da Previdência Social, foi mantida como responsável pelos serviços de processamento de dados da previdência, sendo detentora de um dos mais amplos bancos de dados do Brasil na atualidade.

Para uma melhor compreensão do atual estágio do sistema previdenciário brasileiro, cumpre destacar que, de acordo com os preceitos constitucionais vigentes, existem no Brasil três tipos básicos de regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos

servidores públicos efetivos, civis⁶, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações; e o Regime de Previdência Complementar, de caráter privado e facultativo, regulamentado pelas Leis Complementares (LC) nº 108 e nº 109, ambas de 29 de maio de 2001.

O RGPS é administrado pelo INSS, com base nas Leis nº 8.212 (custeio) e nº 8.213 (benefícios), ambas de 24 de julho de 1991, regulamentadas atualmente pelo Decreto nº 3.048, de 05 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social. A LOPS de 1960 foi revogada a partir da vigência das duas leis citadas.

A União, os 26 estados da Federação, o Distrito Federal e mais de dois mil municípios brasileiros possuem Regimes Próprios de Previdência Social. Cada um desses RPPS apresenta legislação própria, observados os preceitos básicos definidos na Constituição Federal e na legislação da União, especialmente nas Leis nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

2.3 EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE 1998 E 2003: DUAS REFORMAS EM CINCO ANOS

Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Palácio do Planalto encaminhou ao Legislativo, em 1995, a Proposta de Emenda Constitucional da Previdência Social (PEC) nº 33-C, que tramitou no Congresso

⁶ Tavares, Ibrahim e Vieira (2004) esclarecem que os militares não possuem um sistema propriamente previdenciário, pois não se aposentam: a reserva remunerada e a reforma do militar são totalmente custeadas pelo Estado. Assim, a pensão dos militares (Forças Armadas) e dos milicianos (policiais e bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal) recebem apenas rápidas menções no texto da Constituição Federal.

Nacional até ser aprovada em 15 de dezembro de 1998 como Emenda Constitucional (EC) nº 20, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 1998.

Embora não tenha contemplado todos os objetivos do Poder Executivo, uma vez que a PEC nº 33-C sofreu diversas emendas durante a tramitação, a EC nº 20 trouxe algumas alterações significativas para o sistema previdenciário brasileiro. Os principais pontos aprovados foram os seguintes:

a) Estabeleceu como teto dos benefícios o valor de dez salários mínimos da época, ou R\$ 1.200,00;

b) definiu, tanto para os RPPS quanto para o RGPS, que os regimes serão de caráter contributivo e deverão observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;

c) estabeleceu, para ambos os regimes, que a concessão de aposentadorias especiais deverá ocorrer apenas para os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física ou para as atividades desenvolvidas, em sala de aula, pelo professor do ensino fundamental;

d) determinou que o servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, é segurado obrigatório do RGPS, não podendo estar vinculado a Regimes Próprios instituídos e mantidos pelos entes da Federação;

e) União, Estados, Distrito Federal e Municípios passaram a contar com a possibilidade de fixarem um teto para aposentadorias e pensões concedidas pelos seus respectivos RPPS. Esse teto seria idêntico ao que ficou definido para o RGPS, ou seja, R\$ 1.200,00. Para isso, porém, era necessário que a entidade federativa instituísse

regime de previdência complementar para os seus servidores, nos termos de lei complementar.

Um ponto merece especial destaque: o “fator previdenciário”, introduzido por um dispositivo infraconstitucional posterior à aprovação da EC nº 20, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Trata-se de uma fórmula complexa que inclui variáveis como: idade, expectativa de sobrevida (dada pelo IBGE), tempo de contribuição do segurado ao se aposentar e alíquota de contribuição. Esse fator é utilizado pelo INSS no cálculo do valor das aposentadorias por idade (facultativamente) e por tempo de contribuição (obrigatoriamente), sendo aplicado sobre a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição.

O segundo processo de reforma constitucional do sistema previdenciário brasileiro teve início em 29 de abril de 2003, quando o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 40, aprovada pelo Congresso Nacional em 19 de dezembro de 2003, na forma da EC nº 41, publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro do mesmo ano.

Em relação aos RPPS, o texto aprovado introduziu diversas e importantes medidas, dentre elas:

a) União, Estados, DF e Municípios poderão instituir, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para os seus servidores. Os fundos de pensão deverão ser públicos, fechados (restritos aos servidores públicos) e de contribuição definida;

b) incidência de contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelos RPPS. A alíquota, incidente sobre a parcela que supere o limite

máximo dos benefícios do RGPS⁷, deve ser a mesma estabelecida para os servidores em atividade⁸;

c) as pensões por morte, antes integrais, passaram a ter valor igual ao limite máximo dos benefícios do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite. Tal dispositivo é válido para todos os entes da Federação, nos termos da lei;

d) fixação de alíquota mínima cobrada dos servidores para os RPPS dos Estados, do DF e dos Municípios idêntica à cobrada pela União, que é de 11% sobre a remuneração total do servidor;

e) a base de cálculo das aposentadorias e pensões dos servidores deixou de ser o valor da última remuneração e passou a ser a média das remunerações percebidas no serviço público e em eventual atividade privada. Esta medida significa a quebra do princípio da integralidade, que até então regia a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão no serviço público;

f) foi suprimida regra anterior que assegurava a paridade entre os proventos de aposentadoria e pensão e a remuneração do cargo recebida pelos servidores em atividade. Fica assegurado somente “o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

Com o intuito de amenizar as pressões exercidas pelos servidores públicos e, assim, garantir a pronta aprovação da EC nº 41/2003, o Palácio do Planalto prometeu

⁷ De acordo com a Portaria/MPS/MS nº 77/2008, a partir de 01/03/2008, o limite máximo do RGPS é de R\$ 3.038,99.

⁸ O Supremo Tribunal Federal (STF) considerou constitucional a exigência de contribuição previdenciária de servidores inativos e de pensionistas, inclusive daqueles que estavam aposentados, ou eram pensionistas, antes da publicação da EC nº 41/2003. ADI 3.128/DF, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/acórdão Min. Joaquim Barbosa, em 18/08/2004.

apoio à PEC nº 77/2003, de autoria do Senado Federal. A chamada PEC paralela⁹ acabou sendo aprovada parcialmente em 05 de julho de 2005, sob a forma da EC nº 47/2005 e veio a atenuar algumas perdas sofridas pelos servidores públicos com a emenda anterior. Por exemplo, prevê que quando o beneficiário for portador de doença incapacitante, a contribuição sobre aposentadorias e pensões incidirá apenas sobre as parcelas dos proventos que ultrapassarem o dobro do valor estabelecido como teto do RGPS.

⁹ Paralela porque teve seu processo legislativo correndo simultaneamente ao da PEC nº 40/2003.

3. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

3.1 GÊNESE E SÍNTESE EVOLUTIVA

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

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

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

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

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

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

A partir da Lei no 8.162, de 08 de janeiro de 1991, ficou estabelecida a contribuição do servidor público federal para o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS), criado pela Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Isso porque o texto original da Constituição Federal vigente não previa, ainda, participação dos servidores civis no custeio de suas aposentadorias e das pensões devidas a seus dependentes (CASTRO e LAZZARI, 2002).

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

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

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

regimes tanto com relação ao universo de segurados abrangidos, quanto com relação ao rol de benefícios previstos.

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

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

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

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

Com essas modificações introduzidas no texto constitucional, espera-se que seja inibida uma prática muito comum nos últimos anos: os entes públicos não incluem, quando da apresentação dos dados do orçamento, as suas próprias parcelas de contribuição aos respectivos RPPS. Tal prática acaba criando um saldo financeiro

equivocado e tem servido de base às argumentações que defendem o aumento das contribuições de servidores e pensionistas visando ao equilíbrio financeiro do sistema. A introdução da necessidade de financiamento por parte do Estado constitui-se num ato de verdadeira moralização do orçamento dos regimes próprios, que, a partir da EC nº 41/2003, deverá ser destacado do orçamento fiscal, para ser administrado somente em benefício do próprio regime, cabendo à Administração Pública a cobertura do sistema em caso de déficit.

3.2 A SITUAÇÃO BRASILEIRA COMPARADA AO CENÁRIO INTERNACIONAL

O papel estratégico do Estado no processo de desenvolvimento pode ser apontado como o motivo principal da adoção de regimes próprios de previdência para os seus servidores. Na maioria dos países, ao que tudo indica, essa concepção de Estado é o sustentáculo da distinção entre servidores públicos e demais trabalhadores do setor privado no que diz respeito ao sistema previdenciário adotado.

Segundo estudo da Fundação ANFIP (2003a), sempre prevaleceu, na maior parte dos países, a visão de que benefícios previdenciários concedidos pelos regimes próprios são uma extensão da remuneração dos servidores quando na ativa e um prolongamento de sua relação com o Estado. O Brasil, portanto, não se constitui em uma exceção ao manter um regime diferenciado para os servidores públicos.

Nos dias atuais ainda prevalece no cenário internacional a adoção de regimes de aposentadorias separados para os servidores públicos e os trabalhadores do setor privado. O quadro abaixo demonstra que em um universo de 97 países: 23 apresentam regimes equivalentes para os trabalhadores do setor privado e do setor público; 68

adotam regimes totalmente separados; e seis possuem apenas regimes de aposentadorias para os servidores públicos.

Quadro 1 – Provisão dos sistemas de aposentadorias dos servidores públicos, no mundo

Integração dos Sistemas do Setor Público e do Setor Privado	Sistemas Separados		Sistemas apenas para o Setor Público
Albânia Argentina Canadá Chile Chipre Colômbia Espanha EUA Ilhas Fiji Finlândia Holanda Hungria Irlanda Japão Libéria Nepal Noruega Peru Reino Unido Rússia Suécia Suíça Zimbábue (23 países)	África do Sul Alemanha Arábia Saudita Austrália Áustria Bahrein Bélgica Benin Brasil Burkina Fasso Burundi Cabo Verde Camarões Cingapura China Congo Coréia Costa do Marfim El Salvador Filipinas França Gabão Gâmbia Grécia Guatemala Haiti Honduras Ilhas Salomão Índia Indonésia Irã Iraque Itália Jordânia	Líbano Líbia Luxemburgo Madagascar Malásia Marrocos Maurício Mauritânia México Nigéria Panamá Paquistão Paraguai Quênia Rep. Dominicana Santa Lúcia Senegal Síria Sri-Lanka Suazilândia Sudão Suriname Tailândia Taiwan Tanzânia Togo Trinidad & Tobago Tunísia Turquia Uganda Venezuela Vietnã Zaire Zâmbia (68 países)	Bangladesh Botsuana Malawi Miamar (Burma) Serra Leoa Somália (6 países)

Fonte: Banco Mundial *in: Administrative & civil service reform, pension arrangements* (1999, apud FUNDAÇÃO ANFIP, 2003a, p. 52).

Algumas diferenças entre os países da amostra chamam a atenção. A Alemanha e a Bélgica, por exemplo, financiam os regimes próprios dos servidores públicos exclusivamente com recursos orçamentários, abstendo-se da cobrança de qualquer contribuição dos segurados, segundo estudo da Fundação ANFIP (2003a). Na maioria dos países, no entanto, os regimes próprios são financiados a partir de contribuições descontadas dos segurados e de recursos do Estado, tal como ocorre no Brasil.

3.3 OS RPPS E OS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

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

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

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

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, de modo a possibilitar a organização e a revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes do ente público e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições do ente público e as contribuições dos segurados somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro;

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, sendo proibido o pagamento de benefícios mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais.

Além disso, fica estabelecido que a despesa líquida¹⁰ com pessoal inativo e pensionistas dos RPPS de cada um dos entes estatais não poderá exceder a 12% de sua Receita Corrente Líquida¹¹, em cada exercício financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, estabelece um conjunto de normas no campo das finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Se por um lado, a LRF serve de estímulo ao aprimoramento da gestão dos

¹⁰ Despesa líquida é a diferença entre a despesa total com pessoal inativo e pensionistas dos RPPS dos servidores e dos militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados (art. 2º, § 2º da Lei no 9.717/98).

¹¹ De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como Receita Corrente Líquida (RCL): o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências e outras receitas correntes, deduzidas, no caso dos Municípios, as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência, prevista na Constituição Federal.

recursos públicos, por outro, o seu descumprimento enseja a aplicação de diversas penalidades, podendo ocasionar sérios problemas não só aos dirigentes, mas também à Administração Pública e, conseqüentemente, aos próprios cidadãos.

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

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

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

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

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

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

I – quanto aos segurados:

- a) Aposentadoria por Invalidez;
- b) Aposentadoria por Idade;
- c) Aposentadoria por Tempo de Contribuição;
- d) Auxílio-Doença;
- e) Salário-Família;
- f) Salário-Maternidade.

II – quanto aos dependentes:

- a) Pensão por Morte;
- b) Auxílio-Reclusão.

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

Outro ponto importante é que tanto na Lei nº 9.717/98 quanto na LRF, os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do RPPS, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos, respondem diretamente em caso de descumprimento das disposições ali contidas.

O descumprimento do disposto nos dois atos legais aqui tratados, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

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

Para concluir, é importante deixar claro que, sejam quais forem as origens e as motivações das duas leis aqui comentadas, os impactos destas sobre os RPPS são realmente dignos de especial atenção, uma vez que não somente se estabeleceram novos conceitos e regras, como também se institucionalizou um novo paradigma, uma

nova lógica, para o sistema previdenciário brasileiro como um todo. O fato de a grande maioria dos RPPS estar totalmente inadequada ao novo modelo prescrito tem alimentado o recorrente discurso de reforma. Resta saber até que ponto tais mudanças afetarão as perspectivas de sustentabilidade da previdência social do servidor público, enquanto regime apartado do geral. Até o momento parece estar havendo uma desestruturação dos RPPS, principalmente os municipais que estão sendo extintos em grande medida, conforme se verá adiante.

3.4 BREVE INTERPRETAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Além das novidades já comentadas neste trabalho, a Constituição Federal de 1988 também inovou ao conferir aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) competência para adotar regime jurídico único para os seus servidores (redação original do artigo 39). Além disso, o parágrafo único do artigo 149 da CFEB prevê que: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social”.

Vislumbrando nesse dispositivo a possibilidade de garantir maior liquidez durante a sua gestão, uma vez que a adoção do regime estatutário possibilitaria a criação de um RPPS, boa parte dos administradores públicos não hesitou em lançar mão de tal prerrogativa. Somando-se a isso, o Plano de Custeio da Previdência Social – Lei nº 8.212/91 – estabeleceu uma retenção compulsória de até 10% nas quotas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

como forma de saldar as dívidas dos entes públicos junto ao INSS, o que acarretou um sério comprometimento do equilíbrio financeiro de muitos estados e municípios.

Na análise da situação atual dos RPPS existentes no Brasil, há que se considerar um ponto básico: a criação e extinção de RPPS somente se darão mediante lei do respectivo ente da Federação, inclusive por Constituição Estadual ou Lei Orgânica distrital ou municipal.

Em caso de extinção do RPPS, os servidores públicos a ele vinculados ficam automaticamente ligados ao Regime Geral administrado pelo INSS. O período em que o segurado esteve vinculado ao RPPS, no entanto, será considerado no cálculo do valor da aposentadoria a ser concedida pelo INSS, devendo o ente público arcar com o benefício correspondente ao tempo de contribuição do segurado para o RPPS extinto.

Outro ponto que merece especial atenção por parte de servidores, governantes e da própria sociedade – que pode vir a ser chamada a pagar a conta – é a “compensação financeira” entre regimes de previdência, prevista no § 9º do artigo 201 da Constituição Federal¹² e regulamentada pela Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999, a chamada “Lei Hauly”. Autores como Castro e Lazzari (2002) observam que em diversos casos essa compensação trará complicações ao Erário Público dos entes federativos envolvidos, pois o “efeito bomba-relógio” não se interromperá no tempo enquanto “a burocracia fizer as contas de quem deve o que para quem”, ficando os inativos e os pensionistas sujeitos à possibilidade de não contar com os benefícios a que têm direito.

¹² § 9º do artigo 201 da CFRB/88: “Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei”.

Por fim, cabe abordar o verdadeiro dilema experimentado pelos RPPS brasileiros: redução da base de financiamento versus equilíbrio financeiro. Em outras palavras, torna-se difícil conceber a obtenção do equilíbrio diante da atual conjuntura, marcada pela gradativa redução do número de servidores públicos em atividade e pela profunda defasagem das remunerações pagas pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Como a maioria dos RPPS existentes no Brasil adota a repartição simples como forma de financiamento, sendo a concessão dos benefícios baseada no critério BD (benefício definido). Para que se alcance o necessário equilíbrio dessa modalidade de financiamento e de concessão, é imprescindível que haja, pelo menos, a manutenção da relação Ativos/Inativos, posto que os valores arrecadados dos atuais contribuintes, juntamente com as contribuições do empregador, servem para financiar os benefícios previdenciários correntes, os quais têm valores predeterminados.

Não se deseja defender aqui a tese de que a simples implantação de modelos de capitalização com CD (Contribuição Definida) fosse a solução para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS existentes no Brasil, pois, como bem ressalta Thompson (2000, p. 111), as escolhas entre as diversas modalidades existentes “refletirá as tradições culturais e filosofias sociais peculiares a cada sociedade, seu estágio de desenvolvimento e necessidades econômicas”, ou seja, a decisão perpassa várias dimensões, dentre elas o grau de confiabilidade depositado nas instituições, os custos de transição envolvidos e a própria concepção das políticas públicas.

Há que se destacar, por fim, a grandiosidade dos RPPS no Brasil no que tange ao quantitativo de servidores públicos vinculados e ao volume financeiro dos fundos de previdência envolvidos. Fato que, por si só, constitui-se em importante justificativa para

a manutenção do adequado funcionamento dos mesmos. A tabela abaixo mostra a quantidade de servidores da União, Estados e Municípios que os RPPS beneficiam no Brasil.

Tabela 1 – Quantidade de Servidores Públicos vinculados a RPPS no Brasil – por ente Federativo

ENTE	ATIVOS	INATIVOS	PENSIONISTAS
União (1)	883.192	538.537	405.237
Estados (2)	2.904.566	991.013	542.895
Municípios (3)	1.361.114	255.160	93.345
TOTAL	5.148.872	1.784.710	1.041.477

Legenda: (1) Posição em dez. 2002, excluindo-se os servidores de empresas públicas e sociedades de economia mista. (2) Dados de todos os estados, exceto Roraima. (3) Refere-se a 1 477 municípios que preencheram o Demonstrativo Previdenciário até 18 de junho de 2003.

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal jan. 2003 / MPOG; SPS/MPS. Elaboração SPS/MPS, *apud* Panorama da Previdência Social brasileira, MPS, mar. 2004, p. 40.

Pode-se notar que na União a relação Ativos/Inativos-Pensionistas já se tornou inferior à unidade. Neste particular, os estados e, mais ainda, os municípios situam-se numa condição aparentemente mais confortável, mas a tendência é de agravamento, afetando o tão pretendido equilíbrio financeiro e atuarial.

Feitas essas considerações, que objetivaram oferecer uma visão geral da condição dos regimes de previdência dos servidores públicos, serão abordadas a seguir algumas peculiaridades dos RPPS municipais, objeto específico do presente estudo.

3.5 OS RPPS MUNICIPAIS

3.5.1 ASPECTOS PRINCIPAIS

Diante do contexto inaugurado pela Constituição Federal de 1988, um grande número de municípios brasileiros acabou adotando Regimes Jurídicos Únicos (RJU)

com o objetivo principal de desvincular os seus servidores do RGPS administrado pelo INSS, vinculando-os a RPPS administrados pelos próprios municípios. É fato que as Leis Orgânicas dos municípios criaram uma série de vantagens e benefícios para os servidores, copiando e ampliando os contidos na Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o RJU dos servidores da União, onerando cada vez mais os recém-criados regimes previdenciários.

Segundo Silva (2002), uma pesquisa realizada pela Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, desenvolvida em 1998, apontou que cerca de 80% dos municípios de São Paulo que constituíram seus RPPS, o fizeram sem a realização de estudos atuariais. Aproximadamente um terço dos que realizaram, declararam que não seguiram a orientação do profissional de atuária.

Quando um município não conta com regime próprio de previdência, os seus servidores ficam vinculados ao RGPS, como se fossem empregados, e o município passa a ser considerado, para fins previdenciários, como empresa, com todas as obrigações decorrentes. Assim, o município terá a obrigatoriedade de contribuir para a Previdência Social, com uma alíquota de 20%, incidente sobre o total dos salários-de-contribuição dos seus servidores, somada a uma alíquota de 1%, sobre a mesma base, para o financiamento dos benefícios decorrentes de acidentes do trabalho. Os servidores, por sua vez, contribuirão com uma alíquota entre 8% e 11%, variável de acordo com o valor do respectivo salário-de-contribuição, mediante desconto obrigatório efetuado pelo município.

A questão do desequilíbrio financeiro dos RPPS municipais pode ser analisada a partir das considerações apontadas no item anterior, ou seja, há uma tendência à igualdade entre o número de servidores ativos e de servidores inativos e pensionistas, o

que afeta a sustentabilidade de regimes pautados no modelo de repartição simples com benefícios definidos (BD). A tabela abaixo apresenta a relação entre a quantidade de servidores ativos e servidores inativos e pensionistas, verificada no ano 2000, em algumas capitais brasileiras:

Tabela 2 – Relação ativos / inativos e pensionistas, por capital – 2000

Capital	Servidores Ativos	Servidores Inativos	Pensionistas	Relação Ativos / Inativos
Salvador	10.782	6.623	4.586	0,96
São Paulo	109.784	42.653	23.446	1,66
Porto Alegre	16.842	5.472	3.901	1,80
Recife	11.373	4.494	320	2,36
Belo Horizonte	21.359	6.234	2.262	2,51
Vitória	5.476	1.367	456	3,00
Belém	10.863	2.317	1.289	3,01
São Luís	10.053	2.421	805	3,12
Fortaleza	22.489	5.084	2.087	3,14
Aracaju	5.435	1.366	121	3,66
Curitiba	22.765	3.808	1.356	4,41

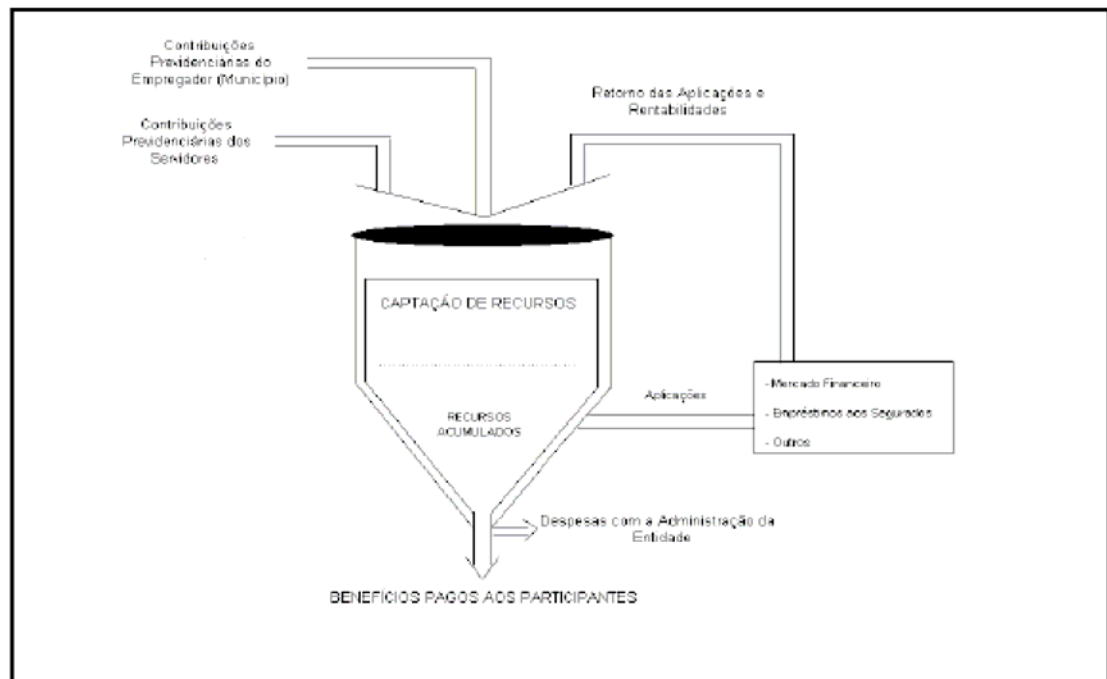
Fonte: Secretarias de Administração Municipais, *apud* SILVA, 2002, f. 57.

O município de Salvador é o que apresenta a relação ativo/inativo mais crítica, com valor inferior à unidade. Na análise de Silva (2002), a situação da capital baiana implica na urgência de reformulação previdenciária, sob risco de “inviabilizar a administração municipal”. Logo em seguida vêm São Paulo e Porto Alegre com relação ativo/inativo entre um e dois, situação um pouco menos crítica que a de Salvador.

Há que se salientar que a avaliação atuarial apresenta importância fundamental em se tratando da sustentabilidade dos RPPS, não só os municipais. Extraídos os dados necessários – dentre eles o número de servidores ativos, inativos, pensionistas, idade e tempo de contribuição dos participantes, idade e número de dependentes por segurado – têm-se os primeiros requisitos para a elaboração do estudo atuarial, cuja exigibilidade passou a existir, como já citado, a partir de 1998, com a Lei nº 9.717 e com

a EC nº 20. De acordo com Arruda (1999), a fórmula para a condução e a manutenção dos regimes de previdência municipais não é complexa, pelo contrário, há que se ter em mente a formação de uma espécie de “reservatório”, que absorverá os recursos advindos das contribuições (do patrocinador e dos segurados) e das rentabilidades das aplicações dos recursos acumulados. No lado das aplicações dos recursos, aparecem as despesas administrativas, calculadas a partir da avaliação atuarial, e o pagamento dos benefícios aos segurados e seus dependentes, após o cumprimento das carências apontadas pelo estudo atuarial. O modelo sugerido pelo autor pode ser visto na figura abaixo:

Figura 1 – Esquema demonstrativo das Origens e Aplicações dos Recursos dos RPPS Municipais



Fonte: ARRUDA (1999, p. 63). Adaptado.

Outro ponto que merece ser destacado na análise da situação dos RPPS municipais é o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que atesta a adequação do RPPS de

Estado, Distrito Federal ou de Município ao disposto na Lei nº 9.717/98 e na Portaria MPAS nº 4.992/99.

A concessão do CRP está a cargo da Secretaria de Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS), que desenvolverá e manterá o Sistema de Informações dos Regimes de Previdência Social (Cadprev). Neste sistema constarão os dados do RPPS, bem como o registro de eventuais inobservâncias e descumprimentos da legislação que rege esse regime.

Vale salientar também que o ente federativo deve prestar ao MPS e ao Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil todas as informações solicitadas sobre o regime próprio, tendo este profissional acesso a todos os livros, notas técnicas e demais documentos que possam atestar o cumprimento da legislação que disciplina o funcionamento dos RPPS.

3.5.2 O PANORAMA ATUAL

Ao que tudo indica, as dificuldades de gestão e a ampliação das exigências legais acerca do adequado funcionamento dos RPPS têm levado inúmeros municípios brasileiros a extinguirem os seus regimes próprios.

Para se ter uma idéia, segundo a SPS/MPAS, apud Silva (2002), no ano 2000 existiam 3 191 municípios brasileiros com RPPS. Esse número sofreu drástica redução, tendo chegado a 2 149 em 01 de junho de 2004, de acordo com os dados fornecidos pela SPS/MPS. Significa dizer que houve uma queda de mais de 32% em apenas quatro anos.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos RPPS municipais em 2000, de acordo com o tamanho da população do município e o número de servidores amparados.

Tabela 3 – Brasil: Municípios com RPPS por tamanho da população e número de servidores estatutários

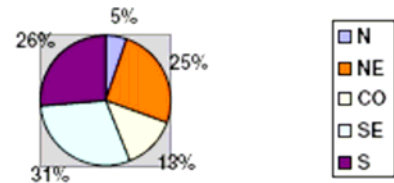
População – 2000	Número de Municípios
Até 20.000	2.141
De 20.000 a 50.000	619
De 50.001 a 100.000	225
De 100.001 a 500.000	153
De 500.001 a 1.000.000	18
Mais de 1.000.000	12
Subtotal	3.168
Sem informação	23
Total	3.191
Estatutários – 1996	
Até 100	646
De 101 a 500	1.292
De 501 a 1.000	331
De 1001 a 5.000	217
De 5.001 a 10.000	25
Mais de 10.000	13
Subtotal	2.524
Sem informação	667
Total	3.191

Fonte: RAIS 2000; MPAS, *apud* SILVA (2002, f. 58).

Os 2 149 RPPS municipais existentes no Brasil em 01 de junho de 2004, encontram-se distribuídos em todos os 26 estados da Federação e no Distrito Federal. A maioria deles localiza-se no estado do Rio Grande do Sul (304). Já o Estado de Roraima e o Distrito Federal são as unidades da Federação que possuem os menores números (1). Dos 417 municípios baianos, 112 possuem RPPS, o que posiciona o estado em 7º lugar em números absolutos. O quadro abaixo apresenta a distribuição dos RPPS municipais por Unidade da Federação e por região geográfica.

Quadro 2 – Número de Municípios com RPPS, por Unidade da Federação e por Região Geográfica

Alagoas	58	Acre	3
Bahia	112	Amazonas	28
Ceará	39	Amapá	6
Maranhão	82	Pará	44
Paraíba	87	Rondônia	15
Pernambuco	123	Roraima	1
Piauí	24	Tocantins	15
Rio Grande do Norte	13	Região Norte (N)	112
Sergipe	6	Espírito Santo	37
Região Nordeste (NE)	544	Minas Gerais	274
Distrito Federal	1	Rio de Janeiro	69
Goiás	167	São Paulo	259
Mato Grosso do Sul	34	Região Sudeste (SE)	639
Mato Grosso	83	TOTAL BRASIL	2.149
Região Centro-Oeste (CO)	285		
Paraná	186		
Rio Grande do Sul	304		
Santa Catarina	79		
Região Sul (S)	569		



Fonte: SPS/MPS – situação em 01 de junho de 2004. Elaboração própria.

A situação financeira deficitária experimentada pela grande maioria dos RPPS municipais tem servido de justificativa para a insuficiência de caixa dos municípios, a qual estaria estrangulando a capacidade de investimento em setores sociais básicos como educação e saúde. Segundo matéria jornalística publicada (DOCA, 2004), do total de RPPS municipais existentes no Brasil, menos de 10 encontram-se equilibrados financeiramente e dispõem de reservas suficientes para honrar os pagamentos dos benefícios previdenciários atuais e futuros. A situação apresenta-se mais grave nas capitais – principalmente São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Porto Alegre – e em municípios de porte médio, como Ribeirão Preto (SP). São citados, por outro lado,

fundos plenamente capitalizados e superavitários, como os de São Jose dos Campos, São Sebastião e Jacareí, em São Paulo, e de Piraí, no Rio de Janeiro.

4 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

Neste capítulo são apresentados o modelo de análise adotado, a descrição e a análise dos dados coletados através da aplicação do formulário de pesquisa de campo e dos relatórios disponíveis na Internet referentes à população estudada, conforme os procedimentos metodológicos apontados na Introdução.

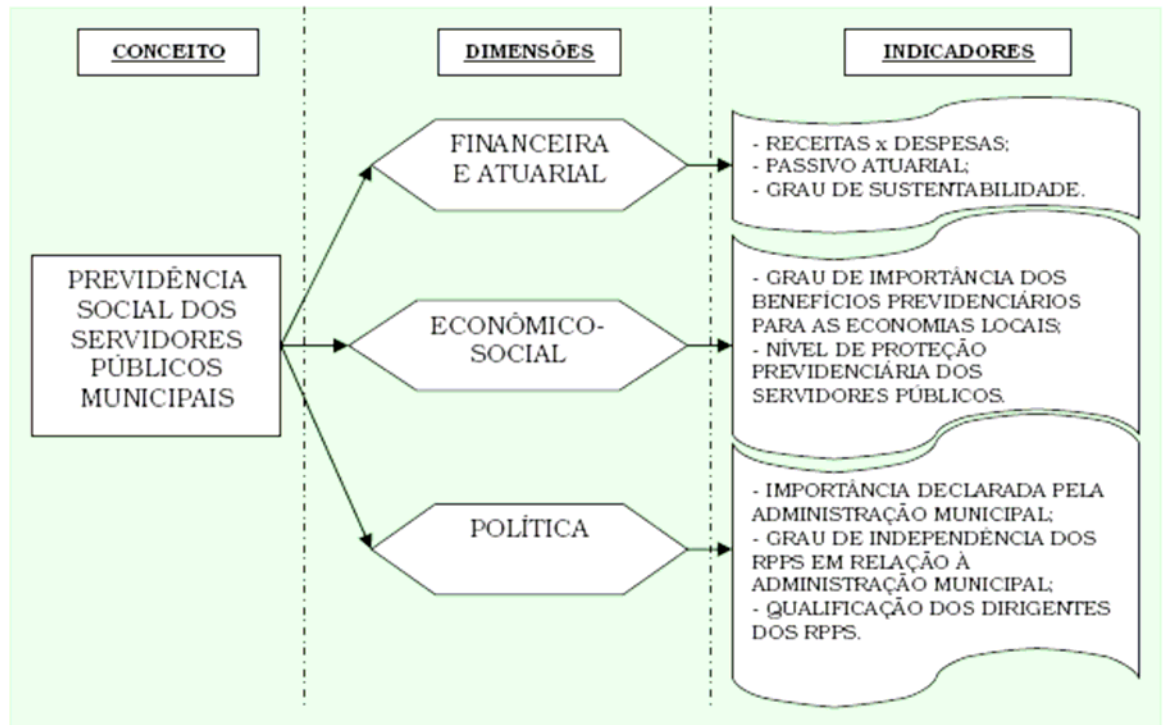
4.1 MODELO DE ANÁLISE

De acordo com Quivy e Campenhoudt (1998), as perspectivas e as novas idéias coletadas pelo pesquisador devem ser traduzidas numa linguagem que as habilitem a conduzir o trabalho sistemático de coleta e análise de dados de observação ou experimentação que deve seguir-se. Daí a importância de desenvolver um “modelo de análise”, capaz de articular conceitos, dimensões e indicadores suficientes à compreensão do objeto estudado.

Conforme descrito na parte introdutória, o presente estudo tem por objeto de análise os RPPS administrados por Institutos Municipais de Previdência da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e da região Paraguaçu, ambas situadas no estado da Bahia.

O modelo de análise utilizado na interpretação dos dados coletados na presente pesquisa obedece o esquema disposto na figura a seguir.

Figura 2 – Modelo de Análise



Fonte: Elaboração própria.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Conforme citado na introdução deste trabalho, no estado da Bahia existem 112 municípios que possuem RPPS, segundo a SPS/MPS. Destes, 73 têm até 20 mil habitantes e apenas um (Salvador) possui mais de 500 mil habitantes. A tabela abaixo apresenta a distribuição, absoluta e relativa, dos RPPS municipais da Bahia de acordo com a população do município patrocinador.

Tabela 4 – Bahia: Municípios com RPPS por tamanho da população

POPULAÇÃO *	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	%
Até 20.000	73	65,18
De 20.001 a 50.000	29	25,89
De 50.001 a 100.000	6	5,36
De 100.001 a 500.000	3	2,68
Acima de 500.000	1	0,89
TOTAL	112	100,00

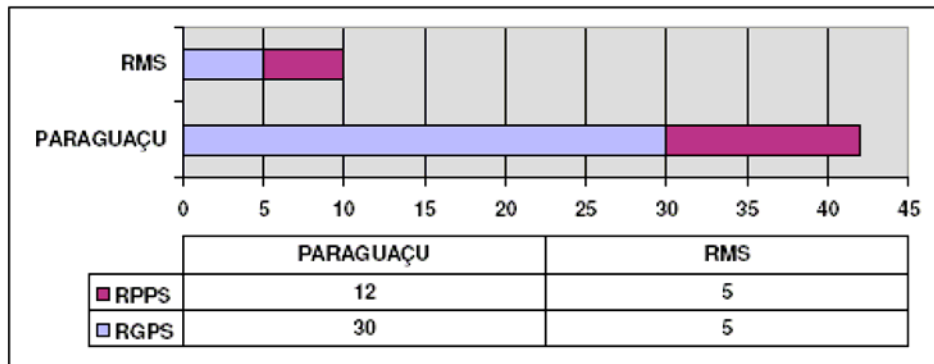
* Segundo o Censo Demográfico 2000 (IBGE).

Fonte: SPS/MPS – situação em 01 de junho de 2004. Elaboração própria.

Como já esclarecido, a pesquisa foi desenvolvida junto a oito municípios baianos, localizados na Região Paraguaçu e na Região Metropolitana de Salvador (RMS). A primeira – situada no sopé da Chapada Diamantina, onde nasce o Rio Paraguaçu – compõe-se de 42 municípios, dentre eles Feira de Santana, segunda cidade mais populosa da Bahia. A produção agrícola da região está centrada na mandioca, no feijão, no milho, no sisal e na mamona, além disso, destaca-se a criação de bovinos, caprinos e ovinos. Entretanto, a grande riqueza da Região Paraguaçu é a mineração, principalmente as explorações de cromo, cobre e esmeraldas. A RMS, por sua vez, compõe-se de 10 municípios, dentre eles Salvador, capital e mais importante centro populacional e de desenvolvimento do estado. Principal pólo turístico e industrial da Bahia, a RMS destaca-se ainda pela produção de dendê e petróleo e pela predominância de cidades históricas.

Com relação aos regimes de previdência social adotados pelos municípios das duas regiões, como um todo, nota-se a predominância do RGPS, apesar de na Região Metropolitana de Salvador ocorrer um equilíbrio entre o número de RGPS e de RPPS. O gráfico abaixo apresenta o perfil das duas regiões, considerando o número total de municípios e o regime de previdência que ampara os servidores públicos municipais.

Figura 3 – Distribuição dos municípios das Regiões Paraguaçu e Metropolitana de Salvador de acordo com o regime de previdência aplicado aos servidores públicos municipais



Fonte: SPS/MPS – situação em 01 de junho de 2004. Elaboração própria.

Conforme citado na Introdução, a partir de pesquisa na Internet, pôde-se constatar que dentre os 17 RPPS existentes nas duas regiões consideradas apenas oito possuíam relatórios demonstrativos publicados na página eletrônica da Previdência Social (<http://www.previdencia.gov.br>). Esses oito municípios foram tomados como objeto de estudo justamente porque seria possível desenvolver uma análise mais consistente.

A fim de oferecer uma visão geral do objeto de análise, são apresentados no quadro abaixo dados referentes à localização e aos principais indicadores econômicos e sociais de cada um dos municípios incluídos na pesquisa¹³.

¹³ O Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) é composto dos seguintes índices: Índice de Infraestrutura (INF), que considera dados como o número de terminais telefônicos em serviço, consumo de energia elétrica e quantidade de estabelecimentos bancários, comerciais e de serviços; Índice de Qualificação da Mão-de-obra (IQM), que considera o nível de escolaridade dos trabalhadores ocupados no setor formal; e o Índice do Produto Municipal (IPM), que apura o nível de geração de renda do município em todos os setores da atividade econômica. O Índice de Desenvolvimento Social (IDS), por sua vez, compõe-se dos seguintes índices: Índice do Nível de Saúde (INS), que considera o número de profissionais e estabelecimentos de saúde, vacinações e leitos; Índice do Nível de Educação (INE), que apura a quantidade de alunos matriculados; Índice dos Serviços Básicos (ISB), que considera o nível de consumo de água tratada e de energia elétrica residencial; e Índice da Renda Média dos Chefes de Família (IRMCH), que expressa o rendimento médio dos chefes de família. (SEI, 2002, p. 9-10).

Quadro 3 – Indicadores econômicos e sociais dos municípios pesquisados

MUNICÍPIO	REGIÃO	POPULAÇÃO (1)	IDE (2)	Pos.(*)	IDS (3)	Pos.(*)
Camaçari	RMS	161.727	5.347,40	2º	5.155,48	10º
Capela do Alto Alegre	Paraguaçu	11.898	4.988,00	285º	5.010,54	138º
Feira de Santana	Paraguaçu	480.949	5.189,10	4º	5.198,85	4º
Ipecaetá	Paraguaçu	18.383	4.988,51	233º	4.932,38	383º
Itaberaba	Paraguaçu	58.943	5.002,72	40º	5.074,83	44º
Macajuba	Paraguaçu	11.474	4.987,31	354º	4.973,09	263º
Salvador	RMS	2.443.107	6.704,62	1º	5.375,13	1º
Vera Cruz	RMS	29.750	5.003,64	38º	5.184,94	5º

Legenda: (1) De acordo com o Censo Demográfico 2000 (IBGE); (2) Índice de Desenvolvimento Econômico (IDEI, 2002, dados referentes ao ano 2000); (3) Índice de Desenvolvimento Social (IDS, 2002, dados referentes ao ano 2000); (*) Posição do IDE / IDS do município em relação aos demais municípios do estado, considerando-se os 415 municípios existentes na Bahia no ano 2000.

Fontes: IBGE e SEI. Elaboração própria.

Observa-se que em termos populacionais três municípios pesquisados apresentam mais de 100 mil habitantes (Salvador, Feira de Santana e Camaçari) e três apresentam menos de 20 mil (Ipecaetá, Capela do Alto Alegre e Macajuba), enquanto Itaberaba e Vera Cruz situam-se entre esses limites. Justamente os três municípios menos populosos são os que possuem os menores índices (IDE e IDS) dentre os municípios pesquisados. Nota-se também que, com exceção de Feira de Santana, os municípios da Região Paraguaçu apresentam índices inferiores aos dos municípios da RMS, o que indica que a situação econômico-social é menos confortável e, portanto, mais suscetível a perturbações em virtude de eventuais falhas dos regimes de previdência dos servidores municipais.

Outro aspecto que merece especial atenção na presente análise é a composição das receitas correntes auferidas pelos municípios pesquisados, sobretudo no que diz respeito à participação das transferências correntes – principalmente as provenientes da União – sobre esses montantes. Conforme comentado no Capítulo 3, o não cumprimento das regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei nº 9.717/98 enseja a aplicação de diversas penalidades aos municípios, dentre elas o

bloqueio do repasse de verbas federais. Ou seja, quanto maior a participação das transferências federais sobre o total das receitas do município, maior o impacto advindo de uma eventual suspensão dessas transferências. A tabela a seguir apresenta o resumo dos dados coletados, referentes ao ano de 2002.

Tabela 5 – Composição das Receitas Correntes dos Municípios pesquisados – Exercício: 2002 - Em R\$ Milhões

Município	Total das Receitas Correntes (a)	Transferências Correntes (b)	Transferências Federais (c)	% b/a	% c/a	% c/b
Camaçari	261,888	207,297	42,233	79,16	16,13	20,37
Capela do Alto Alegre	5,588	5,416	4,055	96,92	72,57	74,87
Feira de Santana	130,524	91,991	37,379	70,48	28,64	40,63
Ipecaetá	8,393	8,016	5,858	95,51	69,80	73,08
Itaberaba	21,689	18,342	11,200	84,57	51,64	61,06
Macajuba	5,613	5,129	4,081	91,38	72,71	79,57
Salvador	969,303	522,685	189,709	53,92	19,57	36,29
Vera Cruz	13,831	11,078	7,653	80,10	55,33	69,08

Obs.: As Transferências Correntes compõem-se das transferências federais e estaduais.

Fontes: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM) – Indicadores municipais 2000/2001/2002; e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) – Transferências constitucionais, verbas federais, ano 2002. Elaboração própria.

Nota-se que os municípios de menor porte apresentam um maior grau de dependência quanto ao repasse de recursos federais, destacando-se Capela do Alto Alegre e Macajuba onde as transferências federais representaram mais de 72% do total das receitas municipais em 2002. Camaçari (com 16,13%) e Salvador (com 19,57%), por outro lado, apresentaram os maiores graus de autonomia nesse item. Observa-se também que nos municípios de Capela do Alto Alegre, Ipecaetá e Macajuba, as transferências correntes – estaduais e federais – ultrapassaram 90% das receitas totais, ou seja, as receitas próprias desses municípios significaram menos de 10% dos recursos disponíveis naquele ano.

Para concluir a apresentação das características gerais dos municípios pesquisados, vale analisar o nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida

(RCL)¹⁴ com as despesas com pessoal (DP)¹⁵, visto que a LRF define o limite de 60% da RCL imposto pela LRF para as despesas com pessoal, para essa relação e o município que ultrapassá-lo poderá sofrer sanções, conforme já comentado neste trabalho. A tabela abaixo apresenta dados fornecidos pelo TCM referentes aos exercícios de 2000, 2001 e 2002.

Tabela 6 – Municípios pesquisados: Nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida com Despesas com Pessoal – Exercícios: 2000, 2001, 2002.

MUNICÍPIO	RELAÇÃO DP / RCL (%)		
	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>
Camaçari	35,46	37,37	41,70
Capela do Alto Alegre	34,13	43,51	46,58
Feira de Santana	57,85	69,88	54,86
Ipecaetá	45,23	45,24	47,44
Itaberaba	49,69	62,84	54,93
Macajuba	40,17	47,15	40,28
Salvador	28,67	39,90	40,82
Vera Cruz	45,92	52,99	52,10

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM) – Indicadores municipais 2000/2001/2002. Elaboração própria.

Pode-se notar que no último exercício disponível nenhum dos municípios incluídos na pesquisa excedeu o limite de 60% da RCL imposto pela LRF para as despesas com pessoal, sendo Macajuba e Salvador os que apresentaram os menores percentuais (pouco mais de 40%), enquanto Feira de Santana e Itaberaba foram os que apresentaram os maiores índices (cerca de 54%). Vale observar que nos exercícios de

¹⁴ De acordo com a LRF, entende-se como Receita Corrente Líquida, para os municípios, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzida a contribuição dos servidores para o custeio do respectivo RPPS e as receitas provenientes da compensação financeira entre regimes de previdência, citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

¹⁵ A LRF define despesa total com pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

2000 e 2001, seis dos oito municípios pesquisados também apresentaram números inferiores ao limite de 60%. A exceção ficou por conta de Feira de Santana e Itaberaba, que em 2001 comprometeram, respectivamente, 69,88% e 62,84% da RCL com despesas de pessoal.

4.3 PERFIL DOS RPPS PESQUISADOS

4.3.1 INFORMAÇÕES GERAIS

Todos os RPPS pesquisados são geridos por Institutos de Previdência Social, constituídos sob a forma de autarquias municipais. O quadro a seguir apresenta a denominação de cada um deles e a indicação do respectivo ato legal de constituição.

Quadro 4 – Identificação dos Institutos Municipais de Previdência pesquisados

DENOMINAÇÃO	MUNICÍPIO	ATO LEGAL DE CONSTITUIÇÃO
INSTITUTO DE SEGURIDADE DOS SERVIDORES MUNICIPAIS – ISSM	Camaçari	Lei Municipal nº 287, de 23/12/1993
CAPELA DO ALTO ALEGRE PREVIDÊNCIA – CAPELA PREV	Capela do Alto Alegre	Lei Municipal nº 77, de 16/12/1992
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE FEIRA DE SANTANA – IPFS	Feira de Santana	Lei Municipal nº 1693/93
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DE IPECAETÁ – IPSI	Ipecaetá	Lei Municipal nº 38, de 08/07/1997
ITABERABA PREVIDENCIA – ITAPREV	Itaberaba	Lei Municipal nº 794, de 01/11/1992
CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE MACAJUBA – CASEM	Macajuba	Lei Municipal nº 15, de 26/08/1993
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SALVADOR – IPS	Salvador	Lei Municipal nº 2456, de 15/01/1973
INSTITUTO DE PREVIDENCIA MUNICIPAL DE VERA CRUZ – IPMVC	Vera Cruz	Lei Municipal nº 392/94

Fonte: Formulário de pesquisa de campo. Elaboração própria.

Com relação à infra-estrutura operacional, sete dos oito Institutos pesquisados, ou 87,5%, não possuem quadro próprio de pessoal, isto é, os seus funcionários são

servidores cedidos pela prefeitura. Verifica-se idêntica proporção no que diz respeito à presença de profissionais de atuária dentro do quadro técnico dos Institutos, ou seja, apenas um deles informou que conta com profissional próprio, os demais contam apenas com profissional contratado externamente.

4.3.2 POPULAÇÃO ASSISTIDA

No que tange à relação entre população assistida pelos Institutos e número total de habitantes do município, conforme tabela abaixo, nota-se que naqueles de menor porte os números são mais significativos, isto é, uma maior parcela dos habitantes do município depende diretamente dos benefícios – atuais ou futuros – proporcionados pelos Institutos.

Tabela 7 – Parcela da população total assistida pelos Institutos de Previdência pesquisados. Em 31.12.2003

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL*	POPULAÇÃO ASSISTIDA PELO RPPS MUNICIPAL	% EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL
CAMAÇARI	161.727	3.102	1,92%
CAPELA DO ALTO ALEGRE	11.898	473	3,98%
FEIRA DE SANTANA	480.949	4.823	1,00%
IPECAETA	18.383	573	3,12%
ITABERABA	58.943	1.170	1,98%
MACAJUBA	11.474	520	4,53%
SALVADOR	2.443.107	23.090	0,95%
VERA CRUZ	29.750	895	3,01%

* De acordo com o Censo Demográfico 2000 (IBGE).

Fontes: Formulário de pesquisa de campo e SPS/MPS. Elaboração própria.

Cumprir observar que foram consideradas apenas as pessoas ligadas diretamente aos RPPS, ou seja, não foram computados os respectivos dependentes (cônjuges e filhos, etc.). Ainda assim, quase cinco por cento da população total de Macajuba está vinculada ao Instituto de Previdência municipal. Os menores percentuais

são verificados nos municípios de Salvador e Feira de Santana, onde cerca de um por cento da população possui vínculo com o RPPS local.

A tabela que se segue apresenta, por município, a composição da população assistida pelos Institutos de Previdência pesquisados, discriminando o número de servidores ativos, inativos e pensionistas. Na última coluna consta a relação entre o número de ativos e de inativos e pensionistas, ou seja, a quantidade de ativos existente para cada aposentado ou pensionista do RPPS pesquisado.

Tabela 8 – Composição da população assistida pelos Institutos de Previdência pesquisados. Em 31.12.2003

MUNICÍPIO	ATIVOS (A)	INATIVOS (I)	PENSIONISTAS (P)	A + I + P	RELAÇÃO A / (I+P)
CAMAÇARI	2.531	468	103	3.102	4,4
CAPELA DO ALTO ALEGRE	468	4	1	473	93,6
FEIRA DE SANTANA	3.750	876	197	4.823	3,5
IPECAETA	550	22	1	573	23,9
ITABERABA	1.068	79	23	1.170	10,5
MACAJUBA	519	1	0	520	519,0
SALVADOR	11.902	6.739	4.449	23.090	1,1
VERA CRUZ	836	40	19	895	14,2
TOTAL	21.624	8.229	4.793	34.646	Relação Média 1,7

Fontes: Formulário de pesquisa de campo e SPS/MPS. Elaboração própria.

Com relação à proporção entre o número de ativos e de inativos/pensionistas, observa-se que a situação menos confortável é a de Salvador, onde existe praticamente um servidor ativo para cada inativo/pensionista, seguida de Feira de Santana e Camaçari com índices de 3,5 e 4,4, respectivamente. De acordo com os dados disponíveis, o município de Macajuba, com 519 ativos para cada inativo/pensionista, é o que apresenta situação mais confortável. Em termos globais, o índice aqui comentado ficou em 1,7, ou seja, considerando-se o número total de servidores ativos e o número total de inativos e pensionistas dos oito Institutos analisados, a razão entre as duas grandezas aproxima-se da unidade. Isso se dá

porque o maior quantitativo concentra-se em Salvador, município que apresenta a condição mais desfavorável.

4.3.3 SITUAÇÃO FINANCEIRA

A análise aqui realizada desenvolve-se a partir de dados coletados no Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio de Previdência Social, de cada um dos RPPS pesquisados, relativas aos dados consolidados do exercício 2003. Destarte, serão comentadas as informações referentes aos principais campos que compõem o citado demonstrativo, a saber: I – Receita previdenciária; II – Despesa previdenciária; III – Resultado previdenciário; IV – Saldo financeiro do RPPS.

A tabela a seguir apresenta os dados das receitas previdenciárias obtidas no exercício 2003 pelos RPPS dos municípios pesquisados. Cumpre ressaltar que, de acordo com as instruções do Ministério da Previdência Social, a contribuição patronal refere-se apenas à aplicação da alíquota prevista na legislação municipal que rege o respectivo RPPS, isto é, não contempla eventuais contribuições suplementares.

Tabela 9 – Receitas previdenciárias dos RPPS pesquisados – por tipo
Exercício: 2003
(Em R\$)

MUNICÍPIO	Contribuição Patronal (Prefeitura)	Contribuição Servidor Ativo	Contribuição Inativo/Pensionista	Outras Receitas	TOTAL
CAMAÇARI	1.795.160	2.686.104	489.181	870.343	5.840.788
CAPELA DO ALTO ALEGRE	30.466	61.362	0	47.995	139.823
FEIRA DE SANTANA	3.818.918	3.727.614	0	396.353	7.942.885
IPECAETA	428.359	2.018	0	0	430.377
ITABERABA	191.005	212.075	2.282	4.626	409.988
MACAJUBA	53.266	971.694	0	47.171	1.072.131
SALVADOR	10.331.666	15.310.680	0	597.906	26.240.252
VERA CRUZ (*)	27.363	77.915	0	7.731	113.009

(*) Referente ao exercício 2002. Dados de 2003 indisponíveis.

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

No que se refere às despesas previdenciárias, os RPPS pesquisados apresentaram em 2003 a situação indicada na tabela que se segue.

Tabela 10 – Despesas previdenciárias dos RPPS pesquisados – por tipo
Exercício: 2003
(Em R\$)

MUNICÍPIO	Despesa com Inativos e Pensionistas	Despesas Administrativas	Outras Despesas	TOTAL
CAMAÇARI	4.975.215	519.881	148.826	5.643.922
CAPELA DO ALTO ALEGRE	3.000	14.895	30.999	48.894
FEIRA DE SANTANA	10.447.482	141.420	0	10.588.902
IPECAETA	37.932	128.331	0	166.263
ITABERABA	265.638	120.318	0	385.956
MACAJUBA	2.840	41.776	1.800	46.416
SALVADOR	152.001.193	2.435.826	234.677	154.671.696
VERA CRUZ (*)	1.042.690	116.513	7.450	1.166.653

(*) Referente ao exercício 2002. Dados de 2003 indisponíveis.

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

Partindo para a confrontação entre receitas e despesas dos RPPS pesquisados, obtém-se os resultados previdenciários elencados na tabela abaixo.

Tabela 11 – Resultado previdenciário dos RPPS pesquisados
Exercício: 2003
(Em R\$)

MUNICÍPIO	RECEITAS TOTAIS	DESPESAS TOTAIS	RESULTADO
CAMAÇARI	5.840.788	5.643.922	196.866
CAPELA DO ALTO ALEGRE	139.823	48.894	90.929
FEIRA DE SANTANA	7.942.885	10.588.902	-2.646.017
IPECAETA	430.377	166.263	264.114
ITABERABA	409.988	385.956	24.032
MACAJUBA	1.072.131	46.416	1.025.715
SALVADOR	26.240.252	154.671.696	-128.431.444
VERA CRUZ (*)	113.009	1.166.653	-1.053.644

(*) Referente ao exercício 2002. Dados de 2003 indisponíveis.

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

A análise aqui desenvolvida encerra-se com os comentários acerca do saldo financeiro dos RPPS estudados. O Ministério da Previdência Social o define como sendo “o valor total dos recursos e investimentos financeiros no último dia útil do último

mês informado no demonstrativo”, ou seja, 31 de dezembro de 2003, no caso em pauta¹⁶. Os dados coletados estão dispostos na tabela a seguir.

**Tabela 12 – Saldo financeiro dos RPPS pesquisados
Exercício: 2003
(Em R\$)**

MUNICÍPIO	SALDO FINANCEIRO
CAMAÇARI	10.096.714
CAPELA DO ALTO ALEGRE	8.043
FEIRA DE SANTANA	109.262
IPECAETA	635.203
ITABERABA	32.735
MACAJUBA	697.348
SALVADOR	0
VERA CRUZ (*)	78.496

(*) Referente ao exercício 2002. Dados de 2003 indisponíveis.

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas dos RPPS. Elaboração própria.

De um modo geral, vê-se que a situação financeira dos RPPS pesquisados é bastante diversa, indo desde o equilíbrio, como nos casos de Camaçari, Ipecaetá e, principalmente, Macajuba, até a situação de desequilíbrio expressivo, como em Feira de Santana, Vera Cruz e, mais gravemente, Salvador. Existem ainda os municípios que se situaram em posição intermediária, como Capela do Alto Alegre e Itaberaba.

Há que se esclarecer que a análise financeira por si só não é suficiente para se traçar o diagnóstico geral de um RPPS. Torna-se necessário o alcance de outras variáveis, dentre elas as que definem a condição atuarial do regime previdenciário. O item a seguir é dedicado a tal análise.

¹⁶ 31 de dezembro de 2002 para o município de Vera Cruz.

4.3.4 PROJEÇÕES ATUARIAIS

A análise aqui desenvolvida baseou-se no exame do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial de cada um dos RPPS estudados. Tal relatório trata-se de documento oficial encaminhado periodicamente pelo ente público que mantém RPPS, ao MPS, o qual se encarrega de analisá-lo e publicá-lo em sua página na Internet. Além de apresentar informações gerais acerca do RPPS, tais como alíquotas de contribuição, estatísticas e projeções, o demonstrativo contém parecer atuarial assinado por técnico habilitado pelo Instituto Brasileiro de Atuária (IBA).

As projeções atuariais constantes dos demonstrativos examinados apresentam as previsões de receitas, despesas e resultados dos RPPS durante os próximos 75 exercícios, contados a partir do ano seguinte ao da avaliação. Para efeitos de análise, foram selecionadas aleatoriamente as projeções relativas aos exercícios 2005, 2025 e 2050. A tabela abaixo resume os dados coletados, por município e por exercício.

Tabela 13 – Projeções atuariais para os RPPS pesquisados – Exercícios selecionados (Em R\$ Milhares)

Município	2005			2025			2050		
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo
Camaçari	3.486	18.711	-15.225	1.466	1.609	-143	189	189	0
Capela	216.592	24.799	191.793	780	671	109	544	1.289	-745
Feira	10.243	19.402	-9.159	10.283	45.214	-34.931	10.369	46.101	-35.732
Ipecaetá	640	419	221	1.764	1.653	111	680	3.025	-2.345
Itaberaba	1.028	717	311	1.083	3.450	-2.367	1.011	7.599	-6.588
Macaçuba	1.094	118	976	138	602	-464	137	1.086	-949
Salvador	150.932	135.995	14.937	219.610	183.559	36.051	42.451	217.025	-174.574
Vera Cruz	244	148	96	63	263	-200	33	273	-240

Fonte: Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial dos RPPS.

Nota-se que em 2025 apenas os de Capela do Alto Alegre, Ipecaetá e Salvador permanecem com saldos positivos. Já em 2050, último ano selecionado, tão somente o RPPS de Camaçari apresenta equilíbrio entre receitas e despesas, alcançado já a partir

do ano 2029, para os demais, as projeções apontam profundos desequilíbrios. Portanto, há uma tendência à situação deficitária ao longo dos anos, de acordo com as projeções atuariais analisadas.

4.4 OUTROS ASPECTOS OBSERVADOS

Além dos dados já analisados, a pesquisa empírica permitiu a percepção de outros aspectos julgados importantes para a elaboração de um diagnóstico mais preciso, haja vista se referirem à visão do gestor público diante da questão previdenciária em seu município.

Todos os respondentes declararam estar cientes das responsabilidades previdenciárias do município. Quanto ao nível de conhecimento que a administração municipal possui acerca da legislação previdenciária como um todo, um dos respondentes indicou a opção “pouco conhecimento”, enquanto 60% consideram esse nível como sendo suficiente, mesmo percentual atribuído ao nível suficiente de conhecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante à importância atribuída à questão previdenciária para o equilíbrio fiscal do município, 80% dos respondentes consideram-na importante ou muito importante, enquanto apenas um deles (20%) afirmou ser pouco importante.

Com relação aos fatores que influenciaram na decisão de implantar um regime próprio de previdência no município e que justificam a continuidade do mesmo, vale destacar a que se refere ao alto custo de patrocínio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A importância atribuída deve-se ao fato de as prefeituras estudadas contribuírem, para os respectivos RPPS, com alíquotas entre 7% e 16% sobre a folha

de pagamento, muito inferior, portanto, aos 21% devidos pelos entes públicos vinculados ao Regime Geral.

De um modo geral, os gestores públicos que participaram da pesquisa demonstraram preocupação com a situação em que se encontram os RPPS que dirigem, sobretudo no que se refere à sustentabilidade dos mesmos diante das regras definidas na LRF, na Lei nº 9.717/98 e nas Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/2003. Alguns chegaram a admitir a provável extinção do RPPS dentro de pouco tempo, sob pena de o município tornar-se incapaz de cumprir os limites estabelecidos pela LRF e de honrar os compromissos decorrentes do passivo previdenciário assumido.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho viu-se que o sistema previdenciário brasileiro evoluiu à semelhança dos países precursores, tendo chegado ao modelo atual, largamente utilizado no cenário internacional, qual seja, um sistema subdividido em três regimes básicos: um regime geral e compulsório; um regime complementar e facultativo; e diversos regimes próprios para os servidores públicos, no caso brasileiro, da União, dos Estados, do Distrito Federal e de parte dos Municípios.

Comentou-se que no Brasil a Constituição Federal de 1988 significou o anúncio de uma nova ordem social, pautada no conceito de Seguridade Social como política de proteção mais abrangente, inclusive dispondo de orçamento próprio. Essa nova ordem, no entanto, tem sido reformada através de Emendas Constitucionais, sobretudo as aprovadas em 1998 e 2003, que reformaram o sistema previdenciário brasileiro.

Sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), especialmente os municipais, viu-se que os mesmos têm encontrado dificuldades em se adequar às regras introduzidas pelas reformas constitucionais e por outros atos legais, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei no 9.717/98. A pesquisa empírica procurou focar tais aspectos, a partir de dados coletados junto aos RPPS de oito municípios baianos: Camaçari, Capela do Alto Alegre, Feira de Santana, Ipecaetá, Itaberaba, Macajuba, Salvador e Vera Cruz.

Pôde-se constatar que os RPPS municipais estudados apresentam – ou apresentarão no longo prazo – situações de desequilíbrio financeiro e atuarial, fato que indica um comprometimento do nível de sustentabilidade desses regimes e que aponta

para problemas futuros, não só para os segurados, mas também para o equilíbrio fiscal dos municípios.

Não obstante os RPPS dos municípios de maior porte apresentarem desequilíbrio mais acentuado atualmente, aqueles localizados nos municípios menores são os que tendem a enfrentar situações mais graves no futuro, haja vista o aumento gradativo das despesas previdenciárias ao longo dos próximos anos. Caso não sejam tomadas medidas capazes de anular ou de pelo menos reduzir os déficits projetados, tais como a regularização das contribuições patronais e o repasse dos valores arrecadados dos segurados para os fundos previdenciários, prevê-se uma situação futura insustentável.

Apesar da compensação financeira entre regimes de previdência prevista na Constituição, a extinção dos RPPS em desequilíbrio pode parecer uma solução atraente. Tal medida, no entanto, não significaria redução das despesas previdenciárias das prefeituras, posto que em caso de extinção do RPPS, os servidores municipais efetivos estariam obrigatoriamente vinculados ao RGPS, passando o município a contribuir mensalmente com 21% sobre a folha de pagamento de ativos. Além de ficar obrigado a efetuar descontos sobre a remuneração dos servidores, a título de contribuição dos segurados, devendo repassá-las à Previdência Social, sob pena de incorrer no crime de apropriação indébita previdenciária.

O cenário delineado leva a concluir que os RPPS pesquisados não são capazes de contribuir com o equilíbrio fiscal dos municípios que os abrigam, pelo contrário, constituem-se em sério entrave ao mesmo. Além disso, diante das incertezas quanto à sustentabilidade dos RPPS, também a estabilidade social resta comprometida no longo prazo, especialmente naqueles municípios de menor porte.

A variedade da amostra tomada como objeto de análise, leva a crer que as conclusões inferidas são extensíveis à maioria dos municípios brasileiros, ou seja, a dimensão do problema pode ser maior do que se supõe. Assim, caso não sejam adotadas medidas capazes de alterar o quadro descrito, a previdência social do servidor público no Brasil continuará sendo alvo de controvérsias e certamente não demorará a ser cogitada uma nova reforma do sistema previdenciário no sentido da unificação dos regimes, provavelmente com o fito de nivelá-los por baixo.

Não se pode perder de vista a dimensão política da previdência social, talvez a que mais possibilita a conscientização no sentido da participação da sociedade, principal interessada no bom andamento das políticas sociais. É preciso que seja solidificada a idéia de que a cobertura previdenciária não acontece como dádiva, mas como conquista participativa. O benefício previdenciário, aliás, não decorre de favor ou de concessão gratuita, mas sim de contribuições vertidas pelo segurado ao sistema, ao longo de anos de trabalho. Uma vez afastado o equívoco, tornar-se-á clara a idéia de que a gestão responsável dos fundos previdenciários faz-se imperiosa e que, independentemente da lógica adotada ou da situação econômica vivida, o bem-estar dos cidadãos deve sempre prevalecer.

O estudo aqui desenvolvido certamente não se propõe a elucidar todos os aspectos envolvidos em tão séria questão social e econômica. No entanto, aliado a outros trabalhos já desenvolvidos sobre o tema previdência social, torna-se capaz de oferecer um diagnóstico parcial acerca dos regimes de previdência existentes no Brasil, em especial aqueles destinados aos servidores públicos municipais.

Para que se possa ampliar a análise e solidificar as conclusões já inferidas, seria importante o desenvolvimento de novas pesquisas, sobretudo aquelas que se

proponham a ultrapassar as abordagens até então experimentadas. Sugere-se, por exemplo, trabalhos que investiguem as verdadeiras causas da situação vivida pelos RPPS ou que proponham soluções capazes de equacionar os problemas apontados.

Afinal, a partir da pesquisa científica torná-se possível a averiguação dos fenômenos sociais, fato que, no caso da previdência, certamente servirá de base a adaptações necessárias ao fortalecimento de uma política social imprescindível ao bem-estar do cidadão ou, em última análise, à própria dignidade humana.

REFERÊNCIAS

APOSENTADORIA sob risco. Revista Isto é, São Paulo, no 1740, p 58- 59, 05 fev. 2003.

ARRUDA, Maurílio Neris de A. A previdência social dentro da autonomia municipal. São Paulo: Editora de Direito, 1999. 464 p.

BRASIL. Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 142, 149 e 201 da Constituição Federal e revoga dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

BRASIL. Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Livro Branco da Previdência Social. Brasília : MPAS/GM, 2002. 152 p.

BRASIL. Ministério da Previdência Social – MPS. Informe de previdência no serviço público. Ano 1, Número 01, mai./jun. 2004. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/11.asp>>. Acesso em 12 jul. 2004.

BRASIL. Ministério da Previdência Social – MPS. Panorama da Previdência Social brasileira. Mar. 2004. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/07.asp>>. Acesso em 14 jul. 2004.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 2002. 632 p.

DOCA, Geraldo. Desequilíbrio em fundos de pensão pode restringir gastos de prefeituras. O Globo, Rio de Janeiro, Seção de economia, 04 out. 2004.

FAVONI, Célio. A previdência social brasileira como política pública de renda nos municípios. Londrina: UEL, 2000. Disponível em: <<http://www.fundacaoanfip.org.br/monografias.htm>>. Acesso em 10 dez. 2002.

FRANÇA, Álvaro Sólton de. A Previdência Social e a economia dos municípios. Brasília: ANFIP, 1999. 429 p.

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. Análise da Seguridade Social em 2003. Brasília : ANFIP, 2004. 31 p.

_____. Previdência do serviço público brasileiro: fundamentos e limites das propostas de reforma. Brasília: ANFIP, 2003. 84 p.

_____. Reforma tributária e seguridade social. Brasília: ANFIP, 2003. 50 p.

_____. Seguridade Social e Estado mínimo. Brasília: ANFIP, 2002. 93 p.
FUNDOS sem fundos. Revista de seguridade social, ANFIP, Brasília, ano VII, no 55, p. 9-14, dez. 1997.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. 175 p.

HEREDIA, Mariângela. Bomba-relógio – LRF obriga Estados e prefeituras a equilibrarem os gastos com seus RPPS. Revista de seguridade social, ANFIP, Brasília, p. 16-21, mar./abr. 2001.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2002. 586 p.

IYER, Subramaniam. Matemática atuarial de sistemas de previdência social. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, Coleção Previdência Social, série traduções, vol.16, 2002. 182 p.

LEITE, Celso Barroso. Um século de previdência social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. 229 p.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Princípios de direito previdenciário. São Paulo: LTr /Ed. Previdenciária, 1985. 272 p.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. 525 p.

MEDICI, André Cezar; SILVA, Pedro Luiz Barros. Seguridade social no Brasil: bases operacionais para uma reforma. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 2, Vol. 28, p. 114-136, abr./jun. 1994.

MELLO, Magno. A face oculta da reforma previdenciária. Brasília: Letrativa, 2003. 84 p.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a previdência dos servidores públicos municipais. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, Coleção Previdência Social, série estudos, vol. 2, 2001. 60 p.

PETRASSI, Myrian Beatriz Silva. Previdência do servidor público no Brasil: um estudo da sustentabilidade de regimes municipais. 2001. 145 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO SERVIÇO PÚBLICO. Homepage desenvolvida pelo

Ministério da Previdência Social, 2003. Apresenta informações referentes a temas específicos da previdência no serviço público, incluindo dados financeiros e atuariais dos Regimes Próprios. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. Manual de investigação em ciências sociais. Lisboa: Gradiva, 1998. 282 p.

RIBEIRO, Elizabeth Matos. Condicionantes históricos de la emergencia y desarrollo de las “políticas de bienestar social”. In: _____. “Políticas de bienestar social” en estados autoritarios: los casos de Brasil y España. 2000. 500 f. Tese (Doutorado em Ciência Política e Administração) – Departamento de Sociología y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela. f. 102-198.

ROSANVALLON, Pierre. A crise do Estado-providência. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997. 160 p.

SANTOS, Reginaldo Souza. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, no 36, p. 933-957, nov./dez. 2002.

SCHWARZER, Helmut; PAIVA, Luís Henrique de; SANTANA, Rafael Liberal de. Cobertura previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico. Informe de Previdência Social, Ministério da Previdência Social – MPS, Brasília, nº 5, Vol. 16, p. 1-10, mai. 2004.

SCHYMURA, Luiz Guilherme; LANNES, Osmar Perazzo; PERDIGÃO, Luís Antonio. Estimativa do passivo previdenciário dos Estados. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 1, vol. 35, p. 49-81, jan./fev. 2001.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. Regime de Previdência Social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas. 2002. 138 f. Monografia (Especialização no V Master em Direção dos Sistemas de Seguridade Social) – Organização Iberoamericana de Seguridade Social, Brasília. Disponível em: <<http://www.fundacaoanfp.org.br/monografias.htm>>. Acesso em 21 mar. 2003.

SIMONASSI, Aloysio Augusto. Estudo dos problemas gerenciais, estruturais e conjunturais da Previdência Social do Brasil: 1985 a 1998. 2003. 141 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SECRETARIA DA CULTURA E TURISMO DO ESTADO DA BAHIA. Guia cultural da Bahia. Salvador. Volumes: 5, tomo I (1998, p. 17-24); 6 (1998, p. 14-19); 10 (1999, p. 13-19).

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA – STN. Transferências constitucionais ano 2002. Disponível em

<http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp>. Acesso em: 01 out. 2004.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – SEI. Índices de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos - 2002. Salvador, 2002. 147 p.

SUSSEKIND, Arnaldo Lopes. Previdência social brasileira. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955. 399 p.

TAVARES, Marcelo Leonardo; IBRAHIM, Fábio Zambitte; VIEIRA, Marco André Ramos. Comentários à reforma da Previdência – EC no 41/2003. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2004. 192 p.

THOMPSON, Laurence. Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, Coleção Previdência Social, série traduções, vol. 4, 2000. 160 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA – TCM. Indicadores municipais 2000/2001/2002. Disponível em <<http://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 30 set. 2004.

VALLEJO BRUNELLI, Carlos Enrique. Previdência do servidor público: um diagnóstico dos regimes municipais no norte do Paraná. 2003. 172 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

VARJÃO, Karolina V. C.; LEVYSKI, Ludmila W. S. O impacto da previdência social como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros: o caso específico de Macururé, Bahia. Brasília: UNB, 2000. Disponível em: <<http://www.fundacaoanfip.org.br/monografias.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2002.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Ed. Revan, IUPERJ/UCAM, 2000. 288 p.

ANEXO B – MAPA GEOPOLÍTICO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI.