

Revista Brasileira de Previdência

Atuária, Contabilidade e Direito Previdenciário

4ª edição
Novembro de 2015

DIEGO RODA REIS – TÚLIO DE OLIVEIRA MASSONI

EFEITOS DA APOSENTADORIA ESPECIAL NO CONTRATO DE TRABALHO

ANDERSON SOARES SILVA – ANTONIO CORDEIRO

CONTABILIDADE - FÁBRICA DE MÉTRICAS E SISTEMATIZADORA DAS INFORMAÇÕES

AURO HADANO TANAKA – YVETE FLAVIO DA COSTA

PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SEUS REFLEXOS NA CIDADANIA

ARTHUR BRAGANÇA DE VASCONCELLOS WEINTRAUB – GABRIEL ANDRADE

VARGA – ISABELA LIZANDRA SIMÕES – JOÃO PAULO ALBUQUERQUE

O RISCO E A INCERTEZA NA ESFERA DO DIREITO ATUARIAL

VANUCCIO MEDEIROS PIMENTEL – OSÓRIO CHALEGRE

MARIA IVANIA PORTO

A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDENCIA NA AMÉRICA LATINA

ANTONIO CORDEIRO FILHO – ANDERSON SOARES SILVA

PREVIDÊNCIA: ESTRATÉGIA E PERSEVERANÇA - UMA VISÃO DIFERENTE

DAN RODRIGUES LEVY – CARLA EDUARDA GOMES SANTOS

O PROGRAMA MAIS MÉDICOS E OS IMPACTOS NA SAÚDE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Revista Brasileira de Previdência

Atuária, Contabilidade e Direito Previdenciário

ISSN 2317-0158

Rua Angélica, nº 100 - Jardim das Flores

Cidade: Osasco - SP - Brasil - CEP: 06110-295

arthurbvw@gmail.com

EDITOR CIENTÍFICO

Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub

Universidade Federal de São Paulo

arthurbvw@gmail.com

CONSELHO EDITORIAL

Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub - Universidade Federal de São Paulo

Ari Kaplan - University of Toronto (Canadá)

Auro Hadano Tanaka - Centro de Estudos em Seguridade – CES

Bernardo Bissoto Queiroz de Moraes - Universidade de São Paulo

Claudio Palavecino Cáceres - Universidad de Chile (Chile)

Dan Rodrigues Levy - Universidade Federal de São Paulo

Giselle Datz - Virginia Polytechnic Institute and State University (EUA)

Heloisa Hollnagel - Universidade Federal de São Paulo

José Luiz Munhoz - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

Larry W. Beeferman - Harvard Law School (EUA)

Luciano de Franceschi Nunes - Centro de Estudos em Seguridade - CES

Luis Hernan Contreras Pinochet - Universidade Federal de São Paulo

Mitch Frazer - University of Toronto (Canadá)

Nena Gerusa Cei - Universidade Federal de São Paulo

Ricardo Hirata Ikeda - Universidade Federal de São Paulo

Túlio de Oliveira Massoni - Universidade Federal de São Paulo

A Revista Brasileira de Previdência é uma publicação digital e gratuita dos Cursos de Atuária e de Contabilidade da UNIFESP em conjunto com o Curso de Direito da Universidade de Milão – UNIMI

Os trabalhos submetidos à apreciação da Revista Brasileira de Previdência devem ser inéditos (nacional e internacionalmente), não estando sob consideração para publicação em qualquer outro veículo de divulgação.

A revista segue as diretrizes da [Comissão de Integridade de Pesquisa do CNPq \(07/10/2011\)](#).

Todos os artigos são avaliados em processo duplo-cego (blind review)

Normas e orientações editoriais são publicadas no site da Revista

SUMÁRIO

DIEGO RODA REIS – TÚLIO DE OLIVEIRA MASSONI, <i>EFEITOS DA APOSENTADORIA ESPECIAL NO CONTRATO DE TRABALHO</i>	p. 1
ANDERSON SOARES SILVA – ANTONIO CORDEIRO <i>CONTABILIDADE - FÁBRICA DE MÉTRICAS E SISTEMATIZADORA DAS INFORMAÇÕES</i>	p. 15
AURO HADANO TANAKA – YVETE FLAVIO DA COSTA <i>PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SEUS REFLEXOS NA CIDADANIA</i>	p. 49
ARTHUR BRAGANÇA DE VASCONCELLOS WEINTRAUB – GABRIEL ANDRADE VARGA ISABELA LIZANDRA SIMÕES – JOÃO PAULO ALBUQUERQUE <i>O RISCO E A INCERTEZA NA ESFERA DO DIREITO ATUARIAL</i>	p. 61
VANUCCIO MEDEIROS PIMENTEL – OSÓRIO CHALEGRE – MARIA IVANIA PORTO <i>A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDENCIA NA AMÉRICA LATINA</i>	p. 71
ANTONIO CORDEIRO FILHO – ANDERSON SOARES SILVA <i>PREVIDÊNCIA: ESTRATÉGIA E PERSEVERANÇA - UMA VISÃO DIFERENTE</i>	p. 99
DAN RODRIGUES LEVY – CARLA EDUARDA GOMES SANTOS <i>O PROGRAMA MAIS MÉDICOS E OS IMPACTOS NA SAÚDE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA</i>	p. 125

**EFEITOS DA APOSENTADORIA ESPECIAL NO CONTRATO DE
TRABALHO***

DIEGO RODA REIS

Bacharel em Direito pela PUC-SP. Advogado.

TÚLIO DE OLIVEIRA MASSONI

Doutor em Direito do Trabalho pela USP. Professor da UNIFESP. Advogado.

RESUMO: Muito se discute no campo da doutrina e jurisprudência sobre os efeitos da aposentadoria no contrato de trabalho. O debate se acirra quando se analisa a aposentadoria especial, em razão das peculiaridades desse benefício previdenciário. Há correntes que defendem a extinção do contrato quando da sua concessão, mas também há quem entenda que não há qualquer impedimento para a manutenção do vínculo empregatício. A jurisprudência demorou para pacificar o assunto, ora adotando a primeira corrente, ora a segunda, o que se refletiu em insegurança jurídica para os sujeitos da relação de emprego. É o que pretendemos discutir no presente estudo.

PALAVRAS-CHAVE: Contrato de Trabalho – Aposentadoria Especial – Natureza Jurídica – Segurança Jurídica.

ABSTRACT: Much has been discussed by the jurisprudence and in courts precedents regarding the effects of the retirement in the employment contract. The discussion is even

* Artigo recebido em 5/2/2015 - Aprovado em 12/2/2015

more heated regarding the special retirement, due to the special features of this social security benefit. According to some legal scholars, the employment contract will be ended by the concession of the benefit, however some understand that there is no legal impediment to upkeep the employment relationship. Former court precedents were not well settled until now, which has reflected in legal insecurity to all employees subjected to this legislation. That is what we intend to clarify through this study.

KEYWORDS: Employment contract – Special retirement – Legal nature – Legal certainty.

1. Conceito e natureza jurídica da aposentadoria especial

Dispõe o art. 57 da Lei nº 8.213/91 que a aposentadoria especial é devida ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais prejudiciais à saúde ou integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

Corrente superada da doutrina entendia que a aposentadoria especial seria uma espécie de aposentadoria por invalidez antecipada, uma vez que proporciona a aposentação antes de o segurado ser efetivamente incapacitado. Para essa corrente, a aposentadoria especial não seria causa de extinção do contrato de trabalho, uma vez que o art. 475 da CLT é claro ao dispor que o contrato fica suspenso durante o período de invalidez. Nesse caso, não seria devida qualquer verba rescisória ao empregado por ocasião da concessão do benefício. Somente se cancelada a aposentadoria, o empregador, em optando por não reintegrar o funcionário, teria que indenizá-lo na forma de dispensa imotivada.

Contudo, esse entendimento não foi absorvido pela doutrina, tampouco encontrou acolhida na jurisprudência, uma vez que a aposentadoria especial seria um benefício fundado no tempo de serviço, em razão das suas peculiaridades. Wladimir Novaes Martinez comenta que *“trata-se de benefício baseado também no tempo de serviço, mas tal se refere à atividade profissional exercida em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”*^[1].

Outra corrente, encampada por Fábio Zambitte Ibrahim, defende que a aposentadoria especial é uma nova espécie de aposentadoria, em razão das especificidades deste benefício, não guardando relação com as demais modalidades de aposentadoria.^[2]

Nesse caso, a aposentadoria especial seria uma modalidade que extinguiria o contrato de trabalho, na medida em que a própria legislação proíbe o empregado de retornar ao trabalho em atividades nocivas, forçando a rescisão contratual, caso opte pela percepção do benefício e não seja readequado em outra função.

Outra corrente entende que a aposentadoria especial é uma espécie do gênero aposentadoria por tempo de contribuição, com redução do tempo necessário à inativação e qualificada em razão da nocividade da atividade desenvolvida. Nesse sentido, Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari^[3] e Wladimir Novaes Martinez.

A divergência quanto à natureza jurídica da aposentadoria especial é evidente. Ocorre que a ausência de um enquadramento jurídico preciso do benefício fomentou conflitos na jurisprudência dos tribunais regionais trabalhistas e do Tribunal Superior do Trabalho (TST), gerando insegurança jurídica aos trabalhadores e empregadores, conforme será demonstrado a seguir.

2. O conflito entre a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e a dos Tribunais Regionais do Trabalho

O C. Tribunal Superior do Trabalho demorou para pacificar a matéria e oscilou em sua interpretação sobre a questão, ora entendendo ser a aposentadoria hipótese de extinção do contrato de trabalho, ora se posicionando contrário a essa interpretação.

A fim de pacificar a discussão, o TST adotou primeiramente o entendimento de que a aposentadoria espontânea extinguiu o contrato de trabalho, sendo indevida a multa de 40% do FGTS. (antiga OJ SDI-1 177, TST).

O Supremo Tribunal Federal, contudo, julgou procedente a ADI nº 1.721-3/DF e 1.770-4/DF para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do art. 453 da CLT, que dispunha que o ato de concessão de benefício de aposentadoria a empregado que não tiver completado 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se homem, ou trinta, se mulher, importa em extinção do vínculo empregatício.

Diante do entendimento adotado pela Suprema Corte, houve por bem o Tribunal Pleno do TST cancelar a Orientação Jurisprudencial 177 da SBDI-1, oportunidade em que passou a adotar novo posicionamento, sintetizado na Orientação Jurisprudencial nº 361, SDI-1:

OJ N. 361, SDI-1. APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. UNICIDADE DO CONTRATO DE TRABALHO. MULTA DE 40% DO FGTS SOBRE TODO O PERÍODO (DJ20, 21 e 23.05.2008)

A aposentadoria espontânea não é causa de extinção do contrato de trabalho se o empregado permanece prestando serviços ao empregador após a jubilação. Assim, por ocasião da sua dispensa imotivada, o empregado tem direito à multa de 40% do FGTS sobre a totalidade dos depósitos efetuados no curso do pacto laboral.

Ocorre que o novo entendimento adotado pelo C. TST não deixou claro se deveria ser aplicado a qualquer modalidade de aposentadoria ou se restrito a uma determinada espécie. Ou seja, ainda não era claro, no TST, se a aposentadoria especial constituiria uma variante de aposentadoria por tempo de contribuição, hipótese em que o entendimento consolidado na OJ nº 361 certamente a ela se aplicaria, uma vez que ambas se qualificariam como aposentadoria *espontânea*.

Por outro lado, entendendo que a aposentadoria especial seria uma espécie *sui generis*, para o referido entendimento ser aplicável, necessariamente deveria haver um consenso de que é uma modalidade de aposentadoria espontânea, o que não se verifica. Daí decorre a importância da discussão sobre a natureza jurídica da aposentadoria especial.

A partir de um mapeamento histórico da jurisprudência, verifica-se que o C. TST se furtou a esse debate por muito tempo, tendo apenas firmado o entendimento de que a OJ nº 361 também seria aplicável à aposentadoria especial pelo fato de o verbete ser genérico e não excluir qualquer modalidade de sua aplicação. Ou seja, se não há qualquer ressalva, deveria ser aplicado também à aposentadoria especial. Ilustramos esse entendimento a partir do seguinte julgado, recentemente analisado pela Corte:

“APOSENTADORIA ESPONTÂNEA ESPECIAL. NÃO EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. MULTA DE 40% SOBRE OS DEPÓSITOS DE FGTS. INCIDÊNCIA DA ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL Nº 361 DA SBDI-1 DO TST. Conforme entendimento cristalizado na Orientação Jurisprudencial nº 361 do TST, "a aposentadoria espontânea não é causa de extinção do contrato de trabalho se o empregado permanece prestando serviços ao empregador após a jubilação. Assim, por ocasião da sua dispensa imotivada, o

empregado tem direito à multa de 40% do FGTS sobre a totalidade dos depósitos efetuados no curso do pacto laboral". Esclareça-se que o fato de se tratar de aposentadoria espontânea especial não afasta a aplicação da Orientação Jurisprudencial nº 361 da SBDI-1 do TST, já que não há, na referida orientação jurisprudencial, nenhuma ressalva quanto a essa peculiaridade, razão pela qual seu entendimento deve ser aplicado a todas as modalidades de aposentadoria voluntária. Ressalta-se que o aposentado, nessas condições, tem direito a continuar trabalhando em outra atividade salubre. Com efeito, não se podem interpretar os artigos 46 e 57 da Lei nº 8.213/91 como determinantes da automática rescisão do contrato de trabalho do empregado que permaneça laborando nas mesmas condições insalubres após a aposentadoria espontânea, até mesmo porque esses dispositivos nem sequer tratam de direitos trabalhistas. Caso o empregado aposentado voluntariamente pelo exercício de atividades insalubridades permaneça prestando serviços ao seu empregador nas mesmas condições, conforme a lei previdenciária, haverá o cancelamento do benefício, mas não é possível extrair dos artigos 46 e 57 da Lei nº 8.213/91 interpretação de que o contrato de trabalho será rescindido automaticamente. Na hipótese, como a aposentadoria espontânea especial não extingue o contrato de trabalho, caberia ao empregador designar uma atividade salubre à reclamante ou dispensá-la sem justa causa. Assim, tendo em vista a unicidade do contrato de trabalho, com todas as suas consequências, afastada a tese da sua extinção pela aposentadoria espontânea, a autora faz jus não só ao pagamento da diferença da multa de 40% dos depósitos do FGTS relativos ao período laborado até a data de sua aposentadoria como também às demais verbas rescisórias inerentes à dispensa sem justa causa. Recurso de revista conhecido e provido”.

(TST - RR: 20616-84.2012.5.20.0004, Relator: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 15/04/2015, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 24/04/2015).

O TST considerava, com isso, que a aposentadoria especial equivaleria à aposentadoria espontânea e, portanto, não seria causa de extinção do contrato de trabalho, dando ensejo ao pagamento, ao empregado, das verbas rescisórias típicas da dispensa imotivada.

Pensávamos, contudo, que o entendimento adotado pelo TST fora concebido para se aplicar somente à hipótese da aposentadoria por tempo de contribuição, uma vez que, apesar da sua semelhança com a aposentadoria especial, com ela não se confunde. São benefícios diversos e com diretrizes particulares. Inclusive, tivemos a oportunidade de manifestar esse posicionamento em comentário publicado na Revista de Direito do Trabalho (RDT)^[4].

Sendo aplicado à aposentadoria por tempo de contribuição, o entendimento consubstanciado na OJ nº 361 está em perfeita harmonia com os princípios que regem o sistema protetivo. Ora, se o empregado não possui qualquer impedimento psicofísico ou legal que o proíba de executar suas funções na empresa, não há razão de o empregador automaticamente considerar rescindido o seu contrato de trabalho, até porque o vínculo trabalhista é concebido para perdurar no tempo.

Ocorre que a principal diferença entre a aposentadoria por tempo de contribuição e a especial é que esta última impede o exercício de qualquer atividade especial (nociva à saúde ou à integridade física) a partir do recebimento do seu primeiro pagamento (art. 46 e 57, § 8º, da Lei 8.213/91 c/c art. 181-B, parágrafo único, I, Decreto 3.048/1999), não havendo tal restrição para o gozo da aposentadoria por tempo de contribuição.

Diante do peculiar regramento legal dado à aposentadoria especial, aplicar o entendimento previsto na OJ nº 361 também a essa modalidade obrigaria o empregador a tomar uma das seguintes medidas: realocar o empregado a uma função compatível com a sua capacidade técnica, mas que não prejudique a sua saúde ou integridade física; manter-se inerte diante do acúmulo do benefício com a atividade especial ou; comunicar o INSS de eventual cumulação irregular do benefício com a execução de atividade insalubre.

Primeiramente, a norma previdenciária não obriga o empregador a realocar o funcionário que pretende permanecer trabalhando após a concessão da aposentadoria especial, uma vez que os artigos 57, § 8º e 46 da Lei 8213/91 apenas vedam o exercício em atividades nocivas à saúde e à integridade física, podendo executar outras funções. Não há qualquer mandamento legal que torne a readequação uma obrigação patronal.

Paralelamente, é comum que a readequação funcional não seja possível, seja pela ausência de vagas disponíveis em outros setores, seja pela inexperiência do funcionário para atuar em outra atividade.

Por outro lado, manter-se inerte diante da cumulação do benefício com a atividade insalubre pelo empregado seria uma atitude de má-fé e ilegal do empregador com a autarquia e com o próprio empregado, uma vez que o INSS estaria financiando benefício irregular e o trabalhador poderia ser surpreendido com a cassação do benefício.

Além disso, apesar de não haver punição ao empregador que imponha a execução de atividade prejudicial à saúde ou integridade física do trabalhador em gozo da aposentadoria especial, caso o funcionário adoeça ou se acidente em razão do seu labor, certamente o

empregador será responsabilizado no âmbito trabalhista e o fato de ter permitido a cumulação do benefício com a execução de trabalho especial será um dos argumentos que motivarão a sua condenação.

Sem prejuízo do rombo nas contas da Previdência Social que tal conduta poderia causar, caso adotada pelo empregador, também poderia haver reflexos no âmbito criminal, tipificando estelionato o ato de fraudar entidade de direito público, conforme prevê o art. 171, § 3º, do Código Penal.

Em resumo, manter o trabalhador em gozo de aposentadoria especial executando as mesmas atividades especiais de antes, mesmo diante da impossibilidade de readequação, não é uma “opção” ao empregador, em razão dos evidentes prejuízos sociais e econômicos que essa conduta poderia gerar.

Por outro lado, se a conduta do empregador de se manter silente diante da cumulação do benefício pode futuramente causar danos a toda coletividade, a atitude de noticiar o órgão previdenciário eventual irregularidade ou solicitar ao funcionário que opte pelo benefício ou pela manutenção do contrato de trabalho não é bem aceita pela jurisprudência trabalhista, pois se entende que o empregador estaria forçando o trabalhador a se demitir indiretamente, o que configura hipótese de rescisão indireta do contrato de trabalho, sem prejuízo de reparação por danos morais. Vejamos:

“ [...]II - RECURSO DE REVISTA 1 - APOSENTADORIA ESPECIAL . EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. DISPENSA IMOTIVADA. MULTA DE 40% DO FGTS. A aposentadoria especial não impede a continuidade do contrato de trabalho do empregado, mas apenas que ele continue trabalhando em condição prejudicial à saúde, caso permaneça prestando serviços ao empregador. Nessas condições, o disposto nos arts. 46 e 57, § 8.º, da Lei n.º 8.213/91 não é causa de extinção do contrato de trabalho, salvo se o empregado, aposentado na modalidade especial, continue no exercício de atividade ou operação que o sujeite aos agentes nocivos. Na hipótese, o reclamante obteve a concessão da aposentadoria especial a partir de 18/9/2007, conforme decisão proferida pela Justiça Federal, tendo sido desligado do trabalho em 1/12/2009, motivado pela comunicação da reclamada informando a vedação legal de acumulação entre o vínculo empregatício e o benefício previdenciário. Nesse contexto, a reclamada ao solicitar a manifestação do empregado para optar pela manutenção do emprego ou do benefício previdenciário, revela que a iniciativa de por termo ao contrato de trabalho partiu da empresa. Portanto, não sendo a concessão da

aposentadoria especial causa justificadora, por si só, da extinção do contrato de trabalho, e se a iniciativa da ruptura do vínculo foi do empregador, o mesmo deve arcar com o pagamento da multa de 40% do FGTS. Recurso de revista conhecido e provido”. [...].

Recurso de Revista não conhecido. (TST, 878620115120041 87-86.2011.5.12.0041, Relatora: Delaíde Miranda Arantes, Data de Julgamento: 26/06/2013, 7ª Turma).

Outro argumento utilizado pelos que defendem a aplicação da OJ nº 361 indistintamente a todas as modalidades de aposentadoria espontânea é que a relação previdenciária é diversa da trabalhista, como se as disciplinas jurídicas fossem completamente desvinculadas. Tal argumento só pode ser visto como uma forma de se furta ao debate, uma vez que, apesar da autonomia científica das disciplinas, é evidente que o regramento conferido pela legislação previdenciária traz implicações na seara trabalhista.

Os artigos 57, § 8º e 46 da Lei 8213/91 vedam o exercício em atividades nocivas à saúde e à integridade física pelo trabalhador que esteja em gozo de aposentadoria especial. Diante da impossibilidade de sua realocação, a consequência lógica é a extinção do contrato de trabalho, diferentemente da aposentadoria por tempo de contribuição, cuja lei que a regulamenta não veda o exercício das funções anteriormente exercidas pelo segurado.

Em outras palavras, se a jurisprudência trabalhista hoje é pacífica ao entender que a obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição não impede a manutenção do contrato de trabalho é também porque a legislação previdenciária não possui qualquer vedação nesse sentido, ao contrário da regulamentação conferida à aposentadoria especial. As disciplinas, portanto, tem íntimo relacionamento entre si, de modo que a relação jurídica previdenciária produz efeitos na relação de emprego.

Em que pese o TST ter demorado para enfrentar o impasse em torno da matéria, percebe-se que já havia certa relutância por parte dos tribunais regionais em aderir ao entendimento consolidado na OJ nº 362, da SDI-1, uma vez ser crescente o número de julgados proferidos que consideram a percepção da aposentadoria especial hipótese de extinção do contrato de trabalho, em razão das peculiaridades acima destacadas.

Entende-se que uma vez requerido e deferido o benefício da aposentadoria especial, caberia ao trabalhador segurado a escolha entre permanecer trabalhando, com a suspensão automática do benefício previdenciário, ou requerer seu desligamento, caso não haja possibilidade de reenquadramento de função.

Inclusive, o Tribunal Regional Federal da 4ª região já havia se pronunciado no sentido de ser a aposentadoria especial uma regra que não possui caráter de proteção ao trabalhador, pois a norma não veda o exercício de atividade em condição especial, mas sim o pagamento da aposentadoria caso o segurado opte pelo labor especial., como atesta a decisão abaixo:

“[...] a restrição à continuidade do desempenho da atividade por parte do trabalhador que obtém aposentadoria especial, cerceia, sem que haja autorização constitucional para tanto (pois a constituição somente permite restrição relacionada à qualificação profissional), o desempenho de atividade profissional, e veda o acesso à previdência social ao segurado que implementou os requisitos estabelecidos na legislação de regência. A regra em questão não possui caráter protetivo, pois não veda o trabalho especial, ou mesmo sua continuidade, impedindo apenas o pagamento da aposentadoria. Nada obsta que o segurado permaneça trabalhando em atividades que impliquem exposição a agentes nocivos, sem requerer a aposentadoria especial; ou que aguarde para se aposentar por tempo de contribuição, a fim de poder cumular o benefício com a remuneração da atividade, caso mantenha o vínculo; como nada impede que se aposentando sem a consideração do tempo especial, peça, quando do afastamento definitivo do trabalho, a conversão da aposentadoria por tempo de contribuição em aposentadoria especial. A regra, portanto, não tem por escopo a proteção do trabalhador, ostentando mero caráter fiscal e cerceando de forma indevida o desempenho de atividade profissional”. (Arguição de Inconstitucionalidade nº 5001401-77.2012.404.0000, Corte Especial, Rel. Des. Federal Ricardo Teixeira do Valle, Sessão de 24.05.2012).^[5]

Desse modo, uma vez manifestado o interesse do segurado em se aposentar, não poderia retornar ao trabalho ou permanecer trabalhando nas mesmas funções insalubres. E se o segurado optou pela percepção do benefício, por certo que também manifestou o seu desejo de encerrar o contrato de trabalho, uma vez que a norma previdenciária não impõe ao empregador a obrigação de realocar o segurado em outra função, sendo indevido o pagamento de verbas rescisórias. Reproduzimos os seguintes julgados que ilustram essa divergência:

“APOSENTADORIA ESPECIAL. RESCISÃO CONTRATUAL. POSSIBILIDADE LEGAL. Como a aposentadoria especial só é devida ao segurado que tiver trabalhado em condições nocivas a sua vida e integridade física, o escopo da lei foi estabelecer um limite temporal para a prestação deste tipo de trabalho, a fim de minimizar os seus efeitos. Tanto é assim, que se voltar a mesma atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno, de sorte que a rescisão contratual por tal motivo não se afigura arbitrária por decorrer de imperativo legal. Inteligência do disposto nos artigos 46 e 57 da

Lei 8.213/91” (TRT-15, Processo nº 0001088-18.2012.5.15.0032, 1ª Turma, Relator: TEREZA APARECIDA ASTA GEMIGNANI, Data de Publicação: 09.08.2013).

“APOSENTADORIA ESPECIAL. MODALIDADE DE ROMPIMENTO CONTRATUAL. A aposentadoria especial, prevista no art. 57 da Lei n. 8.213/1991, acarreta a possibilidade de extinção do contrato de trabalho, uma vez que a legislação previdenciária impõe o afastamento do aposentado especial da atividade danosa, a fim de que não perca o benefício (art. 57, parágrafo 8º, Lei 8.213/91). O mesmo não ocorre com a aposentadoria comum em que o trabalhador pode continuar prestando serviço em qualquer atividade, inclusive a especial. Esse entendimento prevalece mesmo diante da decisão do Excelso Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 453 da CLT, uma vez que a obtenção da aposentadoria especial não se configura hipótese de dispensa arbitrária ou sem justa causa de que trata a r. decisão do Excelso STF”. (TRT-23 - RO: 632201000923005 MT 00632.2010.009.23.00-5, Relator: DESEMBARGADOR TARCÍSIO VALENTE, Data de Julgamento: 15/02/2011, 1ª Turma, Data de Publicação: 16/02/2011).

“APOSENTADORIA ESPECIAL – EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO – PERTINÊNCIA. Em se tratando de trabalhador com aposentadoria especial de que cogita o art. 57 da Lei 8.213/91, porque equiparada à aposentadoria por invalidez (Lei 8.213/91, artigos 57, § 8º e art. 46), inviável a sua permanência no emprego, trabalhando na mesma função, porque a contagem privilegiada do tempo serviço, em razão da insalubridade e/ou periculosidade, tem por fundamento afasta-la do meio ambiente de trabalho. Em caso de permanecer trabalhando, o empregador é obrigado a comunicar à Previdência Social, para suspensão do benefício (I.N. INSS n.49, de 3 de maio de 2001, “Art. 36). Inexistência de ofensa ao § 2º do art. 102 da CF/88. Recurso Conhecido e provido.” (TRT-15 - RO: 21178 SP 021178/2011, Relator: JOSÉ ANTONIO PANCOTTI, Data de Publicação: 15/04/2011).

“EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. APOSENTADORIA ESPECIAL. JUBILAMENTO COM DATA RETROATIVA AO REQUERIMENTO. CONTINUIDADE DO TRABALHO NO PERÍODO DO AGUARDAMENTO DO DEFERIMENTO DA APOSENTADORIA PELO ÓRGÃO PREVIDENCIÁRIO. MULTA DE 40% DO FGTS INDEVIDA. 1. Regra geral, a aposentadoria espontânea não extingue o contrato de trabalho. Em que pese a aposentadoria, se o trabalhador continuar trabalhando, sem se desligar da empresa, o contrato de trabalho continua vigente, sendo devidas as verbas rescisórias e a multa de 40% do FGTS por ocasião da rescisão contratual. 2. Todavia, a aposentadoria extingue o contrato de trabalho em duas hipóteses: (i) na aposentadoria especial, na medida em que a

Lei9032/95 vedou ao segurado aposentado retornar ao trabalho em atividades insalubres e perigosas. O aposentado especial que voluntariamente retornar a atividade ou operação, que o sujeite aos agentes nocivos químicos, físicos, ou biológicos ou associação de agentes prejudiciais à sua saúde ou integridade física, terá a sua aposentadoria automaticamente cancelada (parágrafo 8º, art. 57, Lei 8213/91); (ii) aposentadoria por idade compulsória, uma vez que o artigo 51, da Lei 8213/91, fixa como data de rescisão a imediatamente anterior à do início da aposentadoria. 3. Na hipótese, a aposentadoria do reclamante foi justamente a do tipo especial. Portanto, houve cessação do contrato de emprego por tal motivo. Indevida a multa de 40% sobre o FGTS, aviso prévio e projeções.” (TRT 2ª Região - RO 386200525402000 SP 00386-2005-254-02-00-0 – Rel. Des. IVANI CONTINI BRAMANTE – 6ª Turma – DOE 22/06/2007).

Ilustra-se o debate em torno da matéria com o seguinte julgado, proferido nos autos do processo nº 0002419-02.2013.5.05.0251, publicado no Diário Oficial em 18/03/2015. A decisão enfrenta a discussão sobre a aplicação da OJ nº 361 à aposentadoria especial. Destacamos os seguintes trechos:

“[...] tenho que a ocorrência por si só da aposentadoria espontânea do trabalhador não determina a extinção automática do seu contrato de trabalho.

Os únicos casos em que se pode contemplar a extinção do contrato de trabalho em decorrência da aposentação se referem à aposentadoria compulsória requerida pela empresa (art.51da Lei8.213/91) e à aposentadoria especial (art. 57). Nessas hipóteses, a aposentadoria detém relação axiológica com a necessidade de afastamento do serviço por motivos de interesse social, relacionados com a proteção ao idoso e ao trabalhador em condições prejudiciais à saúde e à integridade física. O mesmo não ocorre no caso geral da aposentadoria espontânea.

Observe-se, inclusive, que, quando da apreciação da ADI 1721/DF, em 11.10.2006, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou procedente pedido formulado de declaração de inconstitucionalidade do parágrafo 2º do art.453 da CLT, que previa que a concessão do benefício de aposentadoria implicava em extinção do vínculo empregatício. Em consequência, o Tribunal Superior do Trabalho, em 25.10.2006, deliberou, por unanimidade, no sentido de cancelar a Orientação Jurisprudencial 177, da Subseção I, Especializada em Dissídios Individuais, passando a adotar o entendimento do Supremo Tribunal Federal.[...] ^[61]”.

Diante da divergência jurisprudencial e doutrinária a respeito da natureza jurídica da aposentadoria especial e dos reflexos surgidos no contrato de trabalho a partir da sua concessão, o TST se viu obrigado a enfrentar o impasse, pacificando a matéria.

3. A pacificação da divergência pelo TST

Recentemente, a Subseção de Dissídios Individuais enfrentou o tema e pacificou a jurisprudência trabalhista através do julgamento de Embargos (Processo nº 87-86.2011.5.12.0041), de lavra no Exmo. Min. João Orestes Dalazen, que absolveu a empresa do pagamento da multa de 40% do FGTS a trabalhador que continuou trabalhando após a sua aposentadoria especial por exceção de barulho no serviço.

Na decisão proferida, adotaram-se muitos dos argumentos e fundamentos ora expostos. Em consonância com a jurisprudência majoritária dos tribunais regionais, entendeu a SBDI-1 que a aposentadoria especial é um benefício *sui generis*, não se confundindo com a aposentadoria por tempo de contribuição, de modo ser inaplicável o entendimento previsto na OJ nº 361 neste caso específico. Vejamos:

“EMBARGOS. EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ARTIGO 57 DA LEI Nº 8.213/1991. MAQUINISTA. CONTATO COM RUÍDO. EFEITOS. MULTA DE 40% DO FGTS. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL Nº 361 DA SBDI-1 DO TST. 1. Consolidou-se o entendimento, no âmbito do TST, de que o empregado que se aposenta voluntariamente e continua prestando serviços ao empregador, em caso de ulterior dispensa imotivada faz jus ao pagamento da multa de 40% sobre todos os depósitos do FGTS, inclusive em relação ao período posterior à concessão Da aposentadoria (Orientação Jurisprudencial nº 361 da SBDI-1).

2. A aposentadoria especial prevista nas normas dos artigos 201, § 1º, da Constituição Federal e 57 e seguintes da Lei nº 8.213/1991 constitui benefício *sui generis*, que o distingue dos demais benefícios previdenciários.

3. A Lei Previdenciária, por razões óbvias relacionadas à preservação da integridade do empregado, categoricamente veda a permanência no emprego após a concessão da aposentadoria especial, ao menos na função que ensejou a condição de risco à saúde, sob pena de automático cancelamento do benefício (arts. 46 e 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91).

4. Contraria a Orientação Jurisprudencial nº 361 da SBDI-1 do TST, por má aplicação, acórdão turmário que acolhe pedido de pagamento da multa de 40% sobre os depósitos do FGTS, relativamente a contrato de trabalho cuja rescisão deu-se por iniciativa do empregado, por força da concessão de aposentadoria especial, reconhecida mediante decisão emanada da Justiça Federal, com efeitos retroativos, em face do contato, por longos anos, com agente nocivo — ruído intenso.

5. Embargos de que se conhece, por contrariedade à Orientação Jurisprudencial nº 361 da SBDI-1 do TST, em face de má aplicação, e a que se dá provimento”.

(PROCESSO Nº TST-E-ED-RR-87-86.2011.5.12.0041, Rel. Min João Orestes Dalazen, SBDI-1, DOU 05/06/2015).

A aposentadoria especial é um dos benefícios mais complexos do Regime Geral da Previdência Social e o debate em torno da sua natureza jurídica bem exemplifica a complexidade do tema. A partir da recente decisão proferida pelo TST, a questão restou pacificada, e a tendência dos tribunais regionais e juízes de 1º grau certamente será a de fortalecer o entendimento já adotado no sentido de afastar a aplicação da OJ nº 361 na hipótese específica da aposentadoria especial.

^[1] MARTINEZ, Wladimir Novaes, *Aposentadoria Especial*, 3ª edição, LTr, 2000, p. 29.

^[2] IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*, 16ª edição, p. 608. Ed. Impetus.

^[3] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*, 17ª edição, Ed. Forense, p. 728.

^[4] Comentário ao RR 20616-84.2012.5.20.0004, publicado na Revista de Direito do Trabalho (RDT), ano 41, nº 163, maio/junho de 2015, por Túlio de Oliveira Massoni e Diego Roda Reis, p. 225.

^[5] Contra essa decisão pende julgamento pelo Supremo Tribunal Federal de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral reconhecida.

^[6] (TRT-5 - RecOrd: 0002419-02.2013.5.05.0251, Relator: ESEQUIAS DE OLIVEIRA, 5ª. TURMA, Data de Publicação: DJ 18/03/2015.)

BIBLIOGRAFIA

- IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*, 16ª edição. Ed. Impetus.
MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria Especial*, 3ª edição, LTr, 2000.
CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*, 17ª edição, Ed. Forense, p. 728.

Sites:

<http://www.tst.jus.br/>

<http://portal.trt15.jus.br/>

<http://portal.trt23.jus.br/ecmdemo/public/trt23>

<http://www.trt5.jus.br/>

<http://www2.trf4.jus.br/trf4/>

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

**CONTABILIDADE - FÁBRICA DE MÉTRICAS E SISTEMATIZADORA DAS
INFORMAÇÕES***

ANDERSON SOARES SILVA

Mestre em Ciências Contábeis pela FACC/UFRJ e Doutorando em Controladoria e
Contabilidade pela FEA/USP

ANTONIO CORDEIRO FILHO

Professor da Unifesp

RESUMO: OBJETIVOS INICIAIS. Apresentar de forma ampla e didática aspectos relacionados ao emprego das informações oriundas da Contabilidade, enquanto sistema informacional, no que concerne ao gerenciamento de risco e à tomada de decisão em ambientes de incerteza. Com essa introdução contextualiza-se o tema, trazendo-o para a realidade do ambiente empresarial. Paulatinamente, ao longo das outras seções aprofundam-se alguns conteúdos vistos de forma introdutória.

No entanto, alguns tópicos continuarão sendo tratados de forma superficial. Em geral, modelos de risco exigem cálculos específicos para algumas classes de ativos e nesta obra esse nível de profundidade está fora do escopo, uma vez que inúmeros tipos de riscos serão tratados. Ao longo de todas as seções a grande preocupação será inserir a cultura de risco e apresentar de forma ampla as possibilidades que a Contabilidade pode gerar quanto ao seu gerenciamento.

* Artigo recebido em 15/11/2015 - Aprovado em 26/11/2015

ABSTRACT: INITIAL GOALS. Provide a broad and didactic aspects related to the use of information coming from the accounting, while informational system, with regard to risk management and decision making in uncertain environments. With this introduction contextualizes the issue by bringing it to the reality of the business environment. Gradually, over the other chapters deepened to some viewed content introductory way.

However, some topics will continue to be treated superficially. In general, risk models require specific calculations for some asset classes and in this work that level of depth is beyond the scope, since numerous types of risks will be handled. Throughout all chapters the major concern will enter the risk culture and present broadly its possibilities that accounting can generate about its management.

O contexto

O ambiente empresarial da atualidade faz parte de um contexto cada vez mais dinâmico em vista das exigências legais e da transparência cada vez mais exigidas pela IFRS^[1]. O cenário econômico mundial tem passado por transformações relevantes, que acirram a competitividade global. À luz de tais mudanças, é possível sugerir que as empresas devem, de maneira contínua, incessante e profícua, buscar o desenvolvimento de estratégias técnicas e com o foco de manter sua sobrevivência num mercado em constante inovação.

Nesse sentido, a gestão de riscos pode ser apontada como um dos principais fatores para a sobrevivência de qualquer negócio. O risco está em toda parte por menor que seja. Sob esse aspecto, é preciso considerar que, no contexto empresarial, se necessita de uma gama de recursos, das mais variadas naturezas, para se operar, fazer sucesso e prosperar.

Além disso, é preciso ter em mente que no mundo corporativo há relações de interesses conflitantes entre os diversos *stakeholders*^[2]. No geral, querem maximizar suas margens de rentabilidade e satisfação, com o menor custo e com o menor risco possível. De nada adianta ficar olhando a receita. É necessário, continuamente, por a mão na massa e fazer o bolo. Só erra o resultado quem faz. Pode ser que o bolo fique melhor que a receita. Aí, é questão de calma, astúcia, ingredientes e competência.

Os envolvidos nesse processo complexo contextualizado, desejam minimizar os seus riscos, sejam eles quais forem: risco de não receber o empréstimo concedido; risco de não receber o produto encomendado; risco da não continuidade da empresa; risco de trabalhar em

uma empresa que não valorize seus funcionários; risco de não obter o retorno do investimento realizado.

Assim, é preciso considerar que no mundo dos negócios as decisões são quase sempre cercadas de incertezas. A incerteza não é simplesmente não saber exatamente o que vai acontecer no futuro. Para muitas situações pode-se calcular, com grande precisão, a probabilidade de cada contingência. Os *experts* nessas análises denominam isso de risco. Não estamos nos referindo somente a assuntos securitários. Para muitas outras contingências não se sabe quais são possíveis.^[3]

Dessa maneira, o sucesso de uma empresa, enquanto forma de investimento, deve, portanto, considerar os riscos e as incertezas presentes no negócio. Sabe-se, por exemplo, da grande quantidade de empresas que fecham nos primeiros dois anos de vida.

Entretanto, para tratar das incertezas e dos riscos associados aos negócios, faz-se necessária a distinção entre estes dois conceitos. Falar sobre risco não é muito simples. O que nos distingue dos tempos remotos e dos dias em que vivemos na atualidade é o conhecimento com maior clareza do risco, por enquanto, de forma genérica. Trata-se de um conceito muito amplo e que abrange todas as atividades onde o ser humano está presente.^[4] As reflexões sobre o assunto sempre existiram na cabeça das pessoas. Todavia, nos últimos 30 anos é que o risco começou a ser analisado de forma pontual, por segmento ou conforme o assunto mais moderno. O risco também se moderniza.^[5]

Pode-se entender que há risco quando a variável aleatória considerada tem uma distribuição de probabilidades conhecida. Risco pode ser considerado como a probabilidade de ocorrência de eventos internos ou externos que possam ocasionar algum tipo de dano.^[6]

Já a incerteza ocorre quando essa distribuição é desconhecida. O termo incerteza pode ser entendido como a permanente existência da dúvida sobre quais serão os resultados futuros das escolhas realizadas no presente.

Em vista dessa visão é possível mapear a conversão de incerteza em risco que possa ser mensurável e calculado, mediante a determinação de distribuições de probabilidade para as variáveis incertas. Tem que ser um planilhamento desejável pelos gestores e principalmente pelos acionistas do negócio.

Muitas são as circunstâncias em que se pode mitigar as intercorrências conforme o tipo de negócio. No entanto, o risco perdura, ou seja, continua presente alguma chance de ocorrer

algum fato inesperado. É bom lembrar sempre que os impactos e as chances podem ser minimizados, mas não, 100% eliminados.

O cerne da questão quanto a uma boa gestão de riscos reside na identificação e tratamento dos mesmos. Cada risco tem um limiar de aceitabilidade e custo que definem a necessidade de ser gerenciado, mas o interessante é que todos podem ser mapeados. Daí as decisões e isso é complexo.

Dessa forma, a escolha por medidas que serão adotadas para minimizar os riscos inerentes aquelas situações, pode-se dizer que, sob o ponto de vista quantitativo, em grande parte, elas são baseadas nas informações disponíveis na Contabilidade, conforme será visto na próxima seção. Por isso a contabilidade deve estar em tempo real.

O Poder informacional da Contabilidade

Atualmente, todas as empresas ágeis, para obterem o retorno almejado e se manterem no mercado, necessitam de controles eficientes para que os gestores possam estar a par do que está acontecendo, podendo assim, tomar suas decisões em momento adequado.

Nesse contexto insere-se a Contabilidade que é a responsável pela organização dos documentos e parâmetros referentes às transações efetuadas pela empresa, assim como o registro de todos os fatos ocorridos no período em consequência destas negociações.

Destaca-se que o sistema contábil de informações é orientado por um conjunto de regras de controle de entrada – *in put* - processamento, avaliação e saída de dados – *out put*.

Nesse sentido a contabilidade tem a função de registrar, armazenar e transformar os dados referentes às transações efetuadas pelas empresas no seu dia a dia, e isto possibilita à obtenção de uma visão retrospectiva de tudo aquilo que aconteceu durante períodos passados. Os dados do passado poderão ser utilizados para projeções e previsões do que poderá ocorrer no futuro, conforme veremos adiante, mas nem sempre isso é verdade, pois fatores exógenos às operações podem ter influência em projeções futuristas.

Nas empresas contemporâneas a informação é primordial para que o trabalho se desenvolva de forma efetiva no âmbito da gestão organizacional. É de posse de informações úteis que os administradores se instrumentalizam para tomar decisões sobre problemas enfrentados no dia-a-dia.

A literatura sugere que quanto mais importante^[7] for a decisão, maior a necessidade de informação. Logo, a decisão não pode ser adotada sem nenhum fundamento, mas sim por meio de informações reais e documentadas^[8] sendo avaliadas e discutidas pelos responsáveis pela decisão. É sob esse prisma que a Contabilidade ganha importância.

Um adequado processo de gestão organizacional necessita de informações precisas, verificáveis e que evidenciem a verdadeira situação da organização. À luz desse pensamento, a Contabilidade se posiciona como fonte de informações que contribuirão para orientar as decisões a serem tomadas por parte dos gestores.

De acordo com a literatura, os componentes de um sistema de suporte à tomada de decisão são: um usuário, um ou mais bancos de dados, uma linguagem de planejamento e o modelo básico. Esse é o planejamento que fornece os parâmetros.

Nesse aspecto, a Contabilidade, enquanto sistematizadora de informações, subdivide-se em alguns sistemas de informações: sistema de contabilidade de custos, sistema de orçamento de capital, sistema de análise de variação de orçamento e outros. Dessa forma, é possível afirmar que o principal objetivo da Contabilidade é proporcionar aos administradores informações econômico-financeiras que os capacitem a decidir, de maneira objetiva, sobre a utilização dos recursos da empresa.

Nesse sentido, a perspectiva da Contabilidade como sendo uma provedora de informações sobre a posição patrimonial e os resultados ao longo do tempo, bem como as suas mutações, encontra respaldo na premissa de que o administrador, ao decidir, interfere no patrimônio e no resultado da organização.

Sob esse contexto, o estudo de indicadores financeiros, com base nas métricas contábeis, é relevante, na medida em que a compreensão do passado é o primeiro passo para o entendimento do futuro^[9] e, inclusive, pode permitir a comparação do nível de risco e retorno em determinado horizonte temporal, de forma a auxiliar os tomadores de decisão.

Assim, o tomador de decisões necessita estabelecer, previamente, as características das variáveis envolvidas no processo decisório, de forma a que venha identificar a ferramenta de apoio que poderá utilizar. Isso não é muito simples.

Pretende-se, dessa forma, superar um provável ambiente decisório típico de incerteza, em troca de outro, desenhado para uma perspectiva de risco, mediante a determinação de probabilidades^[10] associadas aos eventos.

Tal cenário leva, do ponto de vista da Contabilidade, a necessidade de uma reflexão em torno de um papel em permanente discussão, que envolve o compromisso com a produção de informações úteis para auxiliar o processo decisório de usuários da informação contábil. Esta é a função fundamental da Contabilidade e traduz sua gênese e formação histórica, conforme defendem diversos autores.

Vale ressaltar que, se a análise for contábil, que é a ênfase deste artigo, no ambiente empresarial, os gestores precisam a todo instante tomar decisões. Para tanto, o decisor pode contar com o apoio da análise financeira de seus demonstrativos contábeis, e com base nessas informações, conseguir definir de forma mais realista o futuro da organização.

É preciso destacar que as demonstrações contábeis financeiras servem de base para o cálculo de vários indicadores de desempenho econômico-financeiro. Por meio deles, é possível avaliar a situação do equilíbrio do negócio, bem como sua liquidez e rentabilidade. Cada indicador financeiro possui suas especificidades e o seu conjunto torna-se mais útil à medida que proporciona uma visão do cenário geral da empresa. Assim, por meio de uma série de métricas oriundas da Contabilidade, é possível obter informações como liquidez e ciclo operacional, dinâmica do capital de giro, desempenho econômico e criação de valor.

Essas informações, se bem utilizadas, auxiliam na tomada de decisões gerenciais, análise de investimentos, e principalmente servem para todo o planejamento.

Métricas Contábeis num ambiente de decisão.

Partindo-se da premissa de que uma empresa é uma articulação de agentes que visam a um objetivo comum, poder-se-ia metaforicamente traduzi-la como um sistema que se esforça por convergir para um ponto de ótimo.

Na Teoria Geral dos Sistemas^[11] percebe-se que há uma necessidade estrutural de algum mecanismo de retroalimentação (*feedback*) que impeça que o sistema quando se distancia da trajetória ótima, continue se distanciando. Dessa maneira, a Contabilidade, sob um enfoque tradicionalista, age como um elemento processador de informações mas dentro de um contexto mais atual, a Contabilidade contemporânea deve ir além dos limites traçados pela sua vertente tradicional.

Nesse sentido, a contabilidade passa a assumir uma postura estratégica dentro das organizações, procurando, identificando, processando e provendo os outros setores

organizacionais com informações que possam ser estratégicas para a manutenção dos seus processos. Com isso, pode-se afirmar que a Contabilidade tem importância enorme na adequação dos objetivos organizacionais, produzindo e/ou adaptando documentos referenciais, atuando como assessora e consultora de gestores responsáveis por unidades pertencentes à malha de processos que movimentam a organização.

Diminuir ou conter a assimetria informacional é uma das tarefas mais importantes da moderna Contabilidade. Trabalhar sob hipóteses ou incertezas é muito difícil e estressante. O risco atribuído ao nível de incerteza de uma determinada atividade ou empresa tem sido estudado nessas últimas décadas e merecido a atenção por parte de pesquisadores, analistas, gestores e de investidores. Mesmo em se tratando de uma variável de natureza abstrata e, obviamente, sem mensuração, modelos econômicos e quantitativos têm proporcionado medidas consideradas razoáveis.

O risco, uma vez mensurado, na forma de índices ou de escalas hierárquicas, é utilizado como parâmetro para a determinação do custo do capital, ou seja, a remuneração mínima atribuída ao capital dos sócios ou investidores. Dessa maneira, a contabilidade, enquanto sistematizadora de informações, existe para auxiliar processos decisórios também relacionados com alocação de recursos em investimentos, sejam quais forem eles, quando a expectativa é a obtenção de retornos financeiros ou remuneração pelo capital investido.

Parte-se do pressuposto que os recursos escassos colocados à disposição dos tomadores de decisão, necessitam de remuneração, que atenda expectativas descritas em um quadro de opções alternativas de retornos e remuneração. Nesse sentido, o modelo contábil propõe a mensuração de uma função objetivo definida como resultado. O resultado, enquanto métrica contábil, é fruto da confrontação de outras métricas contábeis, identificadas como receitas e despesas.

Destaca-se a importância das métricas contábeis, sob o contexto decisório dos negócios, uma vez que estudos sobre o julgamento que investidores individuais fazem do risco em suas decisões de investimento, a partir do confronto e disponibilização de métricas contábeis e métricas de mercado, apontam que quando métricas contábeis e métricas de mercado estão em conflito, o julgamento de risco corresponde com as métricas contábeis, mais do que com métricas de mercado.

Sugere-se, portanto, que as métricas contábeis estejam como que “imersas” no cotidiano do ambiente econômico, o que facilitaria uma escolha prévia como instrumento de apoio a

decisões. Nesse processo decisório, alguns aspectos devem ser considerados. Dentre eles, merece destaque a identificação de quais são os pontos críticos, positivos e negativos, da administração das organizações.

Tal ação contribui para o estabelecimento de um plano de ação gerencial com vistas à continuidade do negócio. Destaca-se que a utilização de métricas contábil-financeiras configura-se como uma alternativa viável e relevante para a realização desse “diagnóstico” empresarial.

Como medidas mais comumente empregadas, pode-se citar: vendas; fluxo de caixa; lucro líquido; lucro por ação, margem de lucro sobre as vendas; giro do ativo; retorno sobre o investimento (ativo); e retorno sobre o patrimônio líquido e taxa de retorno com base no fluxo de caixa de entradas e saídas com base de dados fornecidos nos extratos bancários.

As diversas demonstrações contábeis fornecem informações úteis e compreensíveis a respeito do passado para ajudar seus usuários a fazer previsões e tomar decisões relativas à situação econômico-financeira futura do negócio. Nesse universo futuro é que a Estatística e a Atuária podem contribuir nas análises de cenários, determinísticos ou probabilísticos na medida em que o objetivo seja ter situações variadas sob vários aspectos. Isso é feito mediante análise contábil-financeira, quando se utiliza de uma série de índices calculados com base em relações entre contas ou grupos de contas das demonstrações contábeis.

Sob esse aspecto, os modelos de previsão de falências atribuem uma probabilidade de não cumprimento das obrigações assumidas em um determinado horizonte de tempo. Os modelos de insolvência são importantes para os gestores que precisam avaliar a saúde financeira de suas empresas e tomar medidas eficazes para evitar maiores problemas. Inúmeras contribuições em contabilidade e finanças vêm apresentando uma série de estudos sobre os modelos de previsão de insolvência, todos tendo por base uma abordagem estatística/probabilística.

Existe um forte apoio na literatura para a utilização de índices baseados nas demonstrações financeiras no que concerne à previsibilidade de insolvência de empresas. Isso porque, para diversos autores os primeiros sintomas de uma insolvência surgem muito antes que ela se concretize. Em alguns casos a antecedência desses sintomas pode chegar a cinco anos.

A Contabilidade transforma dados contábeis, por meio de análises, em informações gerenciais, disponibilizando-as para subsidiar a tomada de decisão por parte dos diversos

stakeholders. Assim, a análise das demonstrações contábeis contribui para diversas decisões e conclusões, tais como: a) se a empresa merece crédito ou não; b) se vem sendo bem ou mal administrada; c) se tem ou não condições de pagar suas dívidas; d) se é ou não lucrativa; e) se é eficiente ou ineficiente; e g) se continuará ou poderá rondar os muros da falência.

Assim, é possível entender que o Sistema de Informação Contábil é a base de todo o processo de controle e avaliação e planejamento estratégico de uma empresa. Tal pensamento denota que, normalmente, o processo de avaliação dos resultados de uma empresa é baseado na análise dos relatórios gerados periodicamente pelo Sistema de Informação Contábil.

É daí que se justifica a ideia da Contabilidade com uma unidade geradora de métricas, pois desde as análises mais simples do tipo “saldo de produtos em estoque”, passando pelos “relatórios de fluxo de caixa” até os mais complexos “relatórios mensais de desempenho”, todos, sem exceção, são oriundos do sistema contábil. Isso confere a tal sistema a característica de elemento central de qualquer sistema de informação gerencial para tomada de decisões.

Para se analisar um investimento ou decisão administrativa as variáveis mais aceitas em finanças são retorno esperado e o risco. Em geral, o indivíduo racional - no sentido econômico - almeja maximizar o retorno e minimizar o risco.

Dois investimentos A e B com mesmo nível de risco, o preferível seria o que tivesse maior retorno esperado. Dois investimentos A e B com mesmo nível de retorno esperado, o preferível seria o que tivesse o menor risco. À luz desse pensamento, torna-se interessante ter em mente que, praticamente, todas as decisões empresariais mais importantes precisam de informações básicas sobre suas possíveis consequências futuras.

Tal necessidade de informações precisa, portanto, ser atendida, e cabe à Contabilidade prover tais informações. Contudo, embora se saiba que o futuro será sempre incerto, isto não quer dizer que não deva ser entendido e explorado. Sugere-se, então, que isso seja feito por meio da incorporação dos conceitos de risco e incerteza ao sistema contábil.^[12]

Isso nos leva de uma visão determinística^[13] para uma visão probabilística. Dessa maneira, as projeções futuras passam a ser feitas em regime de risco e não mais se poderia falar, por exemplo, numa projeção de vendas de R\$ 10 milhões para o próximo ano. Isso porque tal previsão possuiria um caráter determinístico e o futuro, no cenário econômico contemporâneo, não pode ser representado logicamente dessa forma. As teorias constantes da

Ciência Atuarial poderiam aqui serem utilizadas não só sob o ponto de vista técnico mas também como elementos de inteligência artificial para análises mais complexas.

Assim, tendo em vista que o risco implica necessariamente uma possível variação dos resultados futuros, previsões com risco sempre devem associar uma medida de dispersão dos resultados (a variância ou o desvio-padrão, por exemplo) a uma medida posicional ou escalar - como a média, por exemplo - dentro de uma distribuição de probabilidades. Caso seja uma posição de equilíbrio deve entrar a atualização financeira em todo o processo e se for o caso um *cash-flow* probabilístico é possível fazer várias abordagens.

Com isso, passando de uma abordagem determinística para uma probabilística, à luz dos riscos envolvidos, teríamos, no exemplo, de uma distribuição normal de vendas para o próximo ano, com uma expectativa ou média de R\$ 10 milhões com um desvio-padrão de R\$ 500 mil, todavia, como calcular essas dispersões? O passado é repleto de informações e não se pode esquecer que o futuro é projeto.

Nesse sentido, é possível entender que a incorporação da ideia de risco ao modelo contábil de uma empresa traz consigo a vantagem de permitir uma visão, por parte dos decisores, mais aderente à realidade. Tal fato contribui para a ocorrência de decisões mais conscientes e, por conseguinte, mais adequadas aos objetivos traçados.

Outro exemplo, dentro dessa mudança de paradigma determinística para probabilístico, refere-se à questão de decisões de investimentos. Imaginemos um gestor que acaba de tomar a decisão de investir em um determinado produto, porque, após uma análise determinística, lhe foi informado que ele teria uma taxa de retorno de 20% a.a., a qual, quando comparada ao custo de capital dessa empresa, da ordem de 15% a.a., demonstraria a viabilidade do empreendimento. Tal decisão seria tomada se esse gestor soubesse que, embora a média esperada de retorno fosse de fato 20% a.a., há também uma probabilidade de mais de 40% de que o projeto venha a gerar retornos inferiores a 10% a.a.^[14]

Certamente, com a mudança de enfoque na análise, incorporando-se as probabilidades envolvidas, é razoável imaginar que um número considerável de gestores, talvez a maior parte, já não aprovaria tal projeto. Logo, percebe-se que a incorporação do perfil de risco, por meio da atribuição de probabilidades a um intervalo de resultados esperados de um empreendimento, configura-se em uma metodologia de avaliação simultânea das dimensões associadas de risco e rentabilidade, que permite dar aos gestores/administradores uma

informação de conteúdo mais completa do que ao se adotar uma premissa determinística de certezas totalmente dissociada da realidade.

É preciso ter em mente que os tipos de negócios e/ou empresas somente são comparáveis se tiverem o mesmo nível de risco, mas podem ser comparadas de forma retrospectiva quanto as margens de retorno. As questões que surgem nesse momento são: Como saber qual é esse nível de risco? Quem tem maior risco, uma fábrica de pneus, uma instituição de ensino superior, um restaurante ou uma loja de eletrônicos? Um comércio tem maior ou menor risco em relação a uma indústria ou a uma prestadora de serviços? Comprar ou alugar? Lançar mais um produto ou esperar?

A verdade é que esse nível de risco é específico para cada organização, mas é possível supor, tomando por base as teorias desenvolvidas nos últimos anos, que essa medida pode ser apurada com base no setor de atividade em que a empresa atue, ou seja, com base no seu índice de risco setorial.

Imaginemos duas empresas que comercializem produtos eletrodomésticos. A empresa 1 obteve nos últimos cinco anos um resultado líquido médio de \$ 50.000,00. A empresa 2, no mesmo período, obteve um resultado médio igual ao da empresa 1. Diante dessa situação, pode-se afirmar que as empresas possuem desempenhos equivalentes? Um analista menos atento poderia dizer que sim, porém seria preciso aprofundar a análise para se chegar a uma conclusão mais acertada.

Uma forma de se fazer essa análise mais detalhada seria considerar o desvio-padrão e o coeficiente de variação dos resultados líquidos das empresas. Digamos que a empresa 1 tenha o desvio-padrão de \$ 1.700,00 e o coeficiente de variação de 3,4%. Já a empresa 2 possui um desvio padrão de \$ 8.200,00 e um coeficiente de variação de 16,4%. Assim, ao incorporar tais informações na análise é possível verificar que as empresas apresentam resultados líquidos médios iguais, porém possuem níveis de riscos diferentes e, em se mantendo essas características, a probabilidade da empresa 1 se manter no mercado é maior do que a da empresa 2, diante da maior variabilidade do resultados líquidos pela última.

Métricas Contábeis – Variáveis aleatórias na gestão - Objetivo e foco.

Neste momento do artigo, pretende-se levar ao leitor a ideia de que as métricas contábeis fazem parte do dia-a-dia empresarial. Considera-se, para tanto, que a todo o momento as empresas usam indicadores para saber se os negócios estão andando bem.As

métricas extraídas das demonstrações contábeis possuem diversos usos dentro de uma empresa e, dentre os mais importantes, está a avaliação de desempenho. Os administradores frequentemente são avaliados e remunerados com base em medidas contábeis de desempenho, como margem de lucro e retorno de capital próprio, por exemplo.

Além disso, outra aplicação importante é que as informações históricas extraídas de demonstrações contábeis são muito úteis para gerar planejamento e projeções para o futuro, todavia, aí é que mora o perigo. A análise de tendência utiliza a história como padrão, mas é necessário considerar as contingências.^[15] Com base nas informações mais recentes e atuais, analisam-se e comparam-se, ao longo do tempo, as variações ocorridas. A partir da constatação das variações, pode-se questionar sobre o porquê dessas variações. Deixa-se claro, d'ora em diante que o termo indicador é utilizado como sinônimo do termo métrica.

Conforme já exposto, a contabilidade é um importante provedor de informações para diversas finalidades, dentre as quais se destaca a avaliação do desempenho empresarial, sempre lembrando que desempenho é passado conhecido e projeto é futuro e incerto, é prognóstico. Deve-se considerar que os gestores estão, de forma contínua, mensurando e solicitando que medidas sejam feitas, sendo elas de participação de mercado, de tempo de espera, ou de rentabilidade. De fato o gerenciamento dificilmente poderia existir sem mensurações. Sabe-se, porém, que mensuração significa transformar uma realidade complexa em uma sequência de símbolos limitados, que podem ser comunicados e que podem ser, mais ou menos, reproduzidos sob circunstâncias similares.^[16]

Dessa forma, as métricas contábeis, expressas por meio dos indicadores econômico-financeiros, têm revelado incontestável importância nessa tarefa. Numa análise temporal essa afirmação só é válida para temporariedade curta. Dá para entender?

Nesse sentido, há uma série de estudos que comprovam empiricamente que as métricas contábeis, ao contrário do que comumente se pensa, fornecem informações antecipadas de grande interesse sobre o processo de deterioração ou de melhora da situação financeira das empresas de um modo geral. Assim, partindo-se da premissa de que as informações contábeis podem ser confiáveis e fornecem informações de grande valia, a busca será, daqui para frente, tentar apresentar os indicadores contábeis que possuem mais relevância no processo decisório em ambientes de incerteza.

Apesar da existência de polêmicas envolvendo a confiabilidade das informações contábeis, pode-se sugerir que os números e os índices financeiros, disponíveis nas

demonstrações contábeis evidenciadas pelas empresas, possuem conteúdo que possibilita a ocorrência, ou um sinal amarelo, de ações preventivas visando à redução de riscos que possam comprometer a continuidade da entidade.

Dessa maneira, com o uso dessas informações, os tomadores de decisão podem adotar medidas com o propósito de resolver ou mitigar problemas financeiros antes que eles ocorram, ou antes que seus efeitos se tornem mais nocivos à rentabilidade futura das empresas. Todo gestor deve ter em mente que é necessário dispor de informações e dados que permitam gerenciar o presente com vistas ao futuro das organizações, face à mutações e a complexidade de um ambiente de negócios competitivo.

Além disso, torna-se interessante considerar que a Contabilidade, enquanto geradora de dados, com informações sempre atualizadas, possibilita a construção de ampla gama de indicadores que poderão ser customizados, de acordo com o tipo de negócio, indo além dos parâmetros tradicionalmente utilizados, conforme será visto adiante.

Entretanto, a literatura sugere que, na construção desses indicadores, algumas características devem ser observadas, dentre elas destacam-se: a objetividade, a mensurabilidade, a interpretação, a comparabilidade e o custo. Com o propósito de auxiliar processos decisórios relacionados com alocação de recursos em investimentos, diante da expectativa de obtenção de retornos financeiros ou remuneração pelo capital investido, o modelo contábil propõe a mensuração de funções definidas como resultado. O resultado, enquanto métrica contábil, é fruto da confrontação das métricas contábeis identificadas como receitas e despesas.

Na decisão de investir ou não numa determinada empresa, em fusões ou incorporações, por exemplo, o lucro representa um elemento indispensável neste processo decisório. Entretanto, a medida “lucro”, também assume um papel relevante na determinação do alcance da eficácia organizacional; sendo assim o lucro “espelha” as consequências das dimensões da qualidade, da satisfação do cliente, do gerenciamento eficiente dos custos e da produtividade.

Porém, existe uma considerável variedade de medidas contábeis e *benchmarks* que podem ser adotados, bem como testes estatísticos que podem ser aplicados a fim de detectar as performances operacionais anormais, cujas escolhas podem vir a influenciar os resultados.^[17] A contabilidade, enquanto ciência social aplicada, busca aprimorar a tradução da realidade dos atos praticados por seus gestores, e dos demais fatos que atingem as

organizações, com o objetivo de abastecer seus usuários com informação significativa, tempestiva e útil, para a tomada de decisão.

Muitos autores não apontam quais indicadores são melhores para mensurar o desempenho, restringindo-se a apenas citá-los. Isso pode contribuir para as empresas adotarem um número exagerado de indicadores, portanto, trabalhar para racionalizar as alternativas e sumarizar suas vantagens e desvantagens é indubitavelmente benéfico. A utilização de uma grande quantidade de indicadores é rebatida pela literatura moderna, tendo em vista que o importante não é o cálculo de grande número de índices, mas de um conjunto de índices que permita conhecer a situação da empresa, segundo o grau que se deseja da análise.

De acordo com a literatura especializada, os índices de liquidez, atividade e endividamento medem o risco. Já os índices de rentabilidade medem retorno. Em verdade, é possível encarar os indicadores contábeis como a forma mais resumida de se analisar as demonstrações financeiras de uma empresa. Daí a sua relevância para os gestores, que precisam decidir um ambiente cada vez mais dinâmico

Dentre as e as principais razões para se estudar essas métricas, pode-se sugerir: i) o seu uso por meio de ferramentas de análises estatísticas, como por exemplo, as análises de regressão, a fim de conferir uma maior consistência das informações utilizadas no processo decisório; e ii) explorar uma regularidade empírica observada entre os índices financeiros e a estimação ou predição de uma variável de interesse, como por exemplo, o risco de uma ação ou a probabilidade de uma empresa declarar falência.

Em continuidade, os indicadores contábeis serão, basicamente, expostos dentro de abordagem tradicional. Assim, serão divididos em quatro categorias básicas: Liquidez; Endividamento; Rentabilidade; e Atividade. Parte-se então para a análise.

Indicadores de Liquidez

Os indicadores de liquidez visam medir a capacidade da empresa de pagar suas dívidas, isto é, sua habilidade em cumprir corretamente as obrigações assumidas. Nesse sentido, a liquidez de uma empresa é medida por sua capacidade de cumprir as obrigações à medida que vencem. Tal capacidade pode ser expressa como “folga financeira” da empresa. Essa capacidade de pagamento pode ser avaliada considerando-se horizontes temporais distintos, ou seja: longo prazo, curto prazo ou prazo imediato.

Entretanto, cumpre ressaltar que o fato de uma empresa apresentar boa liquidez, não significa que ela esteja honrando seus compromissos, e pagando suas dívidas em dia, significa apenas que a empresa tem capacidade para tal feito.

Diversos autores consideram os índices de liquidez como bons indicadores para detectar problema de fluxo de caixa, pois, as dificuldades financeiras são observadas por meio de uma liquidez baixa ou declinante.

É preciso considerar que, em verdade, nenhuma empresa manterá consistência e continuidade operacional, com capacidade de liquidar suas obrigações, ou gerar índices de liquidez capazes de fazer frente às obrigações, sem gerar lucros que possam sustentar o fluxo de fundos favorável para esta função.

A literatura recomenda que a análise de liquidez seja desenvolvida de maneira mais integrada, associando-se todos os indicadores com vistas a uma melhor interpretação da folga financeira da empresa. Para melhor compreensão e interpretação dos valores encontrados, faz-se necessário analisar uma série temporal de vários anos, para perceber se houve perdas ou ganhos na capacidade e poder de pagamento geral da empresa.

Normalmente, os índices de liquidez seca e liquidez corrente são vistos como as métricas básicas para se medir a situação econômico-financeira das empresas. A seguir, além desses dois indicadores, será visto o de liquidez geral.

Liquidez Seca (LS):

No que se refere à liquidez, pode-se afirmar que as empresas precisam conhecer a capacidade de liquidar seus passivos, excluindo os estoques da base de cálculo. Isso porque os mesmos dependem de ações de marketing, da demanda, bem como de uma série de outros fatores para que sejam efetivamente convertidos em um grau mais próximo à capacidade de pagamento, embora ele possa proporcionar garantias de crescimento para levantamento de recursos.

Daí surge o índice de liquidez seca, que mede e apresenta de forma mais precavida a situação financeira da empresa, excluindo os estoques que podem conter itens obsoletos, dificultando o retorno financeiro para a empresa.

Assim, esse índice apresenta uma situação mais adequada para a situação de liquidez, uma vez que dele são eliminados os estoques, que são considerados como fontes de incertezas. Com a retirada dos estoques, a liquidez da empresa passa a não depender dos

elementos não monetários, suprimindo assim a necessidade do esforço de “venda” para quitação das obrigações de curto prazo.

Nesse sentido, a liquidez seca se apresenta como uma métrica adequada para se avaliar, conservadoramente, a situação de liquidez da empresa, eliminando o estoque do numerador. Dessa forma, depreende-se que esse índice busca mensurar o nível de excelência da situação financeira de uma empresa. Alguns autores o classificam como um “teste de força” aplicado à empresa.

Liquidez Corrente (LC):

A liquidez corrente indica quanto a empresa possui em dinheiro mais bens e direitos realizáveis no curto prazo, comparado com suas dívidas a serem pagas no mesmo período. Ou seja, esse indicador mostra se no curto prazo, geralmente um ano, os ativos são suficientes para cobrir as obrigações de curto prazo.

Diversos autores consideram o índice de liquidez corrente como um dos melhores indicadores da real situação de liquidez da empresa. Se o índice de liquidez corrente for superior a 1, de maneira geral, indica a existência de um capital circulante (capital de giro) líquido positivo. Ao contrário, se menor que 1, conclui-se que seu capital de giro líquido é negativo (ativo circulante menor que passivo circulante).

Resumidamente temos:

Se liquidez corrente > 1 - capital circulante líquido positivo;

Se liquidez corrente $= 1$ - capital circulante líquido nulo; e

Se liquidez corrente < 1 - capital circulante líquido negativo.

Entretanto, sob esse aspecto, o ideal seria que os índices de liquidez corrente fossem analisados e comparados entre empresas do mesmo setor, pois em determinados casos, uma liquidez corrente inferior ou igual a 1,5 é aceitável para um determinado setor, podendo não ser aceito da mesma forma em outro setor. Para tanto, destaca-se a necessidade da comparabilidade de valores dos índices sempre entre empresas do mesmo setor de atividade.

Por exemplo, um índice igual a 1,0 seria considerado aceitável para uma empresa concessionária de serviços de utilidade pública (água, luz), mas não para uma empresa industrial. Quanto mais previsíveis forem os fluxos de caixa de uma empresa, mais baixo será o índice de liquidez corrente aceitável.

Sob a ótica dos credores um indicador elevado pode representar liquidez, ou seja, maior capacidade de financiar suas necessidades de capital de giro. Contudo, sob a ótica de gestão pode representar ineficiência de administração dos recursos de curto prazo, uma vez que tais recursos podem ficar ociosos na tesouraria. Ressalta-se que a liquidez corrente é influenciada pelo ciclo operacional da empresa. Quando existe sazonalidade isto pode alterar o resultado do índice.

Liquidez Geral (LG):

O indicador de liquidez geral apresenta a capacidade que a empresa tem em longo prazo, considerando-se tudo o que a empresa converterá em dinheiro a curto e longo prazo, como também o que a empresa assumiu como dívida a curto e longo prazo.

Ou seja, tal indicador demonstra quanto à empresa tem em dinheiro e direitos a curto e em longo prazo para fazer face às suas dívidas totais. A ideia básica da análise desse indicador subentende que, se a empresa fosse parar suas atividades naquele momento, deveria pagar suas dívidas com seu disponível mais seus realizáveis, sem precisar envolver o ativo permanente.^[18]

Entretanto, se os prazos dos ativos e passivos forem muitos distintos, a análise da capacidade de pagamento que a empresa tem, ou seja, a sua folga financeira pode ser prejudicada. Nesse sentido, considera-se importante o desenvolvimento da análise de liquidez de forma mais integrada, ou seja, associar^[19] todos os indicadores financeiros buscando uma melhor interpretação da folga financeira da empresa.

Indicadores de Endividamento

Os indicadores de endividamento procuram demonstrar a relação do capital próprio quando comparado ao capital de terceiros. Também chamados de indicadores da estrutura de capital, esses indicadores mostram as grandes linhas de decisões financeiras, em termos de obtenção e aplicação de recursos.

Assim, percebe-se que a estrutura de capital diz respeito à composição do passivo da empresa, ou mais especificamente, qual a participação relativa das diversas fontes de financiamento na composição das obrigações totais.

Tais indicadores têm a finalidade de medir a composição e a estrutura de financiamento da organização. São utilizados também, para aferir a estrutura das fontes passivas de recursos, ilustrando a forma com que os recursos de terceiros são utilizados pela empresa e a sua relativa participação em relação ao capital próprio.

Dessa maneira, os indicadores de endividamento informam se a empresa se utiliza mais de recursos de terceiros ou de recursos próprios. A literatura indica que o uso desordenado de capitais de terceiros^[20] pode levar um empreendimento a situações de insolvência. Entretanto, a completa autonomia financeira (operar apenas com capital próprio) não é possível, nem tampouco desejável, pela falta de capacidade para expansão dos negócios.

A determinação da estrutura de capital ótima das empresas é apontada por diversos autores como um dos pontos mais críticos na teoria de finanças, pois, tanto na teoria quanto na prática, esta questão envolve a dualidade risco-retorno.

Ao contrário dos indicadores de rentabilidade e de liquidez, a análise dos indicadores de endividamento é feita considerando que, quanto menor forem estes índices melhor para a empresa.

Observando por outro ângulo, se o lucro conseguido com a aplicação do capital de terceiros nos negócios for maior que a remuneração paga a esses terceiros, considera-se vantajoso para empresa trabalhar com capitais de terceiros, nesse sentido, o analista estaria observando sobre o ponto de vista de obtenção de lucro.

Essa análise é importante porque mostra diversos aspectos internos da empresa, principalmente, qual a participação dos recursos próprios e, conseqüentemente, qual o grau de alavancagem financeira, além dos respectivos períodos de vencimento. Como cada fonte tem um custo específico, a taxa de retorno pode ser influenciada de maneira significativa por essa composição.

A alavancagem financeira está associada à intensidade com a qual a empresa utiliza recursos de terceiros, em lugar de recursos próprios. Pode-se dizer que quanto mais dívida uma empresa usa em relação a seus ativos totais, maior é sua alavancagem financeira. Vale registrar que muita dívida pode levar a uma probabilidade maior de insolvência e dificuldades financeiras.

Os indicadores previamente selecionados foram: endividamento geral; participação de capitais de terceiros, composição do endividamento, e imobilização do patrimônio líquido.

Endividamento Geral

Esse índice evidencia o grau de participação de capital de terceiros em relação ao ativo total, ou seja, o total de investimento na empresa. Alguns autores defendem a ideia de que o endividamento total indica o montante de recursos de terceiros que está sendo usado, na tentativa de gerar lucros.

O índice de endividamento geral mede quanto o ativo total da empresa apresenta-se financiado pelos credores. Quanto maior for esse índice, maior será o montante do capital de terceiros que vem sendo utilizado para gerar lucros. O cálculo para este índice resulta da divisão do passivo exigível total pelo ativo total.

É importante conhecer a proporção entre o capital próprio e os capitais alheios aplicados na empresa. A excessiva dependência de capitais alheios torna muito vulnerável a normalidade dos negócios e, por outro lado, os encargos financeiros consomem grande parte dos lucros operacionais, forçando a elevação dos preços e diminuindo a competição no mercado.

Por tal motivo, existe a grande preocupação com o grau de endividamento e com a capacidade de pagamento da empresa, pois, quanto mais endividada ela estiver maior será a possibilidade de que não consiga satisfazer às obrigações com terceiros. O grau de endividamento mede, portanto, a proporção dos ativos totais financiada por terceiros, que são os credores da empresa.

Ressalta-se que uma tendência de crescimento desse indicador pode comprometer a solvência do negócio em momento futuro. Além disso, o crescimento no valor desse indicador pode denotar redução da rentabilidade da empresa. Assim, verifica-se que as variações nesse indicador têm impacto direto tanto na rentabilidade quanto na liquidez da empresa.

Participação de Capitais de Terceiros (CT)

Também conhecido por índice de grau de endividamento, relaciona as duas grandes fontes de recursos da empresa: capital de terceiros e capital próprio, na figura do patrimônio líquido (PL).

Esse indicador evidencia o quanto a empresa toma de capitais de terceiros em relação ao capital próprio. Quanto maior é a relação entre capitais de terceiros e patrimônio líquido, menor é a autonomia das decisões financeiras ou maior será a dependência a esses terceiros.

A abordagem pelo índice de participação de capitais de terceiros analisa a empresa, exclusivamente, do ponto de vista financeiro, ou seja, do risco de insolvência e não em relação a lucro ou prejuízo.

Composição do Endividamento (PC/CT)

A composição do endividamento indica qual o percentual das obrigações de curto prazo em relação às obrigações totais. Trata-se do passo natural após conhecido a participação do capital de terceiros (CT), ou seja, conhecer a composição dessas dívidas, compreendendo os valores a curto e longo prazo (exigível total).

Esse indicador é obtido pela divisão do passivo circulante (PC) pelo soma do passivo circulante e exigível em longo prazo (capital de terceiros ou exigível total).

Ao se avaliar a qualidade da composição de endividamento da empresa, é possível sugerir que, se a empresa operar com maior volume de dívidas no curto prazo, a situação é considerada desfavorável, de maneira geral, prejudicando a situação financeira.

Assim, a proporção favorável para expansão de empresas deve ser maior concentração das dívidas no longo prazo, de forma que ao ganhar maior capacidade operacional com a entrada em funcionamento dos novos equipamentos e outros recursos de produção, tenha condições de começar a amortizar suas dívidas.

Imobilização do Patrimônio Líquido (AP/PL)

A imobilização do patrimônio líquido indica quanto do PL foi investido no ativo permanente (AP). Quanto mais a empresa investir no ativo permanente, menos recursos lhe sobrarão para o ativo circulante e, conseqüentemente, maior a dependência de capitais de terceiros para financiar o capital de giro. Ou seja, quanto menor o grau de imobilização do patrimônio líquido, mais disponíveis estão os recursos provenientes do capital próprio.

Basicamente, esse indicador representa a política de investimento da empresa, em termos de imobilização de recursos, indicando qual proporção do patrimônio líquido foi investida em ativos permanentes e quanto está em circulação na atividade da empresa, o que é chamado de capital de giro próprio. Nesse sentido, o ideal, em termos financeiros, é que a empresa tenha patrimônio líquido suficiente para cobrir o ativo permanente e ainda possua sobra para financiar o ativo circulante.

Indicadores de Rentabilidade

Os indicadores de rentabilidade avaliam o desempenho final das empresas e indicam o grau de eficiência dos gestores na aplicação e aproveitamento dos recursos alocados no negócio.

Considera-se que é de pouca significância operações líquidas e seguras se não forem rentáveis. Dessa forma, operações pouco rentáveis comprometem a situação econômico-financeira da empresa.

Nesse sentido, por meio dos indicadores de rentabilidade é possível observar o desempenho econômico-financeiro da empresa, ou seja, estes índices demonstram o rendimento da empresa com relação a seus investimentos, proporcionando ao analista auxílio na sua tomada de decisão.

Ressalta-se que os indicadores de rentabilidade são índices que exercem influências significativas nas tomadas de decisões, tanto no mercado de crédito como no mercado acionário. Nesse sentido, sugere-se bastante atenção para os índices de rentabilidade pela sua importância e representatividade perante o futuro da empresa.

Rentabilidade do patrimônio líquido - *Return n Equity* – (ROE)

Esse indicador, também chamado de retorno sobre o capital próprio, indica qual é a taxa de rendimento do capital próprio. Essa taxa pode ser comparada com o custo de oportunidade de investimentos em outros rendimentos alternativos no mercado, como poupança, renda fixa, ações e outros. Dessa forma, é possível avaliar se a empresa oferece rentabilidade superior ou inferior a essas opções.

O indicador é obtido pela divisão do lucro líquido pelo patrimônio líquido médio. O patrimônio líquido médio corresponde à soma do PL inicial e PL final,^[21] dividido por dois. Na verdade, trata-se de uma medida que abrange a relação entre o resultado (lucro líquido) e o capital investido (patrimônio líquido) pelos proprietários ou acionistas durante o período de análise, ou seja, corresponde à taxa de retorno sobre o capital próprio investido.

Quanto maior for a taxa de retorno sobre o patrimônio líquido, melhor para os acionistas ou sócios.

Rentabilidade do ativo – Return on Assets – (ROA)

A taxa de retorno sobre o ativo é um dos indicadores mais importantes da eficiência dos negócios de uma empresa, pois mostra quanto a empresa lucra para cada unidade monetária investida. Esse indicador mostra quanto a empresa obteve de lucro líquido em relação ao ativo. É uma medida do potencial de geração de lucro da parte da empresa.

Rentabilidade sobre as Vendas

Os indicadores de rentabilidade das vendas podem ser divididos em três indicadores: margem bruta, margem operacional e margem líquida, conforme será visto a seguir. Destaca-se que, em algumas obras da literatura especializada, os indicadores de rentabilidade sobre as vendas são também chamados de indicadores de lucratividade.

Para os autores dessa linha de pensamento, a lucratividade identifica o retorno sobre a receita de vendas e a rentabilidade indica o retorno sobre o capital investido. Nesse sentido, defende-se que nem sempre é verdade que toda empresa lucrativa é rentável.

Em muitas situações isso só é descoberto quando a falta do capital de giro compromete as operações ou, o acionista/gestor descobre que a remuneração do seu capital é inferior à taxa de oportunidade de investir no mercado financeiro.

Muitos empresários não apuram o retorno esperado do capital investido e confundem lucro do exercício com retorno adequado do investimento. A análise conjunta da margem bruta, operacional e líquida pode ser bastante rica. No entanto, o resultado deve ser analisado dentro de um contexto maior, comparando com os concorrentes e com os fatores externos. Muitas empresas sacrificam a margem para obter mercado, por exemplo; neste caso, o ganho de mercado pode ser compensado por lucros futuros maiores.

Ou seja, ao avaliar a margem de lucro é aconselhável considerá-la em confronto com o resultado médio do setor em que a empresa atua.

Margem Bruta (MB)

A margem bruta relaciona o lucro bruto com as vendas líquidas. Trata-se da rentabilidade primária de qualquer empresa. Indica o grau de rentabilidade das vendas após as deduções dos impostos, despesas e custos relacionados a vendas. Quanto maior, melhor é a rentabilidade das operações.

A margem bruta indica quanto da receita operacional é convertida em lucro bruto, ou seja, deduzidos apenas os custos operacionais. Neste caso, não são consideradas as despesas operacionais, as receitas e despesas não operacionais, as receitas e despesas financeiras e os impostos sobre o lucro.

As margens de lucro bruto mostram o grau de eficiência da administração de uma empresa para usar materiais e mão de obra no processo de produção.

Margem Operacional (MO)

A margem operacional é a relação entre o lucro operacional com as vendas líquidas.^[221] Ao medir o desempenho operacional, a margem operacional afere o impacto das despesas e custos operacionais sobre o desempenho da empresa em sua atividade.

A margem operacional expressa o quanto da receita operacional é convertida em lucro operacional, ou seja, deduzidas da receita operacional apenas os custos e as despesas operacionais. Ela representa o ganho puro das operações, já que não estão consideradas as receitas e despesas não operacionais, as receitas e despesas financeiras e os impostos sobre o lucro.

Margem Líquida (ML)

A margem líquida indica qual o percentual da receita operacional líquida que se reverteu em lucro líquido, já descontado todos os custos e as despesas, além dos impostos sobre as vendas.

Quanto maior o resultado da margem líquida considera-se melhor para a empresa, pois demonstra o quanto restou após a dedução de todos os custos e despesas, inclusive do imposto de renda.

Earnings Before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization (EBITDA)

O EBITDA traduzido para o português significa “lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização” ou simplesmente denominado de LAJIDA. Essa métrica equivale ao conceito restrito de fluxo de caixa operacional da empresa, apurado antes do cálculo do imposto de renda.

É importante atentar para o fato de que parte das receitas consideradas no EBITDA pode não ser recebida, assim como parte das despesas incorridas pode ainda estar pendente de pagamento.

Logo, essa medida financeira não representa o volume monetário efetivo de caixa, sendo interpretada, de melhor forma, como um indicador potencial de geração de caixa provenientes de ativos operacionais. Cumpre ressaltar que o EBITDA é um indicador da capacidade operacional de geração de caixa, relacionado com o princípio contábil da competência, é métrica de valor econômico, não representando desta forma efetivas entradas e saída de caixa.

Nesse sentido, denota-se a possibilidade de as receitas não se efetivarem e despesas não serem desembolsadas no período em que o valor do EBITDA foi apurado. Em uma demonstração de resultado a composição básica para se chegar ao valor do EBITDA é estruturado da seguinte forma:

Receita de vendas
(-) Custo dos produtos vendidos
(=) LUCRO BRUTO
(-) Despesas com vendas
(-) Despesas gerais e administrativas
(=) EBITDA

Como indicador de desempenho quanto maior for o EBITDA, maior será a capacidade provável de geração de caixa para a empresa. A principal vantagem do EBITDA está contida no fato, da análise do indicador proporcionar comparabilidade de resultados entre empresas de diversos setores e econômicos, visto que elimina os efeitos tributários e políticas contábeis adotadas para depreciação.

Assim, é possível depreender que se trata de um importante indicador econômico-financeiro, utilizado como mecanismo de avaliação comparativa da lucratividade operacional das empresas.

Indicadores de Atividade

As métricas de atividade têm por objetivo básico mensurar a duração de um ciclo operacional, considerando todas as etapas operacionais da empresa, desde a aquisição de insumos básicos ou mercadorias até o recebimento das vendas efetivadas. Ou seja, os indicadores de atividades procuram estudar o processo de produção da empresa.

Por meio desses indicadores é possível medir quantos dias, em média, uma empresa leva para receber suas vendas ou mesmo pagar seus fornecedores, ou renovar os estoques, por exemplo. Dessa forma, a análise conjunta dos prazos médios, proporciona ao gestor uma visão geral para definir a estratégia comercial e também a estratégia financeira da empresa, pelo fato, desse conjunto de índices proporcionarem a análise dos ciclos operacional e de caixa, essenciais para o direcionamento estratégico de qualquer empresa.

Nesse sentido, a lógica a ser aplicada é a de que quanto mais veloz for a capacidade de receber as vendas a prazo e mais lenta for a capacidade de pagamento das compras, desde que não seja por atraso, existe a capacidade de gerar capital de giro para financiar suas operações, distanciando-se dos empréstimos mais onerosos.

Assim, a ideia básica é que para fins de análise, quanto maior for a velocidade de recebimento de vendas e de renovação de estoque, melhor. Por outro lado, quanto mais lento for o pagamento das compras, desde que não corresponda a atrasos, melhor. Dessa maneira, é possível perceber a importância da velocidade do giro no desenvolvimento das atividades empresariais. A literatura recomenda que os índices com base nos prazos médios, devem ser tratados e analisados em conjunto, nunca individualmente.

Por meio dos indicadores de atividade o gestor criará uma visão do dia a dia da organização, como ela funciona e não analisará somente resultado final. Com isso, pode-se considerar que os mesmos medem a eficiência com que a empresa utiliza seus ativos, por isso estão diretamente ligados ao ciclo operacional através do cálculo do giro dos estoques, das duplicatas a receber e das duplicatas a pagar.

Vale ressaltar que os prazos médios são importantes para a liquidez, o endividamento e o retorno da empresa, além de serem determinantes no tocante à necessidade de capital de giro. Isso porque eles expressam relacionamentos dinâmicos, isto é, o índice de rotatividade na empresa, que acabam por influenciar na sua liquidez e rentabilidade.

Sob esse enfoque, diversos autores destacam que a gestão dos prazos e, conseqüentemente, dos ciclos tem interferência também na lucratividade, na liquidez e na estrutura de capitais da empresa.

Importa ressaltar que os indicadores de atividade dependem do ramo empresarial ou segmento econômico de atuação. Alguns produtos, do setor alimentício, por exemplo, não podem ficar estocados por muito tempo; já no setor industrial não há problema em estocar produtos por um período maior, porém, em alguns casos, estocar produtos de um ano para outro implica desvalorização de estoques, em razão do lançamento de novas coleções, da desvalorização da moeda e do prazo de validade.

Os indicadores de atividade são mais usados em empresas comerciais e industriais, mas nada impede de serem também objeto de cálculo em prestadoras de serviços. Para fins deste estudo, os indicadores de atividade selecionados foram: prazo médio de pagamento compras e prazo médio de recebimentos de vendas, os quais serão abordados a seguir.

Prazo Médio de Renovação de Estoques

Indica o tempo médio necessário para a completa renovação dos estoques da empresa. Quanto maior for esse índice, maior será o prazo em que os diversos produtos permanecerão estocados, em decorrência disso, será necessário mais capital para financiar a atividade da empresa.

Em relação ao volume de estoques, uma empresa depende do volume de vendas e de sua política de estocagem, pois, quanto mais produtos estocados, mais recursos a empresa compromete com esses estoques, como, por exemplo, os custos de fabricação, armazenagem e seguros. Assim, naturalmente, existe uma pressão para a redução de estoques, a fim de conter os custos de uma empresa. A ideia é a de que deve haver uma quantidade necessária de estoques para manter as operações, porém os custos de encomenda e manutenção devem ser mantidos no nível mais baixo possível.

Na administração dos estoques devem ser levados em conta os fatores: custo de capital, custo das instalações, custos dos serviços e riscos de estocagem.

Prazo Médio de Pagamentos das Compras

O índice de prazo médio de pagamento a fornecedores, também conhecido como prazo médio de pagamento das compras, indica quanto tempo, em média, uma empresa leva para pagar suas dívidas a fornecedores. Normalmente, o crédito concedido pelos fornecedores é espontâneo e, em princípio, renovável. Por não possuir encargos, quanto maior, mais favorece a estrutura da empresa.

De maneira geral, se uma empresa demora mais para receber suas vendas a prazo do que para pagar suas compras a prazo, irá necessitar de mais capital de giro adicional para sustentar suas vendas.

Tal situação contribui para a formação de um círculo vicioso difícil de romper. Alguns autores defendem que empresas que se encontrarem nessa situação deverão criar alternativas como, por exemplo, trabalhar com maior margem de lucro sobre as vendas e procurar prolongar ao máximo os prazos de pagamento.

Prazo Médio de Recebimento das Vendas

Esse indicador evidencia o tempo médio que a empresa despense para receber suas vendas realizadas a prazo. Recomenda-se que as empresas devam abreviar, sempre que possível, o prazo de recebimento de suas vendas, pois se a ociosidade de recebíveis é alta, a empresa deixa de receber dinheiro que poderia estar sendo investido. Isso pode acarretar erroneamente que uma perda no poder de compra, especialmente em ambientes inflacionários.

Assim, entende-se que quanto menor for o prazo de recebimento de vendas a prazo, melhor para a empresa, pois esta terá recursos para investimentos, compra de insumos e capital de giro, para dar continuidade às atividades com as quais busca gerar novos recursos.

O prazo médio de recebimento de vendas está relacionado diretamente com a política de vendas, cujo prazo médio não pode ser superior ao prazo médio de pagamento de compras, visto que pode representar fluxo de caixa negativo e que em futuro poderá causar problemas de liquidez.

Considerações Finais

Não existe decisão com 100% de certeza, todavia, se diz uma decisão é tomada sob condição de incerteza quando não são conhecidos antecipadamente os resultados que serão

obtidos por meio das linhas de ação escolhidas. A incerteza presente no processo decisório envolve diversas linhas de ação para cada evento apresentado, assim como diversos níveis de probabilidade de ocorrência de determinado evento para cada linha de ação escolhida.

Sob tal cenário, é preciso que o decisor tenha condições de escolher a opção que possibilite o maior fluxo de benefícios econômicos para a empresa. Ele deve mapear as informações e os resultados. Tudo deve ser justificado. Isso só será possível se houver uma gama de informações que proporcionem uma antevisão dos resultados alcançados decorrentes da escolha das diversas alternativas, daí a utilidade dos modelos quantitativos para minimização do risco da decisão, tendo as métricas contábeis como inputs.

Nesse sentido, por meio desses indicadores detectam-se situações significantes referentes à oscilação de um período para outro ou na comparação entre empresas.

Destaca-se que a literatura recomenda que ao fazer a análise dos índices devem ser obedecidas certas premissas, tais como:

i) um único índice financeiro não fornece informações suficientes para se julgar o desempenho global de uma empresa. Somente quando um grupo de índices for avaliado é que se poderão fazer julgamentos mais adequados, deve-se ter referências.

ii) as comparações a serem realizadas devem referir-se ao mesmo período, caso contrário, os efeitos de sazonalidade podem levar a conclusões e decisões errôneas; e

iii) os indicadores que estão sendo comparados devem ter sido elaborados com os mesmos critérios. O uso de tratamentos contábeis diferentes pode distorcer os resultados das análises por índices, independentemente do tipo de análise utilizado.

Os indicadores contábeis têm sido amplamente utilizados, tanto em nível internacional quanto nacional, em análises de insolvência e de falência de diversos tipos de organizações. Tal constatação sinaliza para o potencial preditivo dessas métricas de negócios, quando empregadas de forma adequada. Basicamente, o estudo das métricas contábeis permite acompanhar:

- a) a evolução dos ativos e passivos de curto prazo;
- b) a evolução do ativo permanente produtivo; e
- c) a evolução da estrutura de capital

Quanto à evolução das contas de curto prazo, é possível avaliar a existência de alguma folga financeira ou certa liquidez, num prazo que seja suficiente para, em caso de inadimplência e na eventualidade de os ativos circulantes terem crescido mais rapidamente que os passivos circulantes, ou de restrição na liquidez conforme já comentado.

No que concerne ao ativo permanente produtivo, deve-se considerar que esse grupo patrimonial reflete a capacidade instalada de produção/vendas de uma empresa. Nesse sentido, sugere-se que a evolução positiva do nível de investimentos em bens fixos produtivos deve corresponder a um adequado crescimento de vendas.

Em relação à evolução da estrutura de capital, busca-se conhecer como a empresa está financiando seus investimentos em ativos, isto é, se houve maior ou menor preferência por empréstimos/financiamentos em relação ao uso de capital próprio, se é visível algum desequilíbrio na estrutura de capital, notadamente pela presença de um volume mais relevante de dívidas de curto prazo em relação a capitais de longo prazo.

O problema na determinação de “indicadores padrão” é a seleção do número de indicadores que irão compor a padronização e o peso relativo de cada indicador selecionado.

Por fim, vale destacar que o ponto chave nesse processo consiste em obter o melhor relacionamento entre as principais métricas contábeis, buscando-se a maior rentabilidade, com a melhor liquidez e o menor endividamento.

^[1] IFRS: A sigla IFRS em inglês significa International Financial Reporting Standards, no Brasil: Normas e Padrões Internacionais de Contabilidade. As regras de práticas contábeis se alteraram a partir de janeiro de 2010. É a filosofia da contabilidade.

Está em moda usar a sigla IFRS. Ela é pronunciada pelos principais executivos, legisladores e membros acadêmicos do Brasil. Isto porque, as regras de práticas contábeis mudaram a partir de janeiro de 2010. Desde então, as normas e padrões contábeis brasileiros convergem para as IFRS'S, ou seja; para as normas e padrões internacionais de contabilidade.

^[2] Termo atual utilizado por bancos e gestores, empresas e fornecedores, clientes e empresas, empregadores e empregados.

^[3] “Existem fatores conhecidos que são conhecidos. Coisas que nós sabemos que sabemos. Quero dizer, coisas que não sabemos. Mas há também desconhecidos desconhecidos. Coisas que nós sabemos que não

sabemos.” (Donald Rumsfeld) sobre a situação no Afeganistão em 2002. (Fonte: Apud Chang Há-Joon em “Economia: modo de usar” – 1ª. Edição – original: “Economics: the user guide – 2014” – Editora Schwarcz S.A.

^[4] Não somente seres humanos. Estaríamos sendo egoístas raciocinando dessa forma. Tudo que nos rodeia está sujeito a riscos. Seres muito pequenos, insetos e animais maiores também. Cada qual com os seus riscos e predadores, mas isto é assunto para entomologistas, biólogos e zoólogos, embora estejamos todos ligados por uma teia de riscos. O importante é tentar ser proficiente, desenvolver qualidades para viver na corda bamba dos menores riscos possíveis.

5 – “A ciência tem como primeiro objetivo desvendar o desconhecido. Mas, enquanto que para muitos, o desconhecido estimula a curiosidade e o fascínio, para outros esse mesmo desconhecido pode assustar e intimidar. A ideia de risco contém estes dois aspectos. Por um lado, o risco pode ser estimulante e atraente, mas também pode ter um preço, e esse preço pode ser alto. Não nos devemos esquecer, no entanto, que na maior parte dos casos o fascínio ou o medo estão mais associados às aplicações do conhecimento, do que ao conhecimento em si. A literatura está cheia de representações em que a ciência e as suas aplicações tecnológicas ou são usadas para resolver problemas ou cria ela própria, problemas novos. Neste sentido é que usamos a palavra Risco.”

(Fonte): Alexandre Quintanilha

^[6] Dano: A consequência que causa o risco previsto é denominado de sinistro.

^[7] Decisão importante é algo subjetivo. Pode envolver decisões paramétricas, financeiras, de estratégia, de RH e outras.

^[8] Situações sob hipóteses devem apenas ser discutidas como reflexões ao fato.

^[9] Riscos – se for o objeto da análise – não são tão lineares assim.

^[10] Que podem ser paramétricas ou não em face do risco envolvido.

^[11] Por consequência do avanço tecnológico, o termo “sistemas” vem se difundindo na sociedade moderna. A necessidade de se encontrar novos meios para realizar tarefas faz surgir novas profissões voltadas ao “enfoque sistêmico”, com o objetivo de não somente realizar a tarefa pretendida, mas a realizar com o máximo de eficiência e menor custo possíveis. Tudo de forma simultânea e organizada.

Todas essas mudanças levam o período atual a se caracterizar como uma “Segunda Revolução Industrial”, pois os sistemas estão presentes em todos os campos da ciência. Essa transformação ocorre na maneira do homem pensar, que passa a encarar tudo como se fossem grandes complexos – esses tais sistemas - reorientando o pensamento científico.

^[12] A prevalência da incerteza na economia keynesiana significa que o dinheiro não é simplesmente uma unidade de contabilidade ou um meio de troca conveniente, como pensava a escola clássica e a também neo clássica. É um meio de fornecer liquidez, ou seja, uma maneira para alterar rapidamente a posição financeira – em um mundo incerto. Em vista disso, o mercado financeiro não é apenas um meio de fornecer dinheiro para investir, mas também um lugar para se ganhar dinheiro aproveitando as diferenças entre as opiniões quanto aos retornos sobre os mesmos projetos de investimento, em outras palavras, um lugar para especulação. (Fonte: Há-Joon Chang – Economia: modo de usar – página 140 – Editora Editora Schwarcz S.A. – 2015.)

^[13] Os fenômenos podem ser determinísticos ou aleatórios. O fenômeno é determinístico é aquele que conhecemos de antemão, normalmente de forma retrospectiva e podemos prever com alguma certeza quais serão os resultados. Ele difere do aleatório por que nesse caso não sabemos o resultado e por ter mais possibilidades de acontecer. Por ser não aleatório, é possível ser determinado, mesmo antes de ser observado - temperatura de ebulição da água, por exemplo.

^[14] “Este procedimento de revisar inferências sobre informações antigas, ou, retrospectivas, ou ainda que surgem novas informações emerge de um ponto de vista filosófico que torna a contribuição de Bayes impressionantemente moderna: em um mundo dinâmico, não há uma resposta única sob condições de incerteza”. (Fonte: “Desafio aos Deuses” – Editora Campus – Peter L. Bernstein – 13.a Edição).

^[15] Contingências são variáveis aleatórias que impactam em qualquer negócio. Mudanças políticas, econômicas, inovações, tecnologia.

^[16] Isso já é voo livre. Circunstâncias similares já são subjetividades.

^[17] São os indicadores de várias naturezas.

^[18] Ativo Permanente: de forma resumida, são os bens e direitos não destinados à transformação direta em meios de pagamento e cuja perspectiva de permanência na Entidade, ultrapasse um exercício. Constitue-se pelos seguintes subgrupos de contas: investimentos, imobilizado, intangível e diferido.

^[19] O que é que isso quer propor? Propõe que não se deve basear em poucos índices ou métricas. A análise deve ser a mais ampla possível.

^[20] Capital de Terceiros: recursos de outras pessoas ou entidades. É um passivo exigível.

^[21] Tal análise pode ser efetuada para qualquer período. O mais indicado é o anual.

^[22] - Vendas Líquidas são as vendas totais menos impostos, devoluções e abatimentos. O resultado também é chamado de receita operacional líquida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSAF NETO, Alexandre. Finanças corporativas e valor. São Paulo: Atlas, 2003, p. 78-

196.

BREALEY, Richard A.; MYERS, Stewart C. Princípios de Finanças Empresariais. 5. ed. Lisboa: McGraw-Hill, 1997, p. 321-352.

CATELLI, Armando; GUERREIRO, Reinaldo; PEREIRA, Carlos Alberto. Avaliação de resultados e desempenhos em instituições financeiras. In. CATELLI, Armando (Coordenador). Controladoria: uma abordagem da gestão econômica - GECON. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 357-387.

CROZATTI, Jaime. Conceitos de mensuração e conceitos de avaliação de desempenho: a teoria *versus* a prática em empresas brasileiras. (Tese de Doutorado). São Paulo: FEA/USP, 2002, 265 p.

FISCHMANN, Adalberto A., ZILBER, Moisés Ari. Utilização de indicadores de desempenho como instrumento de suporte à gestão estratégica. In. XXIII Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Anais eletrônicos... Foz do Iguaçu, 1999, 1 CD-ROM.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael. Teoria da Contabilidade. Trad. Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1999, 554 p.

MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva; SILVA, Fabrícia de Farias da. Análise de desempenho organizacional: utilizando indicadores financeiros e não financeiros na avaliação da performance empresarial. In. XXVIII Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Anais eletrônicos... Curitiba, 2004, 1 CD-ROM.

MARION, José Carlos. Análise das demonstrações contábeis: contabilidade empresarial. São Paulo: Atlas, 2001, 294 p.

MATARAZZO, Dante Carmine. Análise financeira de balanços: abordagem básica e gerencial. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2003, 459 p.

NEELY, Andy; GREGORY, Mike; PLATTS, Ken. *Performance measurement system design: A literature review and research agenda*. *International Journal of Operations & Production Management*, Bradford, v. 15, n. 4, p. 80-116, 1995.

SANVICENTE, A.Z., MINARDI, ANDREA M. A. A Liquidez é Relevante no Mercado de Ações? - FINANCELAB WORKING PAPER - FLWP – 06 – 1998. Disponível em: <http://www.ibmecsp.edu.br/pesquisa/download.php?recid=688>.

SARLO NETO, Alfredo; LOSS, Lenita; NOSSA, Valcemiro. A capacidade informacional dos resultados contábeis no mercado brasileiro: a diferença entre as ações ordinárias e as ações preferenciais. In. XXVIII Encontro Nacional de Programas de Pós-

Graduação em Administração (ENANPAD). Anais eletrônicos... Curitiba - PR, 2004, 1 CD-ROM.

Referências bibliográficas auxiliares

CANO, N. M. Da Contabilidade à Controladoria: a Evolução Necessária. Revista de Contabilidade e Finanças da USP, São Paulo, Ano XIII, N. 28, p. 7-28, jan/abr. 2002.

DAMODARAN, Aswath. A face oculta da avaliação: avaliação de empresas da velha tecnologia, da nova tecnologia e da nova economia. 1ª. ed. São Paulo: Makron, 2002.

FAMÁ, Rubens e GRAVA, J. William. Liquidez e a teoria dos elementos causadores de insolvência. São Paulo, v.1, nº 12, 2º Trim./2000. Caderno de Pesquisas em Administração.

Lopes, A. B. e Lima, I. S. Contabilidade e controle de operações com derivativos. 2ª edição. Thomson, 2003.

NETO, Alexandre Assaf. Estrutura e Análise de Balanços. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SPECCHIO, S. R. A. Matriz de Risco. IBCB, 1999.

CORDEIRO, ANTONIO FILHO – “Cálculo Atuarial Aplicado” – Editora Atlas – 2010 – 1ª. E 2ª., Edições.

BERNSTEIN, L. BERNSTEIN – “Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco – 1997 – Editora Campus.

**PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SEUS REFLEXOS NA
CIDADANIA ***

AURO HADANO TANAKA

Mestrando na UNIFESP

YVETE FLAVIO DA COSTA

Professora Doutora na UNESP

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar a evolução do sistema de previdência social da origem até a criação e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência no Brasil, bem como os seus reflexos no exercício da cidadania. O desenvolvimento de um sistema previdenciário é uma consequência lógica do desenvolvimento dos direitos humanos e civis e representa um importante exemplo de direito à cidadania. À medida que uma sociedade se desenvolve as necessidades de seus cidadãos se modificam e diversificam, implicando em um aprimoramento de todas as demais áreas das ciências para atender tais necessidades. Adotando uma visão mais humanista, é imprescindível valorizar cada indivíduo como um importante elemento constitutivo da sociedade. Sendo assim, verifica-se a necessidade de amparar adequadamente cada indivíduo que participou ativamente do desenvolvimento dessa sociedade, garantindo-lhe recursos para se manter no ocaso de sua vida, quando diminuirá sua capacidade produtiva. No caso dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que cuidam essencialmente da previdência dos servidores públicos, está havendo uma revisão da forma como deve ser estabelecida e gerida sua

* Artigo recebido em 16/7/2015 - Aprovado em 25/7/2015

previdência, tentando-se equilibrar o seu caráter retributivo (por todo trabalho prestado) com o orçamento público necessário para sua manutenção. Uma correta administração dos fundos de pensão dos servidores públicos, além de constituir um importante elemento de valorização humana desses servidores, também acarretará uma diminuição desse encargo atribuído ao Estado, podendo o orçamento público ser utilizado de forma mais eficiente em favor da população, o que constituirá claro instrumento de exercício de cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência social. Regime Próprio de Previdência (RPPS). OCDE. Servidor público. Cidadania.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyze the evolution of the Social Security from its origins to the operation of the Own System of Social Security in Brazil as well as its reflexes on the exercise of citizenship. The development of a social security system is the logical consequence of the development of human and civil rights and represents an important example of the right to the citizenship. As a society develops, its citizens needs also change and diversify, which implicates the need to improve many areas of science to attend these needs. Adopting a more humanistic point of view, it is indispensable to value each individual as an important element of the society. Therefore, it is necessary to properly support each individual that has actively taken part in the development of this society, guaranteeing the resources necessary to maintain himself at the dawn of his life when his productive workforce will be diminished. As to the Own System of Social Security (RPPS in Portuguese), that treat essentially of the public workers social security, there is a revision of the ways it should be established and administrated by the Social Security, trying to balance its retributive character (for all the done) with the public budget needed to his maintenance. A proper administration of the pension funds of the public labors, besides serving as an important means to value these workers, will also diminished this States burden allowing the public budget to be used in a more efficient form in favor of the population, which will be a certain instrument of exercising citizenship.

KEYWORDS: Social Security. Own System of Social Security (RPPS in Portuguese). OCDE. Public Labor. Citizenship.

Introdução

Assim o Ministério da Defesa Social define a política pública de assistência social em sua página na Internet^[1]:

“A assistência social, política pública não contributiva, é dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar. Entre os principais pilares da assistência social no Brasil estão a Constituição Federal de 1988, que dá as diretrizes para a gestão das políticas públicas, e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações.

A Loas determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou, então, a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUS). Cumprindo essa deliberação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implantou o SUS, que passou a articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

O SUS organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos – enfim, a todos que dela necessitarem. As ações são baseadas nas orientações da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004.

A gestão das ações socioassistenciais segue o previsto na Norma Operacional Básica do Suas (NOB/SUS), que disciplina a descentralização administrativa do Sistema, a relação entre as três esferas do Governo e as formas de aplicação dos recursos públicos. Entre outras determinações, a NOB reforça o papel dos fundos de assistência social como as principais instâncias para o financiamento da PNAS.

A gestão da assistência social brasileira é acompanhada e avaliada tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, igualmente representados nos conselhos nacional do Distrito Federal, estaduais e municipais de assistência social. Esse controle social consolida um modelo de gestão transparente em relação às estratégias e à execução da política.

A transparência e a universalização dos acessos aos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, promovidas por esse modelo de gestão descentralizada e participativa, vem consolidar, definitivamente, a responsabilidade do Estado brasileiro no enfrentamento da pobreza e da desigualdade, com a participação complementar da sociedade civil organizada, através de movimentos sociais e entidades de assistência social.

Os principais objetivos do instituto, portanto, são a garantia da saúde e de recursos para sobrevivência digna dos cidadãos em situações de necessidade (previdência e assistência).

1 Breve história da Previdência Social

Segundo Mozart Vitor Russomano, a proteção a proteção social tem sua história ligada a duas tendências inatas do homem: a poupança e a caridade. Ela nasceria do ponto de vista de cada indivíduo da necessidade de amearhar o necessário à segurança do futuro e iria mais além do ponto de vista de terceiros, resultando de um sentimento caritativo de solidariedade, que se manifesta na assistência aos necessitados^[2]. Tal ideia encontra guarida no disposto no artigo 193, de nossa Carta Magna, que diz: “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”

A assistência social pode ser dividida em quatro fases, todas cumulativas, sendo a primeira a da assistência privada, seguida da assistência pública, da previdência social e por último, da seguridade social.

A primeira fase pode ser considerada como o período anterior ao advento da Lei dos Pobres (Inglaterra, 1601), cuja proteção social era feita de forma privada, sem participação do poder público. Com o aumento populacional na Inglaterra, ocorreu um aumento na migração do campo para a cidade, o que acarretou um aumento no número de desempregados e miseráveis nas cidades por conta da falta de empregos nas cidades.

Com isso a população mais abastada criou um sistema de custeio e amparo desses necessitados, que era administrada pela Igreja. Um ponto muito relevante desse sistema era que o beneficiário desse auxílio deveria continuar a procurar uma colocação no mercado de trabalho, e enquanto isso não ocorresse, deveria prestar serviços ao Estado e à Igreja, sendo que a não prestação dos serviços poderia ser apenada com açoites ou até mesmo com a morte.

A segunda fase inicia-se justamente com a edição da Lei dos Pobres (Inglaterra, 1601), que iniciou a assistência pública e oficial dos necessitados, coisa que era feita até ali por particulares com o auxílio da Igreja.

A terceira fase inicia-se em 1883, na Alemanha, quando foi criado o seguro social (previdência social), para prover as necessidades de trabalhadores com atividade remunerada e seus dependentes. Tratava-se de um sistema de seguro obrigatório com participação do Estado, segurados e empregadores.

Por fim, a quarta fase inicia-se em 1941, na Inglaterra, quando, preocupada com os efeitos desastrosos da guerra, criou-se uma comissão especial para elaboração de um estudo sobre o sistema de proteção social. A comissão interministerial, liderada por William H. Beveridge realizou o seu trabalho, sendo que o seu resultado foi publicado sob o título Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge^[3].

2 Previdência Social na Constituição Federal de 88

A previdência social no Estado brasileiro, pode ser considerada uma consequência lógica dos princípios que o regem e que lhe servem de fundamento, quais sejam: a dignidade humana; uma Sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais, sendo uma importante ferramenta de garantia da cidadania.

Os direitos sociais estão devidamente relacionados no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, que define a previdência social como um direito social. Diz o referido dispositivo: “Artigo 6 – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

3 O regime de previdência complementar do servidor público

A instituição do regime de previdência complementar do servidor público foi autorizada pela Emenda 20, de 15/12/1998, que acrescentou o parágrafo 14 ao artigo 40, da Constituição Federal de 1988.

Até a promulgação da Constituição de 1988, a previdência social dos servidores públicos era administrada tão-somente como uma extensão da política de pessoal do Estado,

sendo considerado mais um prêmio a ser concedido aos servidores pelo longo tempo de serviços prestados ao Estado, sendo que a sua aposentadoria decorria do fato de terem prestado serviços ao Estado, e não porque haviam contribuído para isso.

Enquanto a aposentadoria era responsabilidade do Tesouro Nacional (administração direta), os demais benefícios, tais como pensão, pecúlio, auxílio funeral, dentre outros, ficavam a cargo das Caixas ou Institutos de Aposentadorias e Pensões (administração indireta).

Esses benefícios foram sendo adquiridos ao longo do tempo, iniciando-se com a edição do Decreto 942-A, de 31 de outubro de 1890, passando pela concessão de aposentadoria por invalidez aos servidores públicos prevista no artigo 75, da Constituição de 1891, além de outras previsões contidas nas Constituições de 1937, 1946, 1967 e, por fim, a nossa atual Constituição de 1988, que manteve em seu artigo 40, *caput*, regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos das autarquias e fundações públicas e a instituição do Regime de Previdência Complementar em 2012^[4].

A EC (Emenda Constitucional) 20, de 1998, deu origem ao caráter contributivo do regime previdenciário dos servidores públicos, atentando para critérios que preservassem o equilíbrio financeiro atuarial.

Tal mudança foi a chave para o redirecionamento do foco originário da concessão da aposentadoria do servidor público, que antes era o tempo de serviço, para a contribuição dos regimes próprios de previdência social dos servidores^[5].

A Lei Complementar 108, de 2001, dispõe sobre as entidades fechadas de previdência complementar e a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas.

Já a Lei Complementar 109 do mesmo ano de 2001, dentre outros assuntos, trata do regime de previdência complementar, regulamentando seus planos de benefícios, as entidades fechadas e as entidades abertas de previdência complementar, a intervenção e a liquidação extrajudicial das entidades fechadas, o regime disciplinar a que estarão submetidos os administradores das entidades.

Esse regime de previdência é constituído de contribuições mensais feitas pelos servidores ou empregados e, no caso de entidades fechadas, por empregadores e pelo Estado, formando um Fundo que será administrado por entidade de previdência complementar,

mediante contrato, de forma a capitalizar esses recursos para garantir o futuro de seus beneficiários, a quem serão fornecidos os benefícios de prestação continuada.

4 A gestão de recursos humanos no Governo

Entre os anos de 2009 e 2010, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu no Brasil uma avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo^[6], na forma *peer review* – revisão por pares.

Trata-se de um estudo feito com a participação do Secretariado da OCDE e de especialistas de cinco países pares (França, Canadá, Estados Unidos, Espanha e Japão), quando foram discutidas e analisadas questões relativas à administração a força de trabalho em termos do desenvolvimento de carreiras, da capacitação de pessoal, da gestão por competência e da avaliação de desempenho, bem como avaliou aspectos relativos ao sistema de pagamento de pessoal, relacionamento das áreas de recursos humanos no sistema federativo de governo e legislações pertinentes e, por fim, o sistema previdenciário dos servidores públicos federais.

O estudo abordou a importante questão do envelhecimento dos servidores do serviço público brasileiro, no qual 40% dessa força de trabalho se encontra numa faixa etária superior a 50 anos. Diante desse quadro, apurou-se a necessidade de se efetuar um adequado gerenciamento da força de trabalho que está prestes a deixar o serviço público.

Segundo a OCDE, o Brasil precisa acelerar o programa de capacitação de servidores e promover melhorias no planejamento das carreiras, pois o país se encontra um momento ímpar, diante do expressivo número de aposentadorias que serão concedidas nos próximos anos, podendo, neste momento, ajustar o tamanho e alocação a força de trabalho em função das prioridades setoriais, por meio de um planejamento em longo prazo.

Segundo consta do relatório da OCDE, poucos de seus países membros conseguiram traçar estratégias para tirar vantagem de um quadro de servidores em envelhecimento. Dentre as vantagens mencionadas estão a manutenção da capacidade e qualidade do serviço público, redução de custos e realocação pessoal em áreas prioritárias.

Mais da metade dos países membros da OCDE possuem regimes especiais para os seus servidores públicos. Tais regimes, mais generosos que os de trabalhadores do setor privado

estão começando a colocar em risco a sua viabilidade, necessitando que se tornem mais contributivos e sustentáveis.

Com o intuito de orientar os países membros sobre como proceder para garantir os regimes especiais dos servidores públicos, o relatório da OCDE apresenta diversas sugestões de reforma desses regimes.

Segundo preleciona Raul Miguel Freitas de Oliveira^[7]:

“Ou seja, um RPPS equilibrado financeira e atuarialmente exige do administrador público preocupação cada vez maior com sua política de gestão do pessoal em atividade, na medida em que tal regime, quase que prioritariamente, se utiliza do regime financeiro de repartição simples”.

O Brasil não adotou, em sua totalidade, as sugestões feitas pela OCDE, no entanto, diante das soluções encontradas pelo sistema brasileiro, que apurou a necessidade de se equilibrar o regime de previdência dos servidores públicos do ponto de vista financeiro e atuarial, verifica-se que está seguindo a tendência mundial.

5 Conclusão

A questão da previdência social, seja ela de regime obrigatório, facultativo ou regime especial, como ocorre com a dos funcionários públicos, é de suma importância para a administração pública e para a garantia dos direitos sociais previstos em nossa Carta Magna.

Muito se fala sobre “gestão pública”, mas poucas pessoas conhecem o significado da expressão. Este assunto é de vital importância ao administrador público, pois delimita, com absoluta clareza, o campo de sua atuação, indicando-lhe o caminho certo no trato da coisa pública.

Para Clezio Saldanha dos Santos, Doutor em Administração, Professor do Departamento de Ciências Administrativas da Escola de Administração da Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul^[8], a gestão pública refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo". De uma maneira sucinta, pode-se classificar o agir do administrador público em três níveis distintos: a) atos de governo, que se situam na órbita política; b) atos de administração, atividade neutra, vinculada à lei; e c) atos de gestão, que compreendem os seguintes parâmetros básicos: I - tradução da missão; II - realização de

planejamento e controle; III - administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; IV - inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e V - tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

Portanto, fica clara a importância da gestão pública na realização do interesse público porque é ela que vai viabilizar o controle da eficiência do Estado na realização do bem comum estabelecido politicamente e normatizado administrativamente. Por falta de conhecimento (ou vontade), a grande maioria dos agentes políticos desconhece totalmente esta importante ferramenta que está a sua disposição, resultando em gastos públicos inadequados ou equivocados, ineficiências na prestação de serviços públicos e, sobretudo, no prejuízo financeiro e moral da sociedade.

O gestor público (diretores/presidentes de autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas, prefeitos, governadores, presidente da República) não precisa temer a gestão pública, por receio de perda de poder político, mas ao contrário, devem conhecê-la e utilizá-la como forma inteligente de aumento de seu prestígio político porque somente através dela será possível dirigir política e administrativamente um ente ou organização estatal com objetividade, racionalidade e eficiência.

Uma das principais engrenagens da administração pública é justamente o servidor público, força motriz órgãos públicos, que realiza as tarefas necessárias para o bom funcionamento do país e consecução do bem estar social.

A eficiência na administração dos fundos de pensão dos funcionários públicos é capaz de gerar um melhor aproveitamento dos recursos públicos, além de servir como instrumento de proteção social aos trabalhadores. O douto Professor Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub, citando Sergio Pinto Martins, diz^[9]:

“Temos plena noção de que o contrato previdenciário privado (de adesão) não se manifesta como um mero contrato civil. Sergio Pinto Martins caracteriza a Previdência Privada complementar, seja ela aberta ou fechada, como “significativo método de proteção social, com a complementação da previdência oficial”.

É de suma relevância o estudo dos melhores meios de desenvolver esse Regime Próprio de Previdência Social para proporcionar uma melhoria de vida e um amparo ao servidor público aposentado, além de ser um poderoso instrumento de desoneração dos cofres públicos.

O direito à cidadania implica no direito a uma vida mais justa, protegida e amparada pelo Estado. A percepção de que os cidadãos são meros detentores de obrigações mas não de direitos é uma dos principais fatores de geração das mazelas em nossa sociedade.

A sensação de abandono pode levar uma pessoa a fazer justiça com as próprias mãos, como se vê o México, onde a criação de milícias para proteção das comunidades está aumentando na mesma medida em que o Poder Público se exime de cumprir com sua obrigação de prestar proteção aos cidadãos.

Para que se tenha uma sociedade mais justa, é imprescindível que haja a participação de todas as parcelas da sociedade, não sendo mais admissível pensamentos individualistas.

Com relação à previdência social, é certo que todos, em algum momento de suas vidas, necessitarão de alguma espécie de amparo, quer seja para cuidar de sua saúde, do lazer, de moradia, etc. Acreditar que a contribuição está sendo revertida apenas a alguns poucos necessitados é um grande equívoco.

Pois para que isso ocorra, é necessário que haja uma união da sociedade civil e do Estado. Este último, através de políticas públicas adequadas, deve prover condições dignas de vida aos cidadãos, o que implicará numa mudança direta em diversos problemas sociais.

Através de uma correta gestão dos fundos de previdência dos funcionários públicos é possível não apenas garantir uma melhoria da vida desses funcionários públicos no ocaso de suas vidas, como atua de forma direta na desoneração dos cofres públicos, que podem direcionar os recursos que deveriam ser destinados à previdência desses funcionários para outros fins relacionados à assistência social.

Como bem se vê, para um verdadeiro o exercício da cidadania, todos os elementos constitutivos da sociedade devem cumprir o seu papel, agindo sempre com o pensamento voltado no bem estar da própria população. Havendo menos desigualdades sociais, diminuirá a criminalidade, a violência e a miséria, o que refletirá positivamente na vida de cada cidadão.

[1] <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>

[2] RUSSOMANO, Mozart Victor. Curso de previdência social, Rio de Janeiro, Forense, Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 1979, p. 02.

[3] BEVERIDGE, William Henri. Seguro social y serviços afines: informe de Lord Beveridge. Título Original: Social insurance and allied services. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

[4] Mais detalhes sobre os dispositivos constitucionais que regulam a previdência de servidores públicos em PORTO, Valéria. Previdência Social dos Servidores Públicos – Regime Próprio e Aposentadoria Complementar. Ed. Juruá. Curitiba: 2014, p. 19)

[5] Trata-se do Princípio da contributividade esculpido no artigo 3º da CF/88 de maneira genérica, e no artigo 195, de maneira específica.

[6] OECD. OECD Reviews of Human Resource Management in the Federal Government of Brasil. Paris: OECD, 2010. Acessível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt.

[7] OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. Previdência dos Servidores Públicos. São Paulo, Ed. JHMizuno, 2013, p. 267.

[8] SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública. Ed. Saraiva, 2006.

[9] WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. Responsabilidade dos Administradores de Fundos de Pensão. São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2004, p. 9.

BIBLIOGRAFIA

BEVERIDGE, William Henri. Seguro social y serviços afines: informe de Lord Beveridge. Título Original: Social insurance and allied services. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

BIANCO, Dânae Dal. Princípios Constitucionais da Previdência Social. São Paulo: LTr, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos e cidadania. 2. ed. reformada. São Paulo: Moderna, 2004.

FOLMANN, Melissa *et al.* (org.). Previdência & Argumento Econômico. Curitiba: Juruá, 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MASSANBANI, Vânia. A Proteção Previdenciária Prevista no Acordo do Mercosul. São Paulo: LTr, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil. Atores, processos e trajetória. 1 reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. Introdução à Administração Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de Oliveira. Previdência dos Servidores Públicos. 1 ed. São Paulo: JHMIZUNO, 2013.

OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). OECD Reviews of Human Resource Management in the Federal Government of Brasil. Paris: OECD, 2010. Acessível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt. Acesso em: 10 ago. 2015.

PORTO, Valéria. Previdência Social dos Servidores Públicos. Curitiba: Juruá, 2014.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública. São Paulo: Saraiva, 2006.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. Manual de Direito Previdenciário Privado. 1 ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.

_____. Previdência Privada: atual conjuntura e sua função complementar ao regime geral da previdência social. 1 ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

_____. Responsabilidade dos Administradores de Fundos de Pensão. 1 ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.

O RISCO E A INCERTEZA NA ESFERA DO DIREITO ATUARIAL *

ARTHUR BRAGANÇA DE VASCONCELLOS WEINTRAUB

Professor da UNIFESP

GABRIEL ANDRADE VARGA

Graduando do curso de Ciências Atuariais na UNIFESP

ISABELA LIZANDRA SIMÕES

Graduanda do curso de Ciências Atuariais na UNIFESP

JOÃO PAULO ALBUQUERQUE

Graduando do curso de Ciências Atuariais na UNIFESP

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo apresentar um estudo sobre o risco e a incerteza dentro das esferas atuarial e jurídica. A pesquisa procurou os conceitos e origens destes dois objetos de estudo. É de grande relevância para a pesquisa a realização do estudo de alguns métodos de mensuração do risco e da incerteza, verá mais adiante que o risco e a incerteza apresentam eventos interligados, porém com diferenças sutis. Para o risco as probabilidades já são conhecidas, porém isso não acontece com a incerteza. Para alguns autores a incerteza não pode ser mensurada, já para outros, a incerteza pode ser mensurada com alguns métodos estatísticos. Será apresentada uma pesquisa sobre risco e incerteza no aspecto da precificação e com definição de risco na seara atuarial e do Direito Atuarial.

* Artigo recebido em 15/11/2015 - Aprovado em 22/11/2015

PALAVRAS CHAVE: Risco; Incerteza; Mensuração; Precificação; Direito Atuarial;

ABSTRACT: The main goal of this article is to present a study concerning risk and uncertainty within actuarial science and legal ambits. The present research evaluates the origins and the concepts of these two technical objects. The study of some methods for measuring risk and uncertainty is of great relevance to the article. We will see later that the risk and uncertainty have interconnected events, but with subtle differences. To risk the likelihood have already known, but it does not happen with uncertainty. For some authors, the uncertainty cannot be measured, but for others, the uncertainty can be measured with some statistical methods. This paper presents some of risk and uncertainty specifications in the pricing aspect. Also, this study presents the definition of risk in the actuarial domain. This is essentially connected to the Actuarial Law.

KEYWORDS: Risk; Uncertainty; Mensuration; Pricing; Actuarial Law;

Introdução

O ser humano convive diariamente com o risco e com a incerteza, seja este quando a pessoa executa tarefas cotidianas ou quando ela realiza atividades que possam trazer algum perigo. Um exemplo de situação do cotidiano onde existe um risco envolvido é uma simples caminhada na praça perto da sua residência. Existe um risco inerente em qualquer atividade, da mais simples à mais complexa.

O atuário é o profissional qualificado para mensurar e gerenciar os riscos, sejam eles na previdência (social ou complementar), mercado financeiro, seguros, fundos de pensões, saúde suplementar, entre outros. Por este motivo, é necessário que haja uma definição clara para o atuário do que é o risco, do que se trata a incerteza e como mensurar os mesmos.

Etimologicamente, atuário tem origem na raiz latina *actus*, oriundo nos atos públicos e nos registros em livros e contabilização (book-keeping).

Para um atuário o primeiro passo é se esclarecer a diferença entre risco e incerteza. Segundo Oliveira (1982) “quando todas as ocorrências possíveis de uma certa variável se encontram sujeitas a uma distribuição de probabilidade conhecida através de experiências passadas, ou que pode ser calculada com algum grau de precisão, diz-se que existe risco associado. Quando esta distribuição de probabilidades não pode ser avaliada, diz-se que há incerteza”.

Assim sendo, existirá risco e incerteza para situações que forem relacionadas ao futuro e não haverá possibilidade de prever o futuro com segurança.

Objetivo

Este presente trabalho tem como objetivo apresentar e discorrer sobre os conceitos de risco e incerteza, expor a importância desses na área atuarial e também verificar a aplicação destas definições na seara do novo ramo do direito, o Direito Atuarial.

Enquanto não há uma profusão doutrinária mundial sobre o assunto (no mundo pouco se fala sobre Direito Atuarial), cabe aos doutrinadores formarem um corpo de trabalhos que motive os estudos dos neófitos na área, mesmo sendo considerada árida.

Objetivo específico:

- a. Conceituar risco e incerteza;
- b. Apresentar métodos para análise de risco e incerteza.

Objetivos gerais:

- a. Realizar um estudo sobre os métodos de avaliação de risco e incerteza para analisar as probabilidades em relação a um evento futuro;
- b. Estudar métodos de mensuração de risco e incerteza;
- c. Analisar os cuidados ao mensurar o risco e a incerteza.

Risco - definição

O risco é um conceito que muitas vezes é difícil de definir, pois vários autores atribuem significados diferentes para essa palavra, principalmente quando se verifica qual a origem do

termo em outras línguas. Na língua inglesa, o risco é desassociado de casualidade e nas línguas eslavas, o risco é algo associado ao perigo (SJÖBERG, 1994).

A palavra “risco” surgiu do termo em italiano *rischiare*, este que nasceu do vocábulo em latim *riscu* (ou *risicu*) que significa ousar. Neste caso, o risco é uma escolha, e não um destino (COSTA, 2005). O risco trata das ações pelas quais optamos por ousar, ou seja, um ato que escolhemos arriscar.

Knight (1921) afirma que o risco é uma probabilidade mensurável, isto é, um evento possível de ocorrer que pode ter sua probabilidade calculada, sendo que este evento poderá ou não ser algo ruim. Knight também afirma que o risco é como uma situação onde o futuro é conhecido. Com base nisto, o risco de um evento possui uma distribuição de probabilidade que nos permite estudar as suas possíveis variações.

Um dos métodos para a estimação do risco é o uso das probabilidades. As mesmas mostram os possíveis eventos que poderão ocorrer, dada quantidade total de eventos. Uma das utilizações dos cálculos de probabilidade está presente no apuração do prêmio do seguro, no qual o atuário precifica o risco para os pagamentos dos prêmios pelo segurado.

Um exemplo prático que envolva a definição acima de risco é: um microempreendedor deseja investir uma parte do seu lucro em uma carteira de ações. Este, ao pesquisar dados sobre um conjunto de ações x, descobre que a probabilidade de ele lucrar neste investimento é de 35%. Neste caso, o microempreendedor irá ter que quantificar o risco envolvido nessa transação e verificar se o mesmo vale a pena dado a quantidade de lucro ou prejuízo obtida com o possível fracasso. Para o mercado financeiro, quanto maior o risco envolvido, maior poderá ser o retorno. Contudo, a perda monetária poderá ser maior.

A estimação do risco não está presente apenas no mercado financeiro, como o risco se trata de cálculos atuariais e estatísticos laboriosos, ele está absolutamente vinculado às Ciências Atuariais. Nesta área do conhecimento deve-se haver a compreensão do Direito Atuarial como um todo, enquanto não há uma profusão doutrinária mundial sobre o assunto (no mundo ainda pouco se fala sobre Direito Atuarial), cabe aos doutrinadores formarem um corpo de trabalhos que motive os estudos dos neófitos na área, mesmo sendo considerada árida.

3.2 - O risco – definição atuarial

O Instituto Brasileiro de Atuária – IBA, em sua resolução de número 02/2014, institui os princípios da profissão atuarial. Este serviu para parametrizar a atuação de todos os atuários no Brasil. No anexo dessa resolução consta o seguinte documento: CPA 001 – Princípios Atuariais, que trata sobre os principais conceitos que o atuário deve conhecer para exercer sua atividade profissional.

Segundo essa resolução, o conceito de risco: “É o evento ou condição incerta, cuja ocorrência se dá em qualquer momento futuro, independentemente de vontade das partes, que causam consequências financeiras”.

Os atuários devem saber o porquê do risco se manifestar, quais são as probabilidades de ocorrência do risco e quais serão as possíveis perdas envolvidas, para este profissional deve-se haver o conhecimento sobre a área e o mercado em que atua, visando meios não apenas para minimizar perdas que estão previstas para ocorrer em um contrato, como também maximizar o lucro da empresa.

Segundo Zambitte (2010), “A Atuária, ciência do seguro, irá cotejar o risco protegido e os recursos disponíveis para sua cobertura, vislumbrando sua viabilidade em diversos cenários, especialmente dentro das expectativas futuras em relação ao envelhecimento da população e às tendências da natalidade populacional”.

Utilizaremos a seguinte suposição com a finalidade de entender a análise e o cálculo do risco pelo atuário: Uma pessoa de 40 anos pretende receber por cinco anos uma quantia determinada em contrato, para isso, está previsto nas cláusulas do contrato que o segurado pagará por 20 anos para a seguradora o valor do prêmio, após o término do período de diferimento o segurado receberá anualmente o valor estipulado em contrato. No prêmio que a pessoa pagará, será acrescido o valor das despesas e custos envolvidos na operação. O atuário também irá adicionar valores ao prêmio sobre alguns riscos que a seguradora está exposta, tais como:

- a) risco biométrico: risco que envolve desvio nos dados da demografia de uma região;
- b) risco de mercado: está relacionada a mudanças da taxa de juros e no valor do ativo;
- c) risco operacional: é o risco que envolve fraudes, erros no cálculo de prêmios;

d) risco atuarial: é o risco que está presente em benefícios definidos e contribuição variada. Esse risco pode gerar a perda do equilíbrio atuarial, isto é, poderá ocorrer déficit ou superávit atuarial.

A incerteza

Para Knight e Keynes, a incerteza está relacionada aos eventos que o indivíduo não tem conhecimento e que não existem técnicas possíveis para se calcular as suas probabilidades de ocorrência. De tal forma, para eles a incerteza não pode ser mensurada e então precificada.

Os autores pós-keynesianos afirmam que as distribuições de probabilidade não são suficientes para compreender as condições de incerteza, pois as experiências passadas não são suficientemente confiáveis para a tomada de decisão e mensuração.

Segundo Godinho (2002), existem duas abordagens de incerteza: a primeira são os autores que utilizam uma distribuição de probabilidade para mensurar uma situação de incerteza, não fazendo distinção entre risco e incerteza e a segunda são os autores que dizem que as incertezas não são calculáveis (Knight e Keynes defendem essa linha de pensamento).

A incerteza pode ser observada com base em estimativas, mas não em inferências, pois a mesma pode ser considerada um julgamento (ou intuição) ao invés de uma razão.

Por essas razões, existe grande dificuldade em sequer estimar a incerteza. Existem alguns estudos que se propuseram a tentar discorrer sobre uma forma de medir a incerteza. Em um deles, Lawrence e Lorsch (1969) propuseram que a incerteza deveria ser tratada como uma variável ambiental (variável externa).

Algumas seguradoras embutem o valor do custo da incerteza nos prêmios que os segurados irão pagar. Entretanto, a situação mais comum é a seguradora apenas oferecer cobertura para riscos, pois o cálculo da incerteza, como já dito antes, é difícil de se obter com base nos cálculos de probabilidade.

Mensuração do Risco

A discussão sobre risco e incerteza abrange a seara Securitária, seja na legislação que normatiza as seguradoras, quanto na subscrição do risco, em outras palavras, aceitação ou recusa do risco pelo segurador.

A mensuração do risco, segundo David Hertz (1979), é a medida de dispersão de previsão. Hertz sugere o desvio padrão como medida desta dispersão. O desvio padrão é feito de acordo com as observações efetivas e é analisado em relação à média, expresso na mesma dimensão da previsão observada. Utilizam o γ (gama) como medida de risco, sendo esta medida obtida de maneira empírica e tendo a mesma um cunho particular e específico de cada agente decisor. O γ é obtido consultando o decisor acerca da aceitação ou recusa de várias loterias. A partir do γ obtemos as curvas de utilidade exponencial.

Por isso, deve ser feita análise do risco e da incerteza sob o ponto de vista da seguradora para auxiliar o entendimento dos gerentes acerca da natureza do relacionamento entre os fatores de incerteza nos problemas de decisão.

Primeiramente é necessário analisar a Proposta de Investimento e de acordo com as informações nela contida devemos calcular a Distribuição de Probabilidade para Variáveis Críticas, seguindo da Distribuição de Probabilidade para a Variável Decisão, para haver a revisão e o julgamento, e assim ser tomada a decisão de subscrever ou não o risco. Se por acaso for um bem intangível, deverão ser usados outros parâmetros de decisão para se chegar a tal julgamento.

Mensuração da incerteza

Para Lawrence e Lorsch (1967), a mensuração da incerteza depende de três fatores: clareza das informações, confiabilidade e intervalo do retorno definitivo com relação aos resultados. Lombardi e Brito (2010) propuseram que para mensurar a incerteza, o gestor de risco deve levar em conta a incerteza de estado, a incerteza de efeito e a incerteza de resposta.

A incerteza de estado se refere ao quanto os agentes envolvidos não compreendem aspectos do ambiente que seja imprevisível. A incerteza de efeito se relaciona com a destreza do indivíduo em prever os impactos dos eventos ou mudanças que ocorrerão caso a incerteza se concretize. O último caso é a incerteza de resposta, isto é, a compreensão de quais serão as possíveis soluções para que se possa resolver os problemas gerados caso a incerteza aconteça.

Todavia, é muito difícil separar a incerteza do risco, pois o risco e a incerteza não são duas operações mentais diferentes e irreduzíveis uma à outra. O risco e a incerteza não são mutuamente exclusivos, eles são complementares.

Cuidados ao mensurar o risco e a incerteza

No entanto, a discussão sobre a mensuração do risco e da incerteza não se restringe a estes autores e pode ser encontrada também na legislação. Na contabilidade, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis lançou o pronunciamento técnico CPC 25, que trata sobre Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Neste, é exposto o cuidado se deve ter ao trabalhar com a estimativa dessas variáveis.

“O risco descreve a variabilidade de desfechos. Uma nova avaliação do risco pode aumentar o valor pelo qual um passivo é mensurado. É preciso ter cuidado ao realizar julgamentos em condições de incerteza, para que as receitas ou ativos não sejam superavaliados e as despesas ou passivos não sejam subavaliados. Porém, a incerteza não justifica a criação de provisões excessivas ou uma superavaliação deliberada de passivos [...]” (CPC 25).

O trecho acima reforça a importância de uma boa estimativa do passivo para que o equilíbrio atuarial e financeiro seja mantido. Para uma seguradora, um cálculo errado das probabilidades envolvendo riscos e incertezas pode gerar uma quantidade de capital maior que a necessária para o equilíbrio ou uma quantidade menor, e em ambos os casos, pode acarretar em prejuízo para a mesma.

Existem dois problemas para a seguradora mensurar a incerteza. O primeiro deles se dá por causa da complexidade de estimar a incerteza, pois a mesma dificilmente poderá ser prevista através do cálculo probabilístico. O segundo problema consiste na possibilidade de ser contratualmente ilegal a cobrança da incerteza no prêmio do segurado. Segundo o glossário elaborado pela SUSEP, o seguro é definido por: “Contrato mediante o qual uma pessoa denominada Segurador, se obriga, mediante o recebimento de um prêmio, a indenizar outra pessoa, denominada Segurado, do prejuízo resultante de riscos futuros, previstos no contrato”.

Martinez (2006) afirma que o risco é o elemento determinante do objeto no contrato do seguro e por isto, a cobertura do mesmo é apenas para o risco e não para a incerteza. O autor ainda diz que o seguro de uma incerteza pode ser capaz de criar um contrato onde uma das partes é nitidamente favorecida, neste caso, a seguradora. Este tipo de negócio é chamado de contrato leonino (que é ilegal na legislação brasileira). A manutenção do favorecimento ilegal poderia caracterizar um enriquecimento sem causa pela seguradora.

Conclusão

Em relação ao conceito de risco e incerteza, verificou-se que não há muitas divergências entre os autores que procuram diferenciá-los, por isso, nota-se que a base conceitual está pautada nos mesmos elementos.

Através de pesquisa bibliográfica, foi possível apresentar métodos para a análise, mensuração e compreensão do risco e da incerteza. E assim, pudemos verificar a importância do cálculo do risco e da incerteza, como sendo o principal objeto no que tange não só as Ciências Atuariais, como também o Direito que é inerente aos cálculos atuariais. O Direito Atuarial envolve administração do risco, com base em cálculos atuariais e estatísticos.

Em linhas conclusas, nota-se que para o atuário é de grande valia a precisão de cálculos matemáticos para estimação correta dos passivos correlacionados e por isso, torna-se imprescindível o cuidado que se deve ter ao trabalhar com a estimação dessas variáveis. E todo arcabouço regulatório e jurídico, que envolve a determinação técnica de risco, incerteza, contingenciamento e provisão, representa a essência do Direito Atuarial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Rogerio P. de. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. Campinas: UNICAMP, 2011.

COSTA, Fernando. (2005). Desafio aos Economistas. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo49.htm>. Acesso em 06/10/15.

GODINHO, M. T. (2002). Implicações da violação da hipótese da ergodicidade nos modelos econométricos. Tese de doutorado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.

HERTZ D. B. - Risk Analysis in Capital Investment (1979) HBR Classic, Harvard Business Review.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

JAQUES, Antônio Carlos Brites. Avaliação econômica de empresas sob condição de risco e incerteza. O caso das empresas de Internet. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

KNIGHT, F. H. (1921). Risk, uncertainty and profit. Washington, DC: Beard Books.

LAWRENCE, P. R., & LORSCH, J. W. (1967). Organization and environment: managing differentiation and integration. Boston, MA: Harvard University Press.

LOMBARDI, Marta Fabiano Sambiase & BRITO, Eliane Pereira Zamith. Incerteza Subjetiva no Processo de Decisão Estratégica: uma Proposta de Mensuração. Curitiba, RAC – Revista de Administração Contemporânea. Volume 14, 2010.

MARTINEZ, Pedro Romano. Contrato de Seguro. In: MARTINEZ, Pedro Romano. Direito dos Seguros. Lisboa, Portugal: Principia, 2006. p. 55-61

MELLO, Pedro Carvalho de. Lucro, Incerteza, Seguro e Hedge: A Visão de Hicks. Revista Brasileira de Risco e Seguro. Volume 1, 2004.

POÇAS, Luis. O Dever da Declaração Inicial do Risco no Contrato de Seguro, 2013.

RIBEIRO, Joaquim Aparecido Junior. Um estudo simplificado da percepção pública dos benefícios e riscos de centrais termoeletricas. São Paulo: IPEA, 2007.

SIMONOVITCH, Marco. Análise de Risco e Seguros – Um Caso Prático de Uso de Ferramentas de Simulação de Risco na Subscrição de Apólices de Seguro. São Paulo: EAESP/FGV, 1997.

SJÖBERG, Lennart & MARIE DROTTZ. Risk Perception. International Conference on Radiation and Society: Comprehending Radiation Risk. Paris, France: 1994.

TOMÉ, José. Incerteza, Risco, Informação. Assimétrica e Eficiência dos Mercados. Algarve (Portugal): ESGHT/UAL, 1999.

**A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDENCIA
NA AMÉRICA LATINA***

THE SPREAD OF PENSION REFORM PRIVATIZATION IN LATIN AMERICA

VANUCCIO MEDEIROS PIMENTEL

Doutor em Ciência Política – UFPE- Professor Adjunto I de Ciência Política no Curso de Administração Pública da Faculdade ASCES vanucciopimentel@asces.edu.br

OSÓRIO CHALEGRE

Mestre em Gestão Pública –UFPE- Professor de Direito Previdenciário e Coordenador do Curso de Administração Pública da Faculdade ASCES osoriochalegre@asces.edu.br

MARIA IVANIA PORTO

Mestre em Gestão Pública – UFPE- Professora de Administração Municipal do Curso de Administração Pública da Faculdade ASCES ivaniaporto@asces.edu.br

RESUMO: A literatura sobre a reforma enfoca os processos de aprendizado racional para explicar a dimensão da reforma e outra parte da literatura enfatiza o papel da imitação na formulação das reformas, mas sem considerar o peso da legitimidade. Assim, este trabalho toma as instituições como variáveis independentes e faz uma tentativa séria de introduzir o institucionalismo sociológico na análise de políticas públicas sustentando que a reforma da previdência foi guiada pela adoção do “mito da privatização” que gerou o isomorfismo institucional, no qual as organizações tornam-se similares sem necessariamente tornarem-se mais eficientes.

* Artigo recebido em 20/9/2015 - Aprovado em 2/10/2015

PALAVRAS-CHAVE: Difusão de Políticas, Reforma da Previdência, América Latina, Mitos Racionais, Isomorfismo Institucional.

ABSTRACT: The literature about pension reform has mainly focused on rational learning processes to explain its dimension. An alternative branch emphasizes the imitation process, but without taking in consideration the role of legitimacy as relevant dimension in this process. Thus, in this work I propose to take institutions as independent variable and attempt to introduce the sociological institutionalism in the public policy analysis. I argue that pension reform in Latin America was driven by the adoption of a “Myth of Privatization” that has generated the Institutional Isomorfism in a process that make organizations more similar without necessarily making them more efficient.

KEY-WORDS: Policy Diffusion, Pension Reform, Latin America, Rational Myths, Institutional Isomorfism

Introdução

A reforma das pensões na América Latina foi um dos mais interessantes processos de difusão de políticas públicas das últimas décadas. Os estudiosos que se dedicaram a este tema produziram uma rica literatura sobre o fenômeno e utilizaram múltiplas ferramentas metodológicas em suas análises. Muitos estudos se constituem em explicações muito consistentes sobre a interação dos atores durante o processo de reforma, o papel dos atores nacionais, os atores internacionais, e ainda, o papel das dificuldades macroeconômicas compartilhadas pelos países da região. Muitos teóricos consideram que a América Latina foi palco de um dos maiores exemplos de reformas estruturais dos sistemas de seguridade social. A política de reforma adotada no Chile durante os anos 80 foi considerada um modelo de reforma estrutural e influenciou os outros países a adotar reformas similares, privatizando total ou parcialmente os seus sistemas de pensões.

Este trabalho busca construir uma abordagem alternativa sobre a questão trazendo o Institucionalismo Sociológico para a análise das políticas públicas e argumentando que a reforma das pensões na América Latina foi um processo de Isomorfismo Institucional gerado

pela adoção de um mito racional que tornou similares as instituições se torná-las mais eficientes, ao contrário da geração de eficiência esta reforma trouxe legitimidade perante o novo ambiente institucional em nível internacional.

A literatura sobre a reforma da previdência na América Latina se divide em duas variantes metodológicas. A primeira apresenta como causa do processo de difusão da reforma o contexto macroeconômico dos países latino-americanos, que compartilhavam problemas de ordem fiscal, além disso, enfoca o papel das Organizações Financeiras Internacionais, especialmente o Banco Mundial, como grandes emuladores das privatizações e seus benefícios. Já a segunda variante desce um pouco mais no nível de análise e aborda o papel dos atores nacionais e internacionais e suas estratégias. Este enfoque prioriza a análise do processo político da reforma, no qual é possível compreender o processo de reforma a partir da análise dos atores envolvidos.

O trabalho se divide em quatro seções. Na primeira seção discute-se de forma sucinta a literatura produzida sobre a reforma que visa apresentar os principais argumentos dos proponentes da privatização das pensões como solução para os problemas macroeconômicos compartilhados na América Latina. A idéia da privatização é apresentada como um argumento técnico e racional para a solução de um determinado problema, portanto, de forma instrumental. Nesta seção defende-se que a deficiência da literatura em explicar como o processo de legitimidade ocorre no processo de reforma se dá pela confusão em torno do uso da racionalidade instrumental que subsume a legitimidade dentro da própria idéia do “racional”, pois sendo uma ação racional é considerada automaticamente legítima.

A segunda seção apresenta o caminho da explicação que se almeja fornecer. Com base na teoria institucional é proposto o argumento de que a globalização sendo um fenômeno multidimensional e plurissecular alterou o ambiente institucional em nível global, incluindo novos atores e direcionando parte da ação das políticas públicas para fóruns internacionais. A inclusão desses novos atores possibilitou a organizações internacionais se tornarem potenciais atores de formação de Mitos Racionais.

A terceira seção discute exclusivamente o Mito da Privatização e como ele se configura. Um Mito racional é um conjunto de ferramentas para a solução de determinados problemas que surgem em contextos altamente institucionalizados, dessa forma, legítimos e acima da opinião de um indivíduo em particular. Nestas seções se apresenta como o Mito é construído e

sob quais circunstâncias ele é capaz de legitimar ou ilegitimar as reformas ocorridas na América Latina.

Na quarta seção são tecidas algumas conclusões e considerações acerca da linha de pesquisa deste trabalho e da teoria institucional como forma de auxiliar pesquisas futuras.

1. Por que Privatizar?

Em muitos países industrializados o envelhecimento da população tornou a reforma dos sistemas previdenciários uma questão central na agenda política. James (2001:10) argumenta que os gastos públicos com planos previdenciários em alguns países industrializados chegam a 15% do PIB. Na América Latina, a situação seria similar, pois o rápido envelhecimento da população mundial, aliado ao aumento da perspectiva de vida nos países em desenvolvimento os colocará diante de problemas sérios a serem resolvidos, até 2030, 80% da população idosa do mundo viverá em países em desenvolvimento. O relatório técnico do Banco Mundial *Averting Old Age Crisis* (1994) faz uma advertência exatamente para estes países, que devem solucionar estes problemas enquanto ainda é possível. Os proponentes do relatório destacam que na década de 90 a crise fiscal que abalou a América Latina colocou em pauta novamente o debate sobre a reforma da previdência. As organizações financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial, propalaram o modelo multi-pilar, ou pilares múltiplos, como uma saída para a resolução desta crise. O argumento empregado pelos formuladores de políticas e pelos pesquisadores que sustentavam esta abordagem era de que diante da grave crise fiscal enfrentada, a privatização da previdência parecia ser uma saída viável, porque incentivaria o aumento da poupança interna, além de elevar o volume de investimento e ampliar o mercado financeiro gerando uma saída para a crise. A crença de que a privatização possibilitaria tais benefícios estava baseada nos estudos sobre a reforma chilena, ocorrida nos anos 80, que era até então, o único laboratório de pesquisa para análises empíricas sobre o fenômeno. Dessa forma, os pesquisadores e formuladores de políticas, em consonância com o relatório do Banco Mundial, estabeleceram uma conexão causal entre a reforma estrutural, ou privatização, e o aumento da poupança interna, dos mercados de capitais e do volume de investimento.

Numa linha similar, Madrid (2003) explora as raízes macroeconômicas da reforma argumentando que a escassez de capitais sofrida pelos países da região foi fator crucial para a reforma e não os problemas financeiros dos sistemas previdenciários. Ele constata que a

maior probabilidade de ocorrência de privatizações da previdência existia em países caracterizados pela escassez de capital. O principal objetivo de seu trabalho é tentar fornecer uma explicação diferenciada sobre a reforma da previdência, portanto ele busca uma explicação diferente para a visão convencional exposta no relatório do Banco Mundial (1994), de que os problemas financeiros dos sistemas de repartição seriam o principal motivo para a adoção de uma reforma estrutural. Madrid argumenta que esta visão não se encaixa na realidade latino-americana porque a maioria dos sistemas previdenciários não passava por problemas financeiros, e ainda que existissem tais problemas, a própria privatização não os resolveria devido ao elevado custo de transição decorrente deste processo. Por fim, sua conclusão é de que a reforma da previdência teve como pano de fundo os problemas macroeconômicos enfrentados pelos países da América Latina onde os formuladores de políticas acreditavam que a privatização seria um mecanismo de reconstrução de poupança e dos investimentos, não obstante os custos ingentes decorrentes da privatização (MADRID, 2003:178).

Cumprido observar que, em sua análise estatística, Madrid (2003) utiliza diversas variáveis para tentar estabelecer uma correlação sobre o fenômeno. A mensuração de suas variáveis independentes revela que a correlação entre a poupança doméstica bruta e a privatização foi direta. Assim, ele insiste na hipótese de que a probabilidade de privatização da previdência aumenta à medida que a poupança doméstica diminui. O detalhe é que, mesmo se propondo a fornecer uma abordagem diferenciada da visão convencional, que defendia que os problemas financeiros dos sistemas de repartição eram os motores da reforma, ele justifica o seu achado afirmando que:

É evidente, no entanto, que os formuladores de políticas acreditaram que a privatização levaria a um aumento da poupança interna, independentemente de ser essa crença bem fundada (MADRID, 2003:163)

Este argumento parece não representar nenhuma novidade, já que desde 1994 o relatório *Averting Old Age Crisis* defendia a idéia de que a privatização levaria ao aumento da poupança interna, e sua ampla difusão promovida pelo Banco Mundial torna óbvia a idéia de que muitos formuladores de políticas acreditavam nestas proposições. Além disso, a questão central é por que os formuladores de políticas acreditaram que a privatização produziria aumento da poupança interna, mesmo com altos custos de transição?

Um exemplo do problema dos custos de transição é o caso do Chile, que iniciou a reforma nos anos 80 e que serviu de laboratório de análises sobre a reforma. Segundo Kay (2003) os custos de transição estão atualmente na faixa de 5% do PIB e segundo alguns pesquisadores, este custo enquanto percentual do PIB, aumentaria até 2007, já outros esperam que eles cheguem abaixo dos 2% até 2010 (Raczynski, 1992 *apud* Kay, 2003). No entanto, conforme aponta Mesa-Lago (2003:246), os custos de transição implicam um sério dilema para os governos, pois de acordo com as pesquisas empíricas, os países que possuem maiores custos de transição são aqueles que garantem muitos direitos aos trabalhadores no sistema reformado, enquanto os países que garantem menos direitos e restringem a escolha dos trabalhadores encaram custos menores de transição. Ou seja, os custos fiscais de transição criam um *trade-off* para os países: redução dos custos fiscais implica diminuir o bem-estar dos trabalhadores e garantir o bem-estar representa elevar os custos fiscais. Além disso, os rendimentos dos sistemas privados não podem ser conhecidos de forma antecipada, pois dependem de muitos fatores macroeconômicos como as taxas de crescimento econômico, inflação e regulação governamental.

Outra informação bastante relevante fornecida por Mesa-Lago (2003) se refere aos estudos empíricos que buscaram avaliar o impacto no crescimento da poupança através da privatização

[...] o impacto sobre a poupança nacional deve ser medido anualmente, subtraindo-se o custo fiscal da acumulação de capital. Dois estudos realizados sobre o Chile – o único país que tem um longo período para sustentar a análise e cuja reforma foi uma das mais bem-sucedidas – concluem que o balanço líquido foi negativo nos primeiros 16 anos. Esses estudos aconselham a não empreender a reforma de benefícios com o objetivo central de incrementar a poupança nacional; outras devem ser as metas da reforma (MESA-LAGO, 2003: 252).

Estas afirmações se confrontam com as prescrições difundidas pelo Banco Mundial e representam um elemento chave na reflexão de que, talvez, tais crenças não fossem bem fundadas e a despeito disso seguiram sendo propaladas. Tais achados empíricos parecem reforçar a idéia de que as organizações podem modificar sua estrutura e organização tornando-se mais similares sem, no entanto, tornarem-se mais eficientes.

O outro ramo da literatura defende de que as organizações financeiras internacionais tiveram papel predominante na difusão das privatizações das pensões na América Latina. As organizações financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento), amplamente dominadas pelos EUA, impunham suas prescrições neoliberais aos países em desenvolvimento. A coerção exercida por estas organizações supostamente se produzia através da imposição de condições para a concessão de empréstimos para estes países endividados e com sérios problemas macroeconômicos. Abordagens similares a estas já haviam sido fortemente criticadas em anos anteriores, um exemplo é Rezende (1996) que demonstrou não haver correlação entre as políticas adotadas nos países centrais e aquelas prescritas aos países em desenvolvimento. Dessa forma, tais explicações ideológicas não davam conta da explicação do fenômeno, embora a ideologia neoliberal e as organizações financeiras internacionais tenham tido papéis importantes no processo, a correlação entre estas variáveis e a difusão das reformas não parece ser tão estreita.

Importante observar que, conforme demonstrou a análise de Weyland (2006), apesar de estas organizações possuírem um considerável poder de coerção, tal poder parece não ter surtido o efeito esperado. Basta observar que os países que privatizaram a previdência não seguiram um modelo único e, conforme apresentou Mesa-Lago (2003), tampouco seguiram unicamente o modelo propalado pelo Banco Mundial, mesmo que muitos desses países compartilhassem algumas condições macroeconômicas similares. Assim, Weyland (2006) considera que as pressões das organizações financeiras internacionais surtiram efeitos pontuais em alguns países e isso não explica a difusão das reformas, justamente porque estas organizações não iniciaram a onda de privatizações, mas apenas atuaram quando a difusão já estava em marcha.

[...] As IFIs contribuíram para a difusão das privatizações das pensões ainda que este processo estivesse já em curso. Elas apoiaram a difusão contínua ao invés de iniciá-la. Elas foram seguidoras e não líderes. [...] Esta onda surgiu na época em que as IFIs focavam-se na estabilização econômica, não em reformas institucionais e estruturais. O Banco Mundial, em particular, logo apoiou a difusão posterior da onda de privatização. Assim as IFIs reforçaram a difusão; mas elas não a colocaram em movimento. (WEYLAND, 2006:22)^[11]

Ainda neste trabalho, o autor tenta avaliar os possíveis impactos da promoção de novas normas em nível internacional, sua análise baseia-se numa crítica às explicações fornecidas pelos institucionalistas que sustentam que novas normas com altos padrões de modernidade e legitimidade pressionam os atores a aderir a seus postulados. Segundo seu raciocínio, o neoliberalismo trouxe apenas novas respostas para problemas antigos, mas que representou sim um novo padrão de modernidade, no entanto, ele não moldou os objetivos e nem tampouco promoveu uma mudança na ordem de preferências dos indivíduos. Os modelos difundidos pelo Banco Mundial não continham uma orientação neoliberal, sua mensagem era essencialmente pragmática e a privatização da previdência foi uma proposta para solucionar problemas antigos e sua formulação foi baseada na experiência chilena, cuja privatização do sistema de seguridade social foi seguida por um visível aumento da taxa de poupança interna e do investimento, então os formuladores estabeleceram uma relação causal entre os fenômenos. Assim, tais argumentos possuem um caráter essencialmente técnico e não normativo, não representam nenhuma nova norma, e portanto, as prescrições contidas no relatório do Banco Mundial eram essencialmente instrumentais e não normativas.

Outra crítica feita por Weyland (2006) ao institucionalismo sociológico se refere à suposta inversão da orientação das preferências dos atores. Ele sustenta que a adoção da privatização na América Latina foi marcada por uma característica instrumental, ou seja, os formuladores de políticas identificaram os problemas em seus países e encontraram na privatização uma solução para estes problemas. Esta perspectiva supostamente diverge dos argumentos teóricos propostos pelos institucionalistas que postulam que os atores aderem às novas normas e padrões de legitimidade e buscam problemas para aplicar estas novas soluções. É importante ressaltar que tal crítica à teoria institucional carece de uma reflexão mais elaborada sobre os conceitos de racionalidade disponíveis nas Ciências Sociais, pois não se trata simplesmente de uma mera inversão de objetivos ou inversão do uso convencional da racionalidade instrumental.

Boudon (1998) empreende uma discussão muito útil para a compreensão dos conceitos de racionalidade aplicados nas Ciências Sociais, ele argumenta que o conceito de racionalidade instrumental não é o único disponível na literatura. Em sua análise, ele aborda as limitações da Teoria da Escolha Racional afirmando que ela não constitui uma teoria geral da ação social porque utiliza um conceito muito estreito de racionalidade. Ele observa que o próprio Weber ao delinear os conceitos da racionalidade instrumental, também sugeriu o

conceito de racionalidade axiológica. E embora considere que Weber não deixou claro este conceito, ele avança numa definição baseada em sua interpretação:

[...] A idéia que em algumas circunstâncias atores escolhem X não porque eles esperam alguma consequência desejável, mas porque eles estão convencidos que X é bom, já que está embasada em fortes razões (BOUDON, 1998:825)^[2]

Baseando-se em suas reflexões Boudon desenvolve um modelo de racionalidade “cognitiva” que se distingue da racionalidade instrumental por dois motivos:

Primeiro, porque endossar uma teoria é uma ação não-instrumental. Segundo, porque a questão que o ator confronta aqui não é maximizar alguma relação de custo-benefício, mas checar se, ao seu conhecimento, uma idéia é aceitável. (BOUDON, 1998:824)^[3]

Assim, os atores podem agir de forma não instrumental através de um modelo cognitivo, que diverge frontalmente do conceito instrumental. Assim, a observação de Weyland (2006) sobre a suposta “inversão” dos objetivos dos autores deve ser mais bem analisada à luz da teoria social, bem como, a afirmação de que as prescrições do relatório do Banco Mundial possuíam caráter meramente instrumental parece não ter muito fundamento diante da análise de Boudon (1998) que afirma que endossar uma teoria é uma ação não instrumental e no relatório o que se defende é exatamente uma teoria sobre os múltiplos pilares da previdência. Deste modo, conferir à racionalidade instrumental um caráter universal pode subsumir ou simplificar a concepção de ação social. Além disso, cumpre observar que a teoria institucional ao qual o autor se refere rejeita abertamente o modelo de racionalidade instrumental dos atores e postula um argumento similar ao apresentado por Boudon de que os atores sociais agem racionalmente, no entanto, necessariamente não estão cômnicos disso (DIMAGGIO e POWELL, 1991; GRANOVETTER, 1980).

Em uma linha alternativa Brooks (2007) explora o impacto da globalização na reforma da previdência na América Latina e sua tese principal é de que a globalização exerce mais do que apenas uma simples pressão sobre os governos para promoverem reformas pró-mercado, mas a globalização cria um efeito duplo sobre países com capital escasso, pois cria fortes incentivos para que estes países ativem seus mercados de capitais como um mecanismo para manter a confiança dos investidores internacionais. A idéia exposta em seu trabalho inova em alguns aspectos com relação à literatura precedente, sobretudo, ao enfatizar dois elementos:

Primeiro, representa uma inovação ao levar a sério o debate sobre “credibilidade” dentro da literatura sobre a reforma, e isso representa uma diferença qualitativa bastante relevante. Segundo, o trabalho assume ainda que de forma implícita a globalização representa um novo padrão de normas e crenças para os atores sociais e abre a possibilidade de que tais normas tenham efeitos sobre a ação dos atores individuais ou coletivos.

2. Mudanças no Ambiente Institucional: Globalização e o declínio do Estado de Bem-Estar Social

Nas sociedades modernas as estruturas formais possuem uma enorme relevância na vida social, em cada espaço da vida cotidiana, em cada área de atividade é possível encontrar inúmeras organizações. Estas estruturas formais são estabelecidas com fins determinados, com propósitos racionais, mas nem sempre os indivíduos estão cômnicos de sua ação racional. Assim, as estruturas formais não existem num vácuo, mas são instituídas, mantidas e destituídas dentro de uma estrutura de crenças e valores compartilhados. Portanto, as instituições e a própria racionalidade são construções sociais e a mudança institucional ocorre dentro deste ambiente. As instituições são definidas por Jepperson (1991:143) como “procedimentos estabelecidos e organizados” que refletem “seqüências padronizadas de interação”^[4]. Então, a mudança institucional implica a alteração de procedimentos, de padrões, de crenças e valores que garantem às instituições legitimidade social suficiente para continuar a existir. Desta feita, os indivíduos possuem fortes razões para acreditar que determinadas instituições são boas, necessárias e relevantes para a vida social e isso possui efeitos diretos sobre as organizações que atuam em cada área da vida social.

Não é por acaso, que ao se observar o processo de reforma dos sistemas previdenciários na América Latina é possível perceber uma mudança de paradigmas, uma mudança institucional, de procedimentos, de relações, de seqüências padronizadas, de valores e crenças que tiveram impacto direto nas organizações dentro do setor previdenciário. É difícil encarar o argumento de Weyland (2006) de que a difusão da reforma da previdência na América Latina se deu apenas através da ação propositiva de alguns formuladores de políticas chilenos que após iniciarem a reforma em seu país, foram prestar consultoria em outros países latinos e lá conseguiram – heroicamente - pois não tinham nenhum peso político, persuadir os demais formuladores e os atores relevantes com poder de veto a se engajar numa reforma estrutural de seus sistemas de pensões e só depois, bem depois, as organizações financeiras internacionais embarcaram no projeto. A estrutura teórica que embasa este trabalho permite

argumentar que houve um dimensionamento exagerado da capacidade dos formuladores de políticas chilenos em difundir a reforma, e ainda, este super-dimensionamento deu-se às custas da subsunção da legitimidade social dentro do conceito de racionalidade instrumental. O modelo de racionalidade cognitiva de Boudon (1998), apresentado na seção anterior, demonstra que a legitimidade não é construída em bases instrumentais, mas através de um conjunto de crenças e valores, em fortes razões que os indivíduos possuem para acreditar que determinados valores, práticas e crenças são melhores, relevantes ou legítimos.

Portanto, o argumento apresentado é de que as mudanças em seu ambiente institucional pressionaram as organizações previdenciárias a se tornarem mais isomórficas como um mecanismo para se adequar a um novo ambiente evitando as incertezas e buscando mais legitimidade. Na literatura institucional existem dois enfoques sobre o ambiente institucional, o primeiro, proposto por DiMaggio e Powell (1991), desenha o ambiente institucional de forma mais monolítica influenciando “de cima para baixo” as organizações conectadas a ele. O segundo, apresentado por Meyer e Rowan (1991), expõe a idéia de que os ambientes institucionais competem entre si e que as organizações escolhem em qual ambiente se conectar, o que abre a possibilidade para a escolha estratégica dos atores. Os atores domésticos tiveram papel relevante na definição do grau das reformas, pois a dinâmica do processo e a interação dos atores nacionais parecem explicar a heterogeneidade no nível das reformas. No entanto, a carência de análise reside na tentativa de explicar por que estes países adotaram alguma forma de privatização – em maior ou menor grau – de seus sistemas de seguridade social, ao invés de adotar outras soluções disponíveis. Esping-Andersen (2003) salienta que as reformas latinas possuíam caráter mais maximizador, enquanto as reformas européias caráter mais solidário. Esta observação está em consonância com o argumento presente neste trabalho, pois se tratam de ambientes institucionais diversos, o latino-americano e o europeu, como Filguera (1999) sugere, ao afirmar que na América Latina não existem modelos de sistemas bem-estar social nos moldes europeus.

Assim, o problema central que perpassa este trabalho é tentar explicar por que alguns estados latino-americanos optaram por algum tipo de reforma estrutural privatizando total ou parcialmente seus sistemas de seguridade social, a despeito da disponibilidade de outros modelos de reforma não estruturais ou paramétricos. Para responder este problema, sustenta-se o argumento de que dois ambientes institucionais competiam entre si e apresentavam caminhos diferentes para o sistema de bem-estar social na América Latina. O modelo desenvolvimentista e o modelo neoliberal. O primeiro sustentava que a intervenção do Estado

era crucial para superar os déficits sociais provocados pela persistência de velhas oligarquias, e o segundo defendia a adoção de reformas pró-mercado sob o argumento de que o peso do Estado interferia no desenvolvimento econômico, e prescrevia como solução as privatizações e a liberalização do sistema econômico. Como sustentam alguns autores, o último modelo parece ter prevalecido (DRAIBE e RIESCO, 2007; CEPAL, 2002; LO VUOLO, 1998). Seguindo esta linha, argumenta-se ainda que o modelo liberal prevaleceu em virtude da criação do “Mito da Privatização” que forneceu um argumento tido como garantido, eficiente, racional e legítimo para a adequação ao novo ambiente institucional globalizado evitando os custos da ilegitimidade, isto é, a ausência de credibilidade nos mercados internacionais.

O ponto de partida da explicação é que a globalização exerceu fortes pressões sob o ambiente institucional, estabelecendo novos padrões e seqüências de interações entre os atores organizacionais, no caso as organizações previdenciárias. A partir destas condições, a imprevisibilidade das contingências e as incertezas provocadas pelas mudanças no ambiente institucional levam os atores a buscar a promoção de confiança e legitimidade através do isomorfismo institucional. A difusão do modelo dos pilares múltiplos se caracteriza como um “Mito da Privatização” que prescrevia soluções técnicas adequadas, racionais e legítimas para a solução dos problemas das organizações previdenciárias e foi o motor do isomorfismo institucional dos sistemas previdenciários através de processos miméticos, onde cada Estado individualmente implementa suas reformas adotando as prescrições – em diversos graus - do Mito da Privatização. A explicação desenvolvida adiante segue o seguinte roteiro:

Globalização → Altera Ambiente Institucional → Mito da Privatização → Isomorfismo Institucional.

Explorar a ideologia neoliberal e suas mensagens normativas como um mecanismo potencial de difusão de idéias, tem sido a escolha de alguns pesquisadores para tentar explicar a onda de reformas estruturais que ocorreu na América Latina. A “nova ortodoxia previdenciária”, como a descreve Lo Vuolo (1998), parece ter um papel importante na definição dos modelos de reforma difundidos pelo Banco Mundial, no entanto, parece claro também que a nova ortodoxia não explica completamente a dinâmica do processo de difusão. Não apenas as observações de Weyland (2006), ao afirmar que apesar de representar peça importante no jogo da reforma, o neoliberalismo não pode ser evocado como uma mensagem normativa capaz de alterar a ordem de preferências dos formuladores de políticas, tampouco, aglutinou suficiente suporte social como prescrevem os postulados institucionalistas. As duas afirmações encontram eco neste trabalho, primeiro, o neoliberalismo não representou um

corpo normativo capaz de alterar os objetivos dos atores sociais e pressionar pela adesão a seus pressupostos. Mas, o neoliberalismo representou um corpo teórico que incorporava um conjunto de valores e crenças que sugeria soluções alternativas para problemas existentes (Friedman, 1988). Em segundo lugar, o neoliberalismo parece não ter encontrado suporte social nos países da América Latina, embora tal afirmação feita por Weyland (2006) não veio acompanhada de nenhum dado que fundamentasse este argumento, provavelmente devido à dificuldade de mensuração de tal variável. Kay (2003:113) aponta a falta de suporte social como reflexo do desconhecimento dos parlamentares e dos trabalhadores acerca do novo sistema previdenciário. Este argumento fica claro em pesquisa de opinião pública realizada na Argentina em maio de 1994 pelo jornal *Clarín*:

14% dos entrevistados estavam cientes da opção de aderir ao novo sistema, 29% estavam pouco cientes, 25% ouviram falar sobre o assunto e 32% nunca ouviram falar sobre o assunto.

Assim, a sugestão apresentada aqui aponta na direção de que o neoliberalismo sozinho é insuficiente para explicar a dinâmica do processo de reforma da previdência. Desta feita, adotar-se-á uma perspectiva de que a globalização incorpora uma forte mensagem normativa capaz de estabelecer novos padrões de legitimidade para os atores sociais.

O debate sobre a globalização, nem de longe, encontra muito consenso dentro das Ciências Sociais, e talvez seja no campo das Relações Internacionais que tais dissensos se tornem mais abrasivos. Segundo Vieira (2001:96-98), nas relações internacionais, dois enfoques polarizam o debate sobre globalização: os transformacionistas e os céticos. Os primeiros argumentam que o processo de globalização representa um grave perigo ao Estado-nação, pois os Estados perdem o controle das fronteiras nacionais além de implicar numa diminuição da sua capacidade de autonomia e soberania, elementos essenciais na ordem de Vestfália. Os céticos, por sua vez, argumentam que a globalização é uma nova ordem mundial menos estadocêntrica, mas que não representa algo inédito já que a internacionalização da economia não é um processo novo, e sim, plurissecular.

A hipótese central desenvolvida é que a globalização representou uma mudança ao concentrar um conjunto de novas normas com altos padrões de legitimidade que pressionaram o ambiente institucional do setor previdenciário. Vieira (2001:98) afirma que a globalização é um resultado de aceleradas mudanças que vêm ocorrendo nas últimas décadas e as principais seriam:

- Tecnológicas – telecomunicações, informática, microeletrônica etc.;
- Políticas – decisões governamentais de ajuste estrutural visando à liberalização e à desregulamentação do mercado;
- Geopolíticas – fim do comunismo;
- Microeconômicas – acirramento da competição em escala mundial;
- Macroeconômicas – aumento no número de novos países industrializados,
- Ideológicas – hegemonia neoliberal

Dessa forma, o neoliberalismo é considerado apenas como parte de um processo que envolve um conjunto de mudanças que alteraram o ambiente institucional em nível internacional. Outros trabalhos também enfatizam o caráter multidimensional da globalização chamando atenção para a distinção dos seus efeitos econômicos e a concomitância com processos não-econômicos que possuem sua dinâmica própria. As dimensões não-econômicas se circunscrevem aos elementos políticos e culturais, este último inclui a assunção de novos valores (CEPAL, 2002). Considerando-se a globalização um processo multidimensional e plurissecular, alguns trabalhos argumentam que ela representa uma nova fase do capitalismo mundial marcada pela rapidez dos fluxos internacionais e pelo crescimento dos mercados financeiros cujas reverberações econômicas são latentes, no entanto, possui dimensões não-econômicas cujo valor analítico deve ser levado em conta (VIEIRA, 2001; CEPAL, 2002; DRAIBE e RIESCO, 2007).

Assim, o debate passa a gravitar em torno das conseqüências ou os efeitos gerados por estas mudanças que configuram um novo cenário mundial. De forma geral, Vieira (2001) identifica que as conseqüências destas mudanças são múltiplas, pois:

[...] os locais de poder onde se tomam decisões políticas que afetam os Estados nacionais não coincidem com suas fronteiras territoriais. As decisões são tomadas globalmente, deixando sem margem de manobra os governos nacionais, cuja capacidade de controlar e regular seus assuntos domésticos ficou extremamente debilitada com a intensidade dos fluxos transnacionais – comércio, capital, tecnologia, informação, cultura etc. – que atravessam com facilidade as fronteiras nacionais. (VIEIRA, 2001:98)

Seguindo a mesma linha, Yeates (2007:631) explora os impactos da globalização sobre os sistemas de Bem-Estar Social, e elenca nove elementos da globalização que promoveram impactos nestes sistemas:

1. Fluxo internacional de capitais;
2. Integração global das atividades de negócios;
3. Fluxo de imagens, idéias, informação e valores através dos meios de comunicação;
4. Difusão do consumismo e do individualismo;
5. Mobilidade internacional de pessoas (férias ou trabalho) e idéias;
6. Impacto da atividade humana sobre o sistema ecológico global e meio ambiente;
7. Consciência coletiva das questões globais, eventos e riscos;
8. O surgimento das organizações governamentais e não-governamentais;
9. Ação política além das fronteiras nacionais e direcionada à fóruns internacionais;

Proposição 1: *O processo de globalização fomentou as alterações no ambiente institucional da América Latina ao apresentar novos padrões de interação entre os atores e novos padrões de legitimidade.*

O debate sobre a globalização pode ser mais profícuo se for levado em conta o seu valor enquanto categoria analítica ao invés do seu uso normativo, essa parece ser a conclusão de muitos trabalhos que versam sobre os efeitos da globalização. Parece que se construiu um consenso em torno da importância do contexto histórico na determinação do conceito de globalização como um processo plurissecular e alguns trabalhos apontam para a idéia de que, embora não represente um processo novo, a dimensão da globalização possui alguns elementos que a diferenciam de outros momentos históricos. Yeates (2007:630) aponta que a Extensão, a Intensidade e a Velocidade, são os elementos que marcam a globalização nos dias atuais. Sobre a extensão ele se refere ao nível no qual as atividades culturais, políticas e econômicas ultrapassaram as fronteiras nacionais e ganharam dimensões globais. Bem como,

a intensidade das mudanças, das magnitudes e da regularidade das interconexões sociais, e a Velocidade das mudanças nas interações e processos globais.

Com efeito, a literatura ao analisar os impactos da globalização no sistema de Bem-Estar social tende a se concentrar nos países da OCDE e negligenciar os países em desenvolvimento (YEATES, 2007). No entanto, como sustenta Filguera (1999; 2005), estas análises não devem ser transportadas para o contexto latino-americano por dois motivos. Em primeiro lugar, não há Estados de Bem-Estar social na América Latina, pois nenhum dos sistemas de bem-estar social pode ser realmente considerado sistemas de “*Welfare State*”. Segundo, se forem considerados como tal, os estados latino-americanos estão longe de apresentar sistemas homogêneos de bem-estar, pelo contrário, existe uma marcada heterogeneidade que diferencia a análise da realidade latina.

Desta feita, segundo Filguera (1999), os tipos de *Welfare* na América Latina se dividem em três grupos: Universalismo estratificado, Regimes duais e Regimes excludentes. O primeiro grupo compreende o Uruguai, Chile e Argentina e se caracteriza pela alta cobertura da população através dos serviços sociais (seguro social, saúde e educação), outra característica deste grupo é a forte estratificação dos benefícios, isto é, o grau de proteção e as condições de acesso aos serviços sociais. O segundo grupo é composto por Brasil e México, e seus principais aspectos são a alta cobertura da população com os mesmos níveis de estratificação do grupo do universalismo estratificado, no entanto, o sistema federativo impõe fortes assimetrias entre as diversas regiões com baixa cobertura da população e elevada estratificação dos serviços. O último grupo é composto por República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Bolívia e Equador e se caracterizam por sistemas elitistas, por conseguinte, excludentes. Segundo o autor, a baixa cobertura populacional e a alta estratificação dos benefícios aproximam estes modelos de sistema social do modelo de “estado predador”.

Como discutem Draibe e Riesco (2007), os sistemas de bem-estar na América Latina já sofriam fortes críticas desde os anos 1980 e dois projetos disputavam a condução do processo de reformas dos sistemas sociais. O primeiro se ancorava na teoria do subdesenvolvimento e enfatizava as insuficiências e deformidades atribuindo-as à persistência do legado das velhas estruturas sociais, o domínio das oligarquias e capital estrangeiro. Defendia o desenvolvimento nacional independente através da política de substituição de importações em conjunto com rápidas mudanças sociais. O segundo projeto recomendava desregulamentação da economia e privatização de empresas públicas para a formação de poupança e ficou

conhecido como o modelo neoliberal. Os fatos demonstraram que o segundo projeto parece ter vencido a disputa, reforçado pela globalização e pelo consenso de Washington que estabeleceu uma nova ortodoxia para as políticas sociais. No entanto, Draibe e Riesco (2007) ainda ressaltam que, apesar do legado neoliberal, os estados de bem-estar ainda persistem e a influência do paradigma neoliberal não se deu de forma homogênea, da mesma forma que os estados de bem-estar nunca foram homogêneos na América Latina.

A globalização apresentou novos padrões e seqüências de interações entre os atores ao aumentar a amplitude da interação entre as organizações fomentando a criação de sistemas privados de pensões, isso implicou a criação de mercados globais de saúde e bem-estar. Além disso, a globalização trouxe novos atores para o campo das organizações previdenciárias; as organizações financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial, diversas agências das Nações Unidas e organizações não-governamentais passaram a ser atores relevantes dentro deste campo, influenciando os caminhos de reforma e se tornando importantes na tomada de decisão. Por exemplo, Weyland (2006) discute que o FMI nunca foi o maior entusiasta do projeto de reforma da previdência e portava por uma política de controle fiscal, enquanto o Banco Mundial era um dos maiores difusores do projeto. Assim, muitos países da América Latina utilizaram estes novos atores para construir novas coalizões internas e externas, seja em defesa da reforma ou para neutralizar a pressão externa. O caso do Brasil pode ser um exemplo desse tipo de coalizão. Um choque de objetivos entre o Banco Mundial e o FMI foi crucial para impedir que o projeto de privatização do sistema previdenciário brasileiro fosse adiante, pois o FMI vetou a possibilidade de uma reforma estrutural em virtude dos custos de transição, que poderiam interferir no equilíbrio fiscal do país. Já em outros países, os atores domésticos utilizaram as organizações internacionais para dar mais legitimidade ao projeto de reforma argumentando que as condições impostas por estas organizações exigiam a reforma dos sistemas previdenciários para o acesso aos recursos.

Certamente, um dos efeitos da globalização foi a redução dos custos de comunicação e a facilidade de locomoção pelo mundo. Estas novas perspectivas trouxeram uma maior interação e uma disponibilidade maior de informações sobre outras organizações ao redor do planeta. A difusão de idéias, valores e a integração global das atividades de negócio representaram um aumento significativo de informações em todas as áreas da vida social, apresentando novos valores e novos padrões de legitimidade social. Além disso, também implicou na formação de uma consciência coletiva dos problemas globais, a consciência de que muitos problemas e questões importantes devem ser discutidos em escala global como,

por exemplo, os problemas ecológicos. No campo das organizações previdenciárias a consciência coletiva de que estas organizações encontram-se num negócio comum e compartilham riscos, oportunidades e problemas também pode ser verificada através do relatório do Banco Mundial, *Averting Old Age Crisis*, ao argumentar exatamente que o problema do envelhecimento é mundial, já que as pessoas ficam velhas na China ou no Peru, da mesma forma que na Inglaterra e na França. O argumento do relatório é exatamente chamar atenção dos formuladores para a idéia de que os países desenvolvidos passam por problemas no sistema previdenciário, em virtude do aumento da expectativa de vida, e que os países em desenvolvimento passarão pelas mesmas dificuldades, a não ser que, as evitem antecipadamente (WORLD BANK, 1994).

3. O Mito da Privatização

Proposição 2: As organizações financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial, difundiram o modelo de privatização da previdência social como uma resposta altamente institucionalizada tida como garantida, racional e legítima configurando um mito racional.

Os mitos racionais possuem como característica a construção de prescrições racionalizadas e impessoais com propósitos sociais apresentados como técnicos e a especificação dos meios apropriados para a sua consecução. Além disso, estes mitos se apresentam de forma altamente institucionalizada, isto é, de forma tão legítima que estão acima da opinião de um indivíduo ou organização. Estes mitos podem surgir de duas formas: pela complexidade das redes de relações sociais e através da estrutura da organização coletiva do ambiente, que consiste em estruturas coletivas generalizadas que se configuram em diversos níveis. O Estado é um tipo de organização coletiva do ambiente, que se divide em diversos níveis de administração da vida social, e sua estrutura baseada em mandatos é altamente institucionalizada e possui, portanto, elevado índice de legitimidade e se configura como uma estrutura potencialmente capaz de gerar mitos racionais.

Como aponta Yeates (2007), a globalização trouxe um direcionamento da ação política além das fronteiras para fóruns internacionais e ainda incluiu novos atores na arena internacional, alterando o padrão de interação e coalizão entre os atores domésticos e internacionais. As organizações financeiras internacionais (Banco Mundial, FMI, BIRD) se configuram como atores relevantes na arena internacional que possuem opinião importante na

formulação de políticas. O processo de globalização ao alterar a estrutura coletiva do ambiente pelo direcionamento da ação política para fora das fronteiras nacionais através dos fóruns internacionais colocou as organizações financeiras em condições potenciais de gerar mitos racionais. Especialmente o Banco Mundial, segundo Weyland (2006), foi um dos maiores entusiastas da reforma da previdência e em 1994 produziu um relatório intitulado *Averting Old Age Crisis* formulado por um conjunto de especialistas que teve um impacto crucial para o processo de difusão das reformas na América Latina. Até 1994 apenas o Chile e o Peru haviam adotado reformas previdenciárias e de 1994 em diante, a Colômbia, Argentina, Uruguai, Bolívia, México, El Salvador e Costa Rica reformaram seus sistemas de seguridade, além de muitos países em outras regiões do mundo. Convém, entretanto, concordar com Weyland (2006) em considerar que o Banco Mundial não deu origem ao processo de reforma, pois parece claro que ele tenha reforçado fortemente a onda de reformas dos anos 90 após a difusão do seu relatório. Também é necessário reconhecer que é problemática a opção de defender o poder de coerção destas organizações em implementar seus objetivos, por isso, o argumento apresentado nesta seção sustenta que a onda de reformas ocorreu em virtude da adoção de um mito racional, um “Mito da Privatização”, criado pelo Banco Mundial, ele forneceu um mecanismo que garantia a inserção dos países na nova ordem social, uma ordem globalizada, e garantia suporte e legitimidade perante os mercados internacionais.

Levando em conta que os mitos se caracterizam por prescrições racionalizadas e impessoais, com propósitos sociais apresentados como técnicos e a especificação dos meios apropriados para a sua consecução, o documento do Banco Mundial parece preencher estes requisitos. San Martino (2007) o apresenta da seguinte forma:

Este relatório foi a culminação de dois anos de pesquisa que analisou as alternativas de políticas e fornece uma estrutura para a identificação do conjunto de políticas mais apropriado para as necessidades de cada país. [...] Ele constitui o primeiro exame global completo da seguridade social, definindo três funções financeiras dos programas de seguridade – redistribuição, poupança e seguridade (SAN MARTINO, 2007: 17)^[51].

Este trecho se aproxima bastante do argumento proposto nesta seção de que o relatório *Averting Old Age Crisis* constituiu um mito racional ao incorporar prescrições tidas como garantidas e legítimas que especificavam o remédio adequado para cada situação e os meios para a sua consecução.

Como se configura este mito?

Em primeiro lugar, este mito busca desenvolver a consciência coletiva de que os problemas dos sistemas de seguridade social são uma questão global e não apenas local. Os dilemas, os programas e os problemas eram amplamente compartilhados por todos os países.

Hoje, como a população mundial envelhece, sistemas de seguridade estão com problemas no mundo inteiro. Comunidade informal e os arranjos de base familiar estão enfraquecendo. E os programas formais estão cercados pela escalada dos custos que requerem altos níveis de taxaço e impedem o crescimento do setor privado – enquanto falham em proteger os mais velhos. Ao mesmo tempo, muitos países em desenvolvimento estão à beira de adotar os mesmos programas que saíram do controle em países de média e alta renda (WORLD BANK, 1994:1)⁶¹

Além disso, parece clara a idéia de que este modelo está em disputa com outro modelo de política previdenciária ao afirmar que os países em desenvolvimento estão à beira de adotar as mesmas políticas dos países de renda alta, o que parece reforçar a idéia de que dois ambientes institucionais competiam entre si na definição da política de seguridade social. O relatório sugere ainda que os arranjos em vigência nos países em desenvolvimento, e em muitos países desenvolvidos, não são suficientes para garantir a redistribuição, poupança e seguridade já que compartilham sérios problemas de redistribuição e eficiência. Arranjos de pilar público único e dominante possuem seis graves problemas:

1. A alta taxa de contribuição é vista freqüentemente como um imposto por muitos trabalhadores, e não como o preço por serviços recebidos;
2. Altos níveis de taxas de contribuição levam à evasão – desse modo derrotam os propósitos do esquema compulsório;
3. Altas taxas também levam à manipulação estratégica que permitem alguns trabalhadores escapar da contribuição, mas mantendo-se aptos aos benefícios, criando dificuldades financeiras para o sistema;
4. Realocam força de trabalho para o setor informal causando dificuldades para a economia;

5. Empregadores que não podem transferir as contribuições para os empregados diminuem o emprego, reduzindo o desempenho nacional;

6. Trabalhadores mais velhos que estão em condições de obter boas pensões aposentam-se cedo, reduzindo a experiência da força de trabalho.

A solução para estes problemas é a substituição deste arranjo pelos pilares múltiplos. Tais soluções apresentadas são consideradas racionais por se basearem em fatos e argumentos técnicos oriundos da experiência concreta de países que adotaram modelos de substituição e obtiveram resultados expressivos. O país que serve de modelo para este argumento é o Chile, que implementou este arranjo nos anos 80 e experimentou anos de desenvolvimento econômico. A relação de causalidade entre substituição do sistema de seguridade social e desenvolvimento econômico pode ocorrer em termos paretianos, mas é contestada por diversos autores como Esping-Andersen (2003) e Coelho (2003), que afirmam que é não é possível dizer que o desenvolvimento econômico chileno seja fruto da substituição do sistema de pensões, pois uma série de outros fatores tem relevância em um momento de crescimento econômico.

Esta visão comporta uma série de valores e crenças importantes que caracterizam este mito. O recado é a tentativa de ilegitimar os modelos de seguridade social em vigência nos países em desenvolvimento, pois eles não são justos, porque não protegem os mais pobres, não são racionais porque não são sustentáveis e impedem o crescimento da economia. São razões suficientes para tornar altos os custos de ilegitimidade destes modelos. Ao mesmo tempo a solução oferecida por este mito é fundada na crença de que ele promove justiça social, ao evitar a manipulação estratégica daqueles que não contribuem, mas estão aptos a receber os benefícios; que provê eficiência administrativa ao transferir para o setor privado e impedir a manipulação política; que é racional porque incentiva a formação de poupança e potencializa o crescimento econômico.

Avaliando o Isomorfismo Institucional

Proposição 3: A adoção do Mito da Privatização alterou a estrutura das organizações previdenciárias dando vida ao processo de isomorfismo institucional.

A adoção do Mito da Privatização implicou algumas alterações nas organizações que atuam no sistema de seguridade social na América Latina que as tornaram isomórficas ao novo ambiente institucional. A primeira linha de análise é a alteração da estrutura formal das

organizações previdenciárias, pois com a adoção das prescrições dos mitos racionais verifica-se uma modificação na estrutura dessas organizações. Segundo Coelho (2003), todos os países que adotaram reformas estruturais incluíram - em maior ou menor grau - a privatização do sistema de seguridade e isto implicou numa mudança muito profunda nestas organizações, que decorre dos seguintes pontos: A mudança para um sistema privado de administração da seguridade social implicou numa forte alteração nos paradigmas da previdência, pois transferiu o sistema de repartição (*pay-as-you-go*), que era orientado pelo princípio da solidariedade, cujas pensões dos trabalhadores inativos eram pagas através da contribuição dos trabalhadores ativos, no qual o Estado assumia os maiores riscos, para um sistema privado de capitalização composto por contas individuais, no qual a pensão futura dos trabalhadores dependia no volume de suas contribuições individuais durante a vida laboral. Além disso, os riscos oriundos de crises econômicas e da inflação eram assumidos pelos trabalhadores, pois no sistema de capitalização privado, o Estado possuía a obrigação de fornecer apenas uma contribuição mínima para aqueles em situação de pobreza. Essa mudança formal na estrutura do sistema de seguridade social implica uma forte mudança de paradigma, conforme a discussão de Lo Vuolo (1998), a “nova ortodoxia previdenciária” consistia num forte apelo maximizador em detrimento dos princípios de solidariedade.

A segunda linha de análise concentra atenção na adoção de critérios externos de avaliação, segundo Meyer e Rowan (1991), as organizações que aderem às prescrições dos mitos racionais adotam critérios externos de avaliação como um mecanismo de obtenção de legitimidade social. Conforme Brune, Garrett e Kogut (2004) já haviam chamado atenção, a privatização de bens públicos, apesar de não representar ganhos em eficiência direta, possui um efeito indireto muito relevante: a credibilidade dos mercados. Para eles, a privatização é um forte sinal para os mercados internacionais do compromisso com reformas pró-mercado e representa uma fonte de legitimidade. No caso da reforma da previdência na América Latina, parte da literatura, e até mesmo o relatório do Banco Mundial, apontam na direção de que a reforma dos sistemas de seguridade representa um avanço e uma medida cautelar de responsabilidade fiscal, pois ao adotar reformas de capitalização da previdência os países demonstram possuir compromissos com o crescimento econômico e responsabilidade de evitar problemas fiscais sérios no futuro. Portanto, adotar as prescrições do “Mito da Privatização” significou um mecanismo de obtenção de legitimidade através da avaliação de agentes externos, que reconheciam estas medidas como as mais adequadas diante do cenário mundial, além de servir como um sinal positivo para investidores externos de que aqueles

Estados eram considerados responsáveis e comprometidos com o equilíbrio fiscal e o crescimento econômico.

O terceiro critério de avaliação é a estabilização, as organizações que se tornam isomórficas a um determinado ambiente institucional tornam-se mais estáveis, mas não necessariamente em relação a seu desempenho ou sua eficiência, porque a:

Estabilização também ocorre quando uma dada organização passa a fazer parte de um grande sistema coletivo. O apoio é garantido pelos acordos ao invés de depender inteiramente do desempenho (MEYER e ROWAN, 1991:52)[7]

Ao adotar as prescrições dos mitos racionais, as organizações também aceitam os critérios externos de avaliação, que as inserem num sistema coletivo de organizações, onde elas passam a se tornar uma subunidade ao invés de uma unidade independente.

Em resumo, a globalização incluiu novos atores no cenário internacional que são relevantes para a formulação das políticas sociais. As organizações financeiras internacionais são atores relevantes na formulação de políticas sociais em nível internacional, e ao difundirem os mitos racionais criaram estruturas de organização coletivas globais. As prescrições contidas no “Mito da Privatização” apontam na direção de que as organizações de seguridade social compartilham a mesma a área da vida social, compartilham problemas similares e que, portanto, devem adotar respostas similares para estes problemas. Assim, constituem uma estrutura coletiva onde cada organização passa a ser uma parte desta estrutura geral que compartilha a mesma área e os mesmos problemas. Além disso, o apoio que garante esta estabilização são os acordos feitos com estas organizações internacionais, estes acordos visam a concessão de empréstimos ou a assistência técnica para o acompanhamento e a avaliação de políticas. Estes acordos representam a garantia de manutenção do sistema e através da avaliação contínua é possível garantir a estabilidade do novo ambiente institucional.

4. Considerações Finais

O processo de difusão das políticas de reforma da previdência na América Latina parece ser um fenômeno que não pode ser explicado a partir de um único nível de análise, contudo, este trabalho fornece uma análise alternativa capaz de iluminar alguns caminhos para pesquisas futuras que pretendam se enveredar pelos traçados aqui. Primeiramente, a

abordagem utilizada demonstra um maior nível de fertilidade na explicação sobre os fenômenos de difusão em relação às abordagens precedentes, especialmente, aquelas que enfocam o papel das organizações financeiras internacionais e a utilização de mecanismos de coerção para a consecução de seus objetivos. Neste ponto, o trabalho reforça a idéia de que estas abordagens são insuficientes para explicar a dinâmica da reforma e até podem resultar em uma análise simplificada do processo, pois podem subsumir diversos mecanismos.

A teoria institucional também contribui para esclarecer os processos que foram negligenciados pela literatura sobre a reforma. Chama atenção, notadamente, a percepção de que a introdução dos novos atores coletivos (Banco Mundial, BIRD, FMI, e demais agências) como elementos chave no ambiente institucional globalizado não implica necessariamente uma relação harmoniosa entre eles. A idéia de que as organizações internacionais disputam áreas de políticas sociais, emerge como uma fértil linha de pesquisa a ser explorada pela teoria institucional. Além disso, compreender as relações entre estes atores pode significar um passo importante para entender a relação deles com os Estados, e isso tem relevância na configuração das coalizões entre os atores nacionais e internacionais.

O desafio de analisar o isomorfismo institucional e seus impactos levou a uma reflexão sobre quais os critérios de avaliação eram metodologicamente mais adequados, sobretudo, porque parece insuficiente avaliar o resultado das reformas em relação à consecução de seus objetivos. O intenso debate em torno da viabilidade das prescrições contidas no relatório no Banco Mundial, sobre o real impacto das reformas no crescimento econômico, na formação de poupança, no desenvolvimento dos mercados de capitais e na eficiência administrativa tornaram ainda mais difícil o desafio de avaliar o isomorfismo institucional a partir destas variáveis, pois muitas são as posições que se confrontam em torno dos impactos sobre o crescimento econômico.

Mesa-Lago (2003) faz uma avaliação comparativa e afirma que muitos estudos não aconselham a reforma com o objetivo de incrementar a poupança nacional, pois os dados disponíveis não revelam uma correlação direta entre reforma e crescimento da poupança. Em relação à eficiência por meio da concorrência há outro alerta para os países menores, pois a concorrência não funciona adequadamente, o número de administradoras é reduzido, e mesmo nos países com maior população e com um número adequado de administradoras, a concentração nas três maiores tem se revelado preocupante. A teoria institucional argumenta que o isomorfismo institucional torna as organizações mais similares sem necessariamente torná-las mais eficientes. Desse modo, esta era mais uma razão que demonstrava a

insuficiência de analisar o resultado das reformas, pois o isomorfismo ocorre independente de seus resultados em termos de eficiência. Portanto, a fim de superar estas dificuldades, adotou-se a perspectiva de avaliar o isomorfismo a partir da análise da alteração da estrutura formal das organizações previdenciárias, da adoção de critérios externos de avaliação e da estabilização em relação ao novo ambiente institucional através dos acordos de assistência técnica feitos para cada país analisado. É importante observar que, embora sejam pelo menos dez países na América Latina que fizeram reformas estruturais em seus sistemas de seguridade, a disponibilidade de dados é maior para aqueles que adotaram reformas há mais tempo.

As proposições que foram discutidas fornecem elementos para trabalhos empíricos vindouros que indicam direções importantes de pesquisa, a análise dos casos de reforma em cada país pode explicar com mais clareza quais os custos de ilegitimidade e como ocorreram os processos de estabilização nos novos ambientes institucionais.

[1] Tradução Livre, grifo nosso: “... the IFIs contributed to the spread of pension privatization once this process was already under way. They supported ongoing diffusion rather than initiating it. They were followers, not leaders. (...) This wave arose at a time when the IFIs focused primarily on economic stabilization, not structural and institutional reform. The World Bank, in particular, soon supported the further spread of the privatization wave, however. Thus, the IFIs reinforced diffusion; but they did not set it in motion.” (p. 22-23)

[2] Tradução Livre, “[...] the idéia that in some circumstances actors do X not because they expect any desirable consequence, but because they are convinced that X is good, since it is grounded on strong reasons” (BOUDON, 198:825)

[3] Tradução Livre. “First, because endorsing a theory is a noninstrumental action. Second, because the question the actor is confronted with here is not to maximize any cost-benefit balance, but to check whether, to the best of his knowledge, an idea is acceptable.” (BOUDON, 1998:824)

[4] “an organized, established procedure” “standardized interaction sequences”

[5] Tradução Livre: “This report was the culmination of a two-year research project that analyzed policy alternatives and provided a framework for identifying the policy mix most appropriate to a given country’s needs. [...]. It constituted the first comprehensive and global examination of old-age security, defining three functions of old-age financial security programs—redistribution, savings, and insurance (SAN MARTINO, 2007:17).”

[6] Tradução Livre: “Today, as the world’s population ages, old age security systems are in trouble worldwide. Informal community and family-based arrangements are weakening. And formal programs are beset

by escalating costs that require high tax rates and deter private sector growth – while failing to protect the old. At the same time, many developing countries are on the verge of adopting the same programs that have spun out of control in middle- and high – income countries (WORLD BANK, 1994:1)

[7] Tradução livre: “Stabilization also results as a given organization becomes part of the wider collective system. Support is guaranteed by agreements instead of depending entirely on performance” (MEYER e ROWAN, 1991: 52)

REFERÊNCIAS

BOUDON, R. “The Limitations of Rational Choice Theory”. *The American Journal of Sociology*, vol. 104, n 3, 1998.

BROOKS, S. *Globalization and Pension Reform in Latin America*, Forthcoming *Latin American Politics and Society*, 2007. Disponível em: <<http://psweb.sbs.ohio-state.edu/faculty/sbrooks/Brooks%20LAPS.pdf>> acessado em 20-02-2008.

BRUNE, N. GARRETT, G. KOGUT, B. “The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization”. *IMF Staff Papers*, vol. 54, n. 2, Washington: International Monetary Fund, 2004.

CEPAL, *Globalização e Desenvolvimento. Vigésimo nono período de sessões*, Brasília: 2002.

COELHO, V.S.P.; “Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina” In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro, FGV, 2003.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (orgs) “The Iron cage revisited: Institutional Isomorfism and collective rationality organizational fields”. In. DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (orgs) *The New Institutionalism in the organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DRAIBE, S. RIESCO, M. “Introduction” In: RIESCO, M. (org) *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, UNRISD Publications, Houndmills: Palgrave, 2007.

ESPING-ANDERSEN. G. “Uma perspectiva transatlântica para a reforma da previdência” In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FILGUERA, F. “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiência, residualismo y ciudadanía estratificada”. In: MELO, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife, Editora Massangana, pp.73-110, 1999 (disponível em <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi8.rtf>)

FRIEDMAN, Milton. (1988), *Capitalismo e Liberdade*. Trad. Luciana Carli, 3ª ed., São Paulo, Nova Cultural.

GRANOVETTER, M. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 1 (3) 481-510, 1985.

JAMES, E. *Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes*. In: MPAS, *A Economia Política da Reforma da Previdência*, Coleção Previdência Social, vol. 9, Brasília: 2001.

KAY, S. “Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul”. In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

LO VUOLO, R, M. *Reformas previsionales em America Latina: Uma visión crítica com base en el caso Argentino*, 1998. (disponível em http://www.redsegsoc.org.uy/2_Lo-Vuolo.htm 10-03-2008).

MADRID, R. “Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina”. In: In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MESA-LAGO, C. “A Reforma Estrutural dos Benefícios de Seguridade Social na América Latina: Modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. “Institutionalized Organizations: Formal Sctructure as Myth and Ceremony”. In. DIMAGGIO, P. e POWELL, W. (orgs). *The New Institutionalism in the organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

REZENDE, F.C. Os leviatãs estão fora de lugar, *Dados*, vol. 39, n 2, 1996.

SAN MARTINO, J. *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance, Background Paper, Argentina Country Study*, World Bank, Washington, 2007a.

VIEIRA, L. *Os Argonautas da Cidadania: A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

WEYLAND, K. *External Pressures and International Norms in Latin American Pension Reform*, Working Paper 323 presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington: 2006. Disponível em: www.allacademic.com/metal/p40365_index.html acessado em 15-01-2008.

WORLD BANK. *Averting Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington: DC, Oxford Univertsity Press, 1994.

YEATES, N. “Globalization and Social Policy” In: BALDOCK, J. MANNING, N. VICKERSTAFF, S. *Social Policy*, Third Edition, London: Oxford, 2007.

**PREVIDÊNCIA: ESTRATÉGIA E PERSEVERANÇA - UMA VISÃO
DIFERENTE***

ANTONIO CORDEIRO FILHO

Professor Adjunto da UNIFESP

ANDERSON SOARES SILVA

Mestre em Ciências Contábeis pela FACC/UFRJ e

Doutorando em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP

RESUMO: O processo de reformas de sistemas previdenciários tem sido um tema presente em diversas partes do mundo desde o último quarto do século XX até os dias de hoje. No que concerne ao Brasil, diante do ambiente reformista observado na América Latina, no âmbito da previdência social, verifica-se que o país não ficou ao largo desse processo de mudanças. A onda de “reformas previdenciárias”, em sentido amplo, que atingiu o Brasil, a partir dos anos de 1990, não deixou de fora os militares das Forças Armadas. Nesse sentido, a Medida Provisória 2215-10/2001, que reestruturou a remuneração dos militares, alterou as regras de passagem para a inatividade e a Lei de Pensões Militares. O presente trabalho tem por objetivo informar ao leitor as principais mudanças ocorridas no Sistema de Pensões dos militares das Forças Armadas, diante da constatação da exiguidade de pesquisas sobre o referido tema. Dessa maneira, espera-se contribuir para o conhecimento da real situação do referido sistema, à luz da legislação vigente, tendo em vista a representatividade das mudanças implantadas pela Medida Provisória 2215.

* Artigo recebido em 16/7/2015 - Aprovado em 25/7/2015

ABSTRACT: The process of pension system reforms has been a theme in various parts of the world since the last quarter of the twentieth century to the present day. With regard to Brazil, before the reformist environment seen in Latin America in the social welfare, it turns out that the country did not get off that process of change. The wave of "pension reforms" in a broad sense, which hit Brazil, from the 1990s, did not leave out the armed forces personnel. In this sense, the Provisional Measure 2215-10 / 2001, which restructured the remuneration of the military changed the rules of passage to inactivity and the Law of Military Pensions. This paper aims to inform the reader the main changes in the Pension System of Armed Forces personnel, on the evidence of the paucity of research on the said topic. In this way, we hope to contribute to the knowledge of the actual situation of the system in the light of current legislation, with a view to representativeness of changes introduced by Provisional Measure 2215.

Contextualização

Na medida em que se deseja contextualizar funcionalismo público e previdência, que é o foco deste trabalho, deve-se enquadrar alguns critérios que envolvem também outras áreas sob a égide do governo, se assim pudermos nos referir no tempo, como por exemplo, a área militar que será considerada adiante.

Muito se alterou nestes dois últimos séculos obviamente. As relações do funcionalismo, militar ou não, com as entidades públicas e privadas se originam como Instituições devidamente constituídas, no século XIX com a formação do Estado brasileiro, embora as forças militares já mantivessem suas relações de poder e com o poder desde os tempos da Colônia, no Brasil. Portugal conseguiu se impor como colonizador das várias fases econômicas do Brasil, desde os tempos extrativistas até o ciclo do Ouro e do Açúcar à força de poder de suas milícias.

Tais relações eram vistas, inicialmente, como pro "*labore facto*". Na realidade das épocas, se uma regressão for estudada, se chegará à conclusão de que os cargos eram

considerados doações do soberano, sendo, em geral, vitalícios e a remuneração integral da atividade era convertida, automaticamente, em proventos de inatividade. Não havia a “aposentadoria”, como é na atualidade como a conhecemos de forma quase intuitiva, principalmente dos militares que prestavam serviços. O servidor nunca deixava de ser servidor apenas passava à inatividade, em algum momento, sem a perda salarial.

Os servidores públicos não eram muitos e os entes dos governos adotavam uma estrutura administrativa híbrida, com contratações sem concurso público para funções temporárias ou interinas. Obviamente, essa situação mista, gerou os amigos do rei, os asseclas da corte e outras despesas relativas aos custos do funcionalismo de altos salários, pode ter sido a consequência, várias vezes, ao início de crises. Em realidade, houve muitas crises.

O processo de reformas de sistemas previdenciários tem sido um tema presente em diversas partes do mundo desde o último quarto do século XX até os dias de hoje. Tal pensamento pode ser encontrado em Holzmann e Palmer (2005, p.1): “A reforma da previdência é uma questão mundial. Não há praticamente nenhum país do mundo onde a reforma do sistema previdenciário existente não está na agenda de reformas[1]”. Pode-se afirmar que o *stress* é mundial.

Ponds, Severinson e Yermo (2012, p.76), que avaliaram o status de financiamento de planos de previdência do setor público, de uma amostra de países membros da OCDE, afirmam que:

As reformas foram realizadas em diversos países. Essas reformas têm sido orientadas a trazer práticas de remuneração no setor público mais de acordo com aquelas encontradas no setor privado. Tais reformas têm geralmente envolvido a diminuição da generosidade dos regimes de previdência do setor público (em países, como por exemplo, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Portugal e Suécia^[2]).

Entretanto, essa agenda de mudanças foi motivada por razões distintas:

Nos países de alta renda a força motriz foi sempre a ameaça – muitas vezes irreal e sem consistência técnica - de que os sistemas atuais se tornarão inviáveis nas próximas décadas, com a evolução demográfica se apresentando como o maior risco. No Brasil, por exemplo, a pressão política de governantes de que a Previdência pode quebrar é um meio de deixar em constante susto as pessoas aposentadas e os contribuintes mal informados. Então, se faz reformas e mais reformas sempre prejudicando os aposentados ou quem está para se

aposentar. A União nunca contribuiu para a previdência, portanto, nada mais justo de que o governo cubra os déficits existentes.

Em outro cenário, os países em processo de transição para uma economia de mercado são confrontados com o desafio de introduzir um sistema de previdência pública que irá proporcionar segurança social na velhice, mas que também é compatível com os fundamentos da economia de mercado. Nesse último sentido, é importante examinar cuidadosamente as experiências das economias de mercado desenvolvidas. Mesmo nesses países, a força motriz por trás da reforma é a mudança demográfica e acessibilidade^[3] (HOLZMANN & PALMER, 2005, P.1).

Dentro desse contexto de reformas previdenciárias ao redor do mundo, Barr e Diamond (2009, p.6) defendem que a causa primária da “crise” previdenciária, em muitos países, refere-se à falha de adaptação às tendências de longuíssimo prazo, tais como: o aumento da expectativa de vida; diminuição das taxas de fertilidade e o aumento de escala da cobertura previdenciária.

Os Regimes

Em toda a Europa podem ser encontrados vários regimes de pensões públicas e privadas. Alguns países, com uma longa e enraizada tradição de previdência social, têm predominantemente pensões públicas ligadas à remuneração (*earnings-related*), e uma casca protetora por pensões privadas que são complementares e com as pensões futuras ligadas as contribuições pagas. Na sequência mais explicações.

Já se estuda nos países industrializados o fenômeno da expansão ou crescimento. Na Europa, os fundos previdenciários detêm um patrimônio enorme e eles apostam num rejuvenescimento do próprio sistema com a adoção de uma agenda de longo prazo de *welfare state* ativo, ou seja, aquele que através de um acompanhamento da U.E., alguns temas, como o tratamento tributário mais igualitário, a portabilidade dos planos de fundos de pensão entre os países membros, a longevidade específica de cada país e outros temas congêneres.

Nos países europeus, as regras que tratam da solvência dos planos são suficientemente flexíveis para permitir que os fundos de pensão se adequem às diferentes conjunturas, mesmo aquelas mais difíceis. A ideia que está por trás dessa flexibilidade é a busca da estabilidade orientada por uma visão de longo prazo. Esta discussão é, na realidade, mundial.

Esta foi uma das conclusões a que chegou a delegação de 30 dirigentes brasileiros que participou do seminário internacional A Estrutura da Previdência na Europa, evento promovido anualmente pela Abrapp^[4] há quase duas décadas, onde foi possível contar com a intensa e muito proveitosa participação de especialistas da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico).

Eventos desse tipo, desde o início da série nos anos 90, tem trazido muito conhecimento e, nas circunstâncias atuais, mostram com propriedade técnica como os países europeus e seus fundos de pensão, hoje com ativos que beiram a mais de 2 trilhões de Euros, estão lidando com as atuais dificuldades. A adaptação das regras de solvência, tornadas mais flexíveis, foi um dos ajustes feitos. As políticas de investimento também estão mudando, quase sempre na direção da reavaliação dos riscos e da reconsideração das expectativas de retorno.

A Europa é um laboratório de experiências com o qual muito se pode aprender. Como no Brasil, o fomento é uma preocupação constante, com a diferença de que os europeus estão mais avançados no desenvolvimento de mecanismos que permitem o aumento do contingente de pessoas cobertas pela Previdência Complementar. A “adesão compulsória” é praticada na Holanda, Nova Zelândia e Inglaterra e, nesses países, o número de participantes já varia entre 70% e 90% da População Economicamente Ativa. No Brasil esse tipo de adesão bateria de frente com as Leis Trabalhistas pois cria um vínculo direto do empregado com a empresa quando de sua contratação. Mas isso é um assunto para discussões futuras.

Apesar das diferentes razões, acima mencionadas, é possível apontar alguns argumentos que podem ser vistos com certo grau de interseção entre os diversos países envolvidos nesse processo de reformas. Assim, Holzmann e Palmer (2005, p.1) destacam:

Os direcionadores por trás da necessidade de reforma diferem um pouco entre os países e as regiões, mas eles compartilham três pontos em comum: em primeiro lugar, as pressões fiscais de curto prazo normalmente ditam ação imediata, enquanto as iminentes, que são problemas muito maiores resultantes do envelhecimento da população e da insuficiente resiliência de longo prazo dos sistemas permanecem inadequadamente tratadas. Em segundo lugar, as mudanças socioeconômicas exigem um repensar das ideias básicas por trás do projeto dos sistemas previdenciários, pois alguns datam de mais de 100 anos. Em terceiro lugar, os desafios e as oportunidades da globalização exigem que os países prestem mais atenção aos efeitos econômicos dos regimes previdenciários, incluindo a criação de um pool

de risco maior, que se estende por ocupação, ramo, e setor e permite a fácil portabilidade de direitos, tanto dentro e fora das fronteiras do país^[5].

Na América Latina, é possível entender que o processo de reformas ganhou força a partir da década de 1980. Segundo Mesa-Lago (2012, p.2):

Nas últimas três décadas, 11 dos 20 países da América Latina implementaram reformas estruturais na previdência contributiva, que completamente ou parcialmente transformaram o sistema de seguridade social "público" em um sistema "privado"^[6].

Entretanto, em alguns casos, as mudanças implementadas não surtiram os efeitos desejados quanto à solução dos problemas referentes à previdência social. Especificamente em relação à América Latina, ao abordar o conjunto de desafios pendentes após a primeira avaliação do Banco Mundial sobre processo de reformas previdenciárias, Holzmann e Hinz (2005, p.201) afirmam que:

Finalmente, e talvez mais importante, em muitos dos países onde os sistemas de pensões foram submetidos a reformas estruturais, a cobertura estagnou em níveis baixos e tornou-se a única preocupação mais importante dos formuladores de políticas nesta área. Uma grande parte dos filiados não pôde se qualificar para a garantia mínima de pensão e, juntamente com aqueles que não estão filiados com qualquer sistema, tem somente a expectativa de receber benefícios reduzidos de assistência social racionada na velhice. Assim, o verdadeiro desafio para os formuladores de políticas que querem cobrir o risco de pobreza na velhice será no estabelecimento de programas de benefícios mínimos, não-contributivos, sustentáveis.

Ao se falar em crises, no Brasil, uma delas, há 30 anos, nos mostra que nos anos 80, havia uma grave crise econômica e uma das formas de os Estados e municípios enfrentarem foi encarar o endividamento junto ao INSS. A inflação nessa época era assustadora. Nos velhos tempos do Presidente Sarney, a inflação bateu recordes de mais de 84% ao mês!

Em 1989, Collor se elegeu presidente e colocou o próprio governo como um dos principais atores pela crise que acontecia. Era um período denominado de neoliberal e objetivava um Estado mínimo.

Na realidade não havia critério técnico. A sociedade foi mudando com inovações nas políticas de gestão, mas a previdência dos servidores até recentemente^[7] não acompanhou tais mudanças. Collor começou então a cobrar as dívidas dos municípios e dos Estados ao INSS.

As aposentadorias aconteciam, mas, os municípios não faziam os devidos recolhimentos do RGPS. Estavam sempre endividados e negociando dívidas com o INSS. Falta de controle e de gestão. Não havia contribuição para a aposentadoria e os benefícios eram concedidos sem avaliações de longo prazo, sem nenhum apuro técnico. Foi mais de uma década de descaso de Estados e Municípios com as dívidas junto ao INSS.

Ainda não acreditavam que a Responsabilidade Fiscal era uma realidade. Não foi isso que aconteceu.

Muitos regimes onde milhares de funcionários se aposentaram pelo INSS deviam os recolhimentos ao Instituto e com base na Lei 8.212/91, que permitia reter o FPM^[8] e o FPE^[9].

Como os Regimes Próprios^[10] já estavam previstos em Lei, uma saída encontrada pelos municípios foi criar ou reativar seus Regimes.

Resumindo, a Constituição Federal de 1988 permitiu que os entes estatais constituíssem seus regimes previdenciários próprios, mas isto não gerou de imediato, nenhum movimento dos entes estatais, especialmente as prefeituras, no sentido de construir ou “revitalizarem” seus RPPS. Pagavam as aposentadorias e benefícios com o dinheiro dos impostos comprometendo os investimentos. E deviam muitos recursos ao INSS. Mas o que é de fato o Regime Próprio dos Servidores Públicos?

Todo o processo de reformas estava dando resultados e muitas mudanças foram acontecendo desde então tanto na área civil como na área dos militares que também participaram de várias reformas que culminaram em alguns alvos finais no governo de Fernando Henrique Cardoso. Havia, então, na época uma onda de reformas previdenciárias que foram respingando pela América Latina também. Chamava-se de onda Neo-Liberal.

Tal situação culminou na ocorrência de reavaliações e mudanças de rumo por parte de alguns. Isso se confirma de acordo com Mesa-Lago (2012, p.2): “Em 2008-2010, três ‘re-reformas’ voltaram o sistema privado para a esfera pública ou o modificaram substancialmente. Além disso, alguns sistemas públicos de previdência foram reforçados por reformas paramétricas^[11]”. Dentro desse contexto de mudanças, é possível apontar o Chile como um dos principais destaques. Nesse sentido, segundo De Mesa e Mesa-Lago (2006, p.1):

Chile foi um pioneiro na América Latina de duas maneiras: introduzindo um programa público de segurança social e implementando uma reforma estrutural (privatizando-o); ambas as iniciativas tiveram influência significativa em outros países da região, e sobre a reforma

estrutural em outras partes do mundo também^[12]. Tal atitude governista não quer dizer que está tudo maravilhoso no Chile quanto as aposentadorias. Permanecem muitos problemas que não fazem parte deste contexto do artigo.

No que concerne ao Brasil, diante do ambiente reformista observado na América Latina, no que diz à previdência social, verifica-se que o país não ficou ao largo do processo de mudanças desencadeado pelo Chile. Na verdade, segundo Nakahodo e Savoia (2008, p.45),

No Brasil, o crescente déficit fiscal – em parte causado pelos benefícios incorporados à Constituição de 1988 – a diminuição na taxa de crescimento populacional e o aumento da expectativa de vida, entre outros fatores, vêm contribuindo para que a reforma previdenciária ocupe o centro da agenda política no país. Da mesma forma, a estabilidade macroeconômica e o fim do imposto inflacionário fizeram com que os gastos previdenciários crescessem continuamente a partir de 1994.

Ainda na visão dos referidos autores, destaca-se:

Desde que a democracia e a estabilidade macroeconômica foram alcançadas, tem-se visto um novo conjunto de prioridades na agenda política brasileira. A reforma do sistema previdenciário tem sido uma parte importante na busca pelo equilíbrio fiscal do governo. Ainda assim, foi apenas na segunda metade da década de 1990 que a sustentabilidade do sistema previdenciário passou a ocupar espaço de destaque no cenário político. Isso se deve aos reajustes reais de benefícios e à estabilização, que tornaram explícitos os desequilíbrios orçamentários da previdência (NAKAHODO & SAVOIA, 2008, p.55).

Segundo Silveira *et al* (2011), o Brasil, assim como diversos outros países, possui um sistema previdenciário dual, com regimes de financiamento e acesso a benefícios diferenciados entre os trabalhadores do setor público e da iniciativa privada. Os Regimes Próprios a que este artigo se refere são denominados de RPPS – Regime Próprio de Previdência dos Servidores - e que se refere a servidores da União, Estados e Municípios. Ainda não se falava em Previdência Privada Complementar para servidores públicos embora a Lei – abaixo descrita - já permitia. Mas essa é uma história para mais adiante. Vejamos o foco da legislação.

Os entes estatais, Municípios, Estados e União tem autonomia por lei para constituir seus regimes previdenciários. A Carta Magna de 1988 reconhece a criação do RPPS. Está na Lei. Artigo 40, artigo 149, parágrafo 1.º que permite aos entes estatais e recolher

contribuições previdenciárias e o Artigo 201, parágrafo 9.º que institui a contagem recíproca e compensação financeira.

Todos esses procedimentos com base na Lei devem ser cumpridos pela entidade gestora, que é a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do regime próprio, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios a servidor com cargo efetivo.^[13]

Se caso o ente desejar fazer a criação ou a extinção de um regime próprio, isso deverá ser feito mediante lei específica, que poderá ser Federal, Estadual ou Municipal. O procedimento correto, em termos legais, é revogar qualquer previsão que conceda benefícios de aposentadoria ou pensão. É obrigatória a vinculação dos servidores ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS pelo ente estatal que extinguir seu Regime Próprio de Previdência Social.

Conforme Tafner (2012), nos últimos vinte anos a questão previdenciária ocupou grande parte do espaço do debate dedicado aos rumos e às transformações da política social no Brasil. Nesse sentido, segundo Rangel e Saboia (2013), especificamente em relação a regimes próprios de previdência, o ano de 2012 pode ser considerado como o da maior mudança no sistema previdenciário dos servidores federais em décadas. Isso se relaciona com a aprovação da Lei nº 12.618/2012, que instituiu a previdência complementar dos servidores. Vejamos mais adiante como ela funcionará.

Em que pese ser analisado o caso concreto, a Constituição Federal e a Lei n.º 9.717/98, art. 1º, III, são claras ao definir que os recursos previdenciários somente serão utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários. Não pode haver empréstimos do fundo previdenciário nem para casos de calamidade pública. O futuro desse fundo é um grande passo para consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A boa notícia para as contas públicas foi a criação do Funpresp.^[14] Esse será o fundo de previdência complementar dos Servidores Federais, que vai igualar o teto das aposentadorias dos servidores públicos federais civis ao do regime privado da previdência. Com essa aprovação o valor máximo do benefício pago pela união será o teto da aposentadoria e para ganhar mais do que esse valor o funcionário deverá aderir ao Funpresp. A União também patrocinará valores ao fundo na forma da Lei. Inicialmente com o executivo e o Judiciário

havendo adesão de governos estaduais. A tendência é existir uma Prev-Federação em vista de que ainda não há escala suficiente de adesões. A iniciativa no sentido da criação desse fundo multipatrocinado já passou por diversas instâncias na Caixa Econômica e só depende agora de seu Conselho de Administração.

Até o atual momento sete estados já criaram fundos de previdência complementar para os seus servidores: são eles São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco e Rondônia. Outros dez estados estão estudando o assunto e todos se referem a um plano tecnicamente perfeito que é o de Benefício Definido.

As contribuições são definidas pelo Atuário^[15] em função do valor e do momento em que começarão a ser pagos os proventos de aposentadoria, valor este definido “a priori”. Todos os RPPS estão no Benefício Definido – BD - quanto a parte Básica que é o Teto do INSS e Teto do RPPS, ou seja, no futuro nenhum funcionário público vai receber de Aposentadoria mais do que o teto de dez salários mínimos.

Para receber mais do que esse valor de Teto do INSS o servidor necessitará entrar numa Adesão a Plano de Previdência Complementar já comentado. Na medida em que essas alterações foram acontecendo, outras foram aparecendo nessa abertura de novos protagonismos, mudanças, dúvidas, discussões e acertos.

Entretanto, essas discussões sobre o tema trouxeram à baila a questão da sustentabilidade do “regime de previdência militar”. Tal situação deu-se, pelo fato de os militares não serem atingidos pela mudança proposta de forma direta, mas também sofreria influência dessa onda reformista posteriormente. Assim, diversas entidades de classe, bem como membros do Governo Central, que discutiam o assunto, defenderam a ideia de que uma parcela relevante (quase 40%) do propalado *déficit* previdenciário caberia aos militares. Seria verdade?

Nesse momento, para a adequada compreensão do tema em lide, entende-se que vale esclarecer que, conforme a legislação vigente, não existe um regime próprio de “previdência militar”, mesmo porque ele não é contributivo como outros sistemas previdenciários. O que realmente existe é um sistema, sem uma denominação de sigla definida, que tem o foco em um sistema de pensões e que visa amparar os beneficiários dos militares mortos.

Ao contrário de outras categorias profissionais, os militares não dispõem de um sistema de previdência, ou seja, de acordo com a legislação vigente não existe um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos militares.

O que garante a segurança dos dependentes do militar, após a sua morte, é a instituição da pensão, para a qual todo militar contribui com 7,5% de sua remuneração bruta, em alguns casos este valor chega a 9%, durante o período em que está em atividade e, também, após passar para a reserva ou ser reformado.

De acordo com o Estatuto dos Militares (EM), os militares ingressam na inatividade quando passam para a reserva ou são reformados. No primeiro caso, continuam mantendo vínculos com a respectiva Força Armada, constituindo a reserva pronta para ser convocada, obrigação que desaparece do reformado, por idade limite ou incapacidade física.

Assim, o termo "aposentadoria", largamente usado para definir a situação de inatividade, na realidade não traduz fielmente o que ocorre com os militares.

No caso dos trabalhadores em geral, este termo é aplicável e correto porque, ao serem aposentados, podem permanecer nesta situação de acordo com a sua vontade e conveniência, sem obrigação de atenderem a convocações para retornarem à atividade.

Já no caso específico do militar tal situação não se verifica, pois mesmo na reserva pode vir a ser reconvoado para o serviço ativo, conforme a necessidade e o interesse do País, permanecendo, sob essa condição até completar a idade limite. Essa condição, por si só, diferencia o militar inativo do aposentado da iniciativa privada, ou do setor público. Assim, segundo Pureza (2011), o atual arcabouço jurídico nacional ainda não conferiu aos militares um sistema previdenciário de caráter contributivo devidamente estatuído.

As mencionadas diferenças são corroboradas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, que se pronunciou por meio do Parecer 115/2015/Conjur-MD/CGU/AGU, de 10/2/2015, o qual concluiu que o regime jurídico dos inativos das Forças Armadas deve ser regulado por lei ordinária federal e que o art. 40 da Constituição Federal, o qual dispõe sobre o regime de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não alcança os militares à luz do § 20 desse artigo.

Observa-se que os servidores públicos, por força do art. 40 da CRFB88, possuem um regime previdenciário de caráter contributivo e solidário, no qual, existe contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Tal previsão constitucional foi complementada, a partir da publicação da EC nº 20/1998, pelo art. 249. Mas, relembra-se que os art. 40 e 249 não se aplicam aos militares, pois: referem-se apenas a servidores (os quais, a partir da EC nº 18/98, a CRFB fez questão de diferenciar dos militares); e não constam como

aplicáveis aos militares em decorrência do elencado no art. 142 (específico dos militares), o que poderia representar, se fosse a intenção do legislador, uma exceção à regra anterior.

Efetivamente, a inatividade do militar, no regime que vige hoje, não é uma contraprestação previdenciária, mas a continuidade da situação do ativo. Assim, mesmo as alterações feitas na Constituição, que não atingiram o âmago do problema, não deram lógica previdenciária ao regime, enquanto o militar ativo recebe a sua remuneração em razão do trabalho que está sendo feito (*pro labore faciendo*), o militar inativo recebe os seus proventos em razão do trabalho feito (*pro labore facto*).

A continuidade entre a situação de ativo e de inativo do militar fica clara quando se observa, por exemplo, que ele não perde a sua condição de militar quando passa à inatividade, sendo, tão-somente, qualificado como militar inativo. Continua ele, inclusive, sujeito às normas militares, podendo, até mesmo, ter seus proventos suspensos em virtude de faltas cometidas quando na atividade.

Assim, não há sentido, no modelo que se tem, analisar o regime “previdenciário” dos militares com parâmetros previdenciários como déficit corrente ou atuarial. Na verdade, esse regime é um item da despesa pública o qual deve ser analisado da mesma maneira que as demais despesas de caráter continuado.

Dessa forma, até que ocorra uma mudança legislativa específica para os militares, o Sistema de Pensões dos mesmos continuará sendo um sistema de repartição simples o que, por questões lógicas, impossibilita o fornecimento de informações nos moldes de um sistema de capitalização. Em um sistema de repartição simples, as contribuições, em regra, não são capitalizadas de forma a constituir um patrimônio (em valor presente) do qual serão subtraídos os benefícios (também em valores presentes) de forma que se possa concluir por um déficit ou superávit atuarial.

Em paralelo, por meio do Parecer 16/2015/ASSE/CGU/AGU, a Advocacia-Geral da União (AGU) endossou o entendimento manifestado pelo Ministério da Defesa, concluindo que: a) a avaliação atuarial de um regime próprio de previdência depende da existência de um plano de benefícios e de um plano de custeio; b) os proventos da reserva remunerada dos militares das Forças Armadas não possuem fonte de custeio específica nos moldes de um regime próprio de previdência; c) a exigência de avaliação da situação financeira e atuarial não se aplica aos proventos dos militares inativos.

Reflexões e comentários

O RPPS é obrigado a pagar os proventos de aposentadoria e pensão, conforme o plano de carreira do servidor e sua situação funcional no momento da aposentadoria, ou morte. Portanto, o benefício é definido pela legislação que rege a carreira e a evolução salarial do servidor, e cada ente estatal tem o seu Estatuto e seus regulamentos.

Logo, grosso modo, os benefícios continuados são calculados por capitalização, pelo sistema de benefício definido. Daí a obrigatoriedade de o RPPS realizar, anualmente um estudo atuarial, que entre outras coisas deve avaliar se a alíquota paga pelo ente estatal e do servidor estão adequadas ou se precisam ser reajustadas, para manter o equilíbrio econômico-financeiro do sistema. Caso o servidor não queira participar da Previdência Complementar, terá seus proventos futuros limitados ao teto do INSS.

Os estudos atuariais para os RPPS deveriam mapear todas as alternativas, de modo a ser um instrumento de orientação e decisão dos governos, mas infelizmente, por várias razões e não apenas a simples vontade ou qualificação do atuário, tais estudos têm carecido de qualidade. E os regimes próprios, com exceções evidentemente, podem continuar vulneráveis. Apesar das arestas, os fundos de servidores avançam no Brasil. Não se enxerga outro caminho melhor. Mas como ficam os militares em meio a todas essas mudanças. Deveriam também ter um regime próprio dos militares?

Entretanto, apesar do acima exposto, a onda de reformas previdenciárias que atingiu o Brasil não deixou de fora os militares das Forças Armadas. Nesse sentido, a MP 2215-10/2001, que reestruturou a remuneração dos militares, alterou as regras de passagem para a inatividade e a Lei de Pensões Militares. E aí, muitas mudanças aconteceram.

Nessa reforma, foram extintos, entre outros: o direito à percepção dos proventos calculados sobre o posto/graduação superior; a possibilidade de contagem em dobro do tempo de serviço correspondente às licenças especiais de seis meses não gozadas, bem como o acúmulo de pensões e a pensão para a filha maior de 24 anos.

Além disso, os militares passaram a contribuir sobre as parcelas que compõem sua remuneração bruta com alíquotas de 7,5%, para a pensão e de 3,5%, para a saúde. Anteriormente, os militares contribuía sobre a sua remuneração bruta com 1,6%, para a pensão militar, e com 3,5%, para a saúde.

Assim, de acordo com a legislação atual, todos os militares, ativos e inativos (reserva remunerada e reformados) são contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante

desconto mensal em folha de pagamento. O plano de custeio vigente é composto pela contribuição normal de 7,5% (obrigatória) e pela contribuição extraordinária de 1,5% (opcional) para os militares ativos e inativos que aderiram ao disposto no art. 31 da MP 2215-10/2001. A alíquota de contribuição de 7,5% incide sobre as parcelas que compõem os vencimentos dos ativos, bem como os proventos na inatividade. Ou seja, ativos e inativos contribuem com o mesmo valor, de acordo com os respectivos postos e graduações.

Alguns militares realizam, ainda, uma contribuição extraordinária de 1,5% sobre a mesma parcela da contribuição obrigatória, a fim de assegurar a manutenção da pensão vitalícia para as filhas. Destaca-se que tal situação, aqui vista como uma regra de transição, só foi permitida para aqueles que ingressaram nas Forças Armadas até 29/12/2000. Para os que ingressaram após essa data, já não há a possibilidade de manutenção da pensão vitalícia para as filhas. Em resumo, regras de transição também aconteceram para os militares.

O direito à pensão é condicionado ao recebimento de 24 contribuições mensais, relativas à pensão que será deixada aos beneficiários, conforme artigo 16, da Lei n.º 3.765/60. Ainda de acordo com a legislação vigente, os beneficiários da pensão militar estão isentos de contribuição para a mesma, qualquer que seja a sua modalidade.

No que concerne aos efeitos provocados pelas recentes reformas previdenciárias ocorridas no Brasil, é possível verificar a existência de vários trabalhos. Entretanto, quase todos versam sobre o regime dos servidores civis ou sobre o regime geral de previdência social (RGPS).

Dentre os poucos trabalhos que contém análises sobre os impactos da “reforma previdenciária” dos militares, cita-se Guerzoni Filho (2004), segundo o qual a elevação da alíquota de contribuição para a pensão militar produziu efeitos facilmente detectáveis. Nesse sentido, o mencionado autor destaca que em 2000, ano anterior à referida medida, a contribuição dos militares foi de cerca de R\$ 124 milhões. Já em 2002, ano posterior à MP, essa superou a casa de R\$ 1 bilhão.

Apenas para ilustrar, com dados mais atuais, de acordo com informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o montante dessas contribuições atingiu em 2013 o valor de R\$ 2,2 bilhões. Entretanto, a escassez de trabalhos acadêmicos com foco nos efeitos causados pelas alterações implantadas no sistema de pensão militar permanece. Como exemplo, cita-se o recente trabalho de Amaral, Giambiagi e Caetano (2013).

Esses autores, ao analisarem os efeitos provocados pela Emenda Constitucional 41/2003, apontam que o desequilíbrio nas contas previdenciárias do setor público não foi solucionado. No que se refere aos servidores civis, como uma das constatações dessa pesquisa, consta que, entre 1995 e 2011, o total de pensionistas teve um aumento físico de 36%.

Acredita-se que análises dessa natureza poderiam ser replicadas no contexto das Forças Armadas, contribuindo para o enriquecimento da literatura. Tal pensamento justifica-se pelo fato de que em uma simples consulta ao Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, editado pelo Ministério de Planejamento, verificou-se que, no mesmo período da pesquisa acima, em relação aos militares, houve uma redução de 4% no número total de pensionistas. Tal constatação pode sugerir a necessidade de uma pesquisa a fim de identificar os motivos dessa redução em contrapartida ao aumento apontado por Amaral, Giambiagi e Caetano (2013).

Resumindo:

A MP 2215-10/2001, que reestruturou a remuneração dos militares, alterou as regras de passagem para a inatividade e a Lei de Pensões Militares. Nessa reforma, foram extintos, entre outros: o direito à percepção dos proventos calculados sobre o posto/graduação superior; a possibilidade de contagem em dobro do tempo de serviço correspondente às licenças especiais de seis meses não-gozadas, bem como o acúmulo de pensões e a pensão para a filha maior de 24 anos.

Tal como determinado para os servidores civis, extinguiram-se as possibilidades de promoção para grau hierárquico superior, na passagem para a inatividade, para os militares que tivessem mais de 30 anos de serviço, bem como de contagem em dobro do tempo de serviço relativo a licenças e férias não-gozadas para efeito de cômputo de tempo para a aposentadoria.

Ademais, a partir de dezembro de 2000, os militares passaram a contribuir sobre as parcelas que compõem seus proventos/remuneração com alíquotas de 7,5%, para a pensão e de 3,5%, para a saúde. Para os que desejassem manter o direito de deixar a pensão para as filhas maiores de 24 anos, essa contribuição foi elevada para 12,5%, sendo, portanto, de 1,5% a alíquota exigida para garantir-lhes tal direito. Anteriormente, os militares contribuía sobre a sua remuneração bruta com 1,6%, para a Pensão Militar, e com 3,5%, para a saúde. A MP 2215-10/2001 trouxe, em relação à antiga legislação, as alterações abaixo detalhadas:

a)- Acúmulo de pensões – os novos beneficiários, a partir de janeiro de 2001 não poderão acumular duas pensões militares. Somente a contribuição opcional de 1,5 % assegurará o direito ao acúmulo de duas pensões aos militares que tinham ingressado nas Forças Armadas antes de 2001. Na legislação anterior, não havia limites quanto ao acúmulo de pensões;

b)- Adicional de Inatividade – extinto;

c)- Adicional de Tempo de Serviço – congelado no percentual acumulado até o ano 2000 e extinto para os novos militares;

d)- Saúde – a contribuição passou a ser de até 3,5% da remuneração;

e)- Férias não-gozadas – não há mais contagem em dobro das férias não-gozadas, para efeito de inatividade;

f)- Licença Especial de Seis Meses (LESM) – extinta. Os militares que adquiriram a direito à LESM, até 29DEZ2000 poderão gozá-la, contá-la em dobro para a inatividade ou converter em pecúnia no caso de falecimento do militar;

g)- Pensão de um ou dois postos acima – foi extinta a opção pela contribuição de um ou dois postos ou graduações acima. Fica assegurado às pensionistas, o recebimento de pensão referente a um ou dois postos acima do que o militar possuía, desde que o militar já estivesse contribuindo dessa forma na época da publicação da MP e que fossem integralizadas, no mínimo, vinte e quatro contribuições mensais nesse patamar, pelo militar ou pela própria pensionista;

h)- Pensão Militar – a alíquota de contribuição é de 7,5% da remuneração, a ser paga por militares da ativa e na inatividade. As pensionistas não descontam;

i)- Pensão para as filhas maiores – extinta. É mantida a Pensão Militar apenas para os militares em atividade em 29DEZ2000, mediante uma contribuição opcional de 1,5% da remuneração;

j)- Posto Superior para a Inatividade – extinto. Para os que já preencheram os requisitos para a inatividade, considerados, inclusive, os tempos fictícios (LESM e férias não-gozadas, por exemplo) em 29DEZ2000, esse direito foi mantido;

k)- Reforma com posto superior - mantida as condições vigentes (ferimento ou moléstia adquiridos em campanha ou manutenção da ordem pública e invalidez com relação de causa e efeito com o serviço);

l)- Regras de transição – não foram estabelecidas na nova legislação regras de transição para direitos suprimidos relativos à LESM e nem para a percepção de posto ou graduação superior;

m)- Tempo de Localidade Especial – a contagem de tempo em localidade especial para efeito de inatividade (acréscimo de 1/3 para cada dois anos) permanece nas atuais condições previstas no Estatuto dos Militares;

n)- Tempo de serviço universitário – extinto. Ficou assegurado ao militar, por ocasião da transferência para a inatividade, para todos os efeitos legais, o acréscimo de um ano para cada cinco anos de tempo de efetivo serviço prestado até 29 de dezembro de 2000, pelo Oficial dos diversos corpos, quadros e serviços possuidor de curso universitário, desde que esse curso tenha sido requisito essencial para a sua admissão nas Forças Armadas;

o)- Diferenciação de tempo de serviço entre homens e mulheres – inexistente. Diferentemente do que ocorre no meio civil, os militares de ambos os sexos devem cumprir o mesmo tempo de serviço, que atualmente está em 30 anos.

Características do Sistema de Pensão Militar das Forças Armadas

Plano de Benefícios

Os benefícios concedidos no sistema de pensão militar são: a pensão normal, para aqueles que contribuem com a alíquota de 7,5%; e pensão extraordinária, para aqueles que contribuem com a alíquota de 9%.

O valor da pensão militar é exatamente igual ao somatório das parcelas da remuneração ou dos proventos sobre as quais incide a contribuição do militar na época do seu falecimento. Ou seja, não há um fator redutor nas pensões concedidas como no caso das aposentadorias civis onde grassa o fator previdenciário, novamente rediscutido em 2015.

A relação dos beneficiários prevista na legislação é a seguinte:

I – primeira ordem de prioridade:

a) o cônjuge;

b) o companheiro ou companheira designada ou que comprove união estável como entidade familiar;

c) a pessoa desquitada, separada judicialmente, divorciada do instituidor ou a ex-convivente, desde que percebam pensão alimentícia;

d) os filhos ou enteados até vinte e um anos de idade ou até vinte e quatro anos de idade, se estudantes universitários ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez; e

e) o menor sob guarda ou tutela até vinte e um anos de idade ou, se estudante universitário, até vinte e quatro anos de idade ou, se inválido, enquanto durar a invalidez.

II - segunda ordem de prioridade: a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do militar.

III – terceira ordem de prioridade:

a) o irmão órfão, até vinte e um anos de idade ou, se estudante universitário, até vinte e quatro anos de idade, e o inválido, enquanto durar a invalidez, comprovada a dependência econômica do militar;

b) a pessoa designada, até vinte e um anos de idade, se inválida, enquanto durar a invalidez, ou maior de sessenta anos de idade, que viva na dependência econômica do militar.

Plano de Custeio

De acordo com a legislação pertinente, todos os militares, ativos e inativos (reserva remunerada e reformados) são contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante desconto mensal em folha de pagamento.

O plano de custeio vigente é composto pela contribuição normal de 7,5% (obrigatória) e pela contribuição extraordinária de 1,5% (opcional) para os militares ativos e inativos que aderiram ao disposto no art. 31 da MP 2215-10/2001.

A alíquota de contribuição de 7,5% incide sobre as parcelas que compõem os vencimentos dos ativos, bem como os proventos na inatividade. Alguns militares realizam, ainda, uma contribuição extraordinária de 1,5% sobre as mesmas parcelas da contribuição obrigatória, a fim de assegurar a manutenção da pensão vitalícia para as filhas. Destaca-se que tal situação só foi permitida para aqueles que ingressaram nas Forças Armadas até 29/12/2000. Para os que ingressaram após essa data, já não há a possibilidade de obter o direito a pensão vitalícia para as filhas.

O direito à pensão fica condicionado ao recebimento de 24 contribuições mensais, relativas à pensão que será deixada aos beneficiários, conforme artigo 16, da Lei n.º 3.765/60. Ainda de acordo com a legislação vigente, os beneficiários da pensão militar estão isentos de contribuição para a mesma, qualquer que seja a sua modalidade.

Ao contrário do praticado nos regimes próprios de previdência dos civis, no sistema de pensão militar das Forças Armadas não há a figura da contribuição patronal, no caso a União.

Assim, as receitas do sistema são, exclusivamente, oriundas das contribuições vertidas pelos militares ativos e inativos.

Outro aspecto que merece citação refere-se ao fato de que não há redução no valor das contribuições feita pelos militares inativos. No intuito de contribuir para o adequado entendimento do que isso significa, apresentam-se exemplos hipotéticos a seguir:

Posto/Graduação	Situação	Remuneração	Contribuição Obrigatória (7,5%)
Coronel	Ativo	R\$ 15.000,00	R\$ 1.125,00
Coronel	Inativo	R\$ 15.000,00	R\$ 1.125,00
1º Sargento	Ativo	R\$ 4.000,00	R\$ 300,00
1º Sargento	Inativo	R\$ 4.000,00	R\$ 300,00

Como o teto do INSS, hoje, está no valor de R\$ 4.663,75, se fizermos uma breve comparação com os servidores civis, é possível observar as diferenças nas regras de contribuição:

Nível do Servidor	Situação	Remuneração/Proventos	Contribuição Obrigatória (11%)
Nível Superior	Ativo	R\$ 15.000,00	R\$ 1.650,00
Nível Superior	Inativo	R\$ 15.000,00	R\$ 1.137,00 (sobre aquilo que exceder o teto)

Nível Intermediário	Ativo	R\$ 4.000,00 (abaixo do teto)	R\$ 00,00
Nível Intermediário	Inativo	R\$ 4.000,00 (abaixo do teto)	R\$ 00,00

Patrimônio Garantidor

No Sistema de Pensão Militar, não há patrimônio acumulado para arcar com as despesas futuras. Tal situação deve-se ao fato de que o referido sistema é financiado pelo regime orçamentário, ou seja, sem acúmulo de capital.

Diferenças de regras quanto à questão de gênero

No âmbito das Forças Armadas, não há previsão legal de diferenças nas regras “previdenciárias” aplicáveis aos militares, sejam homens ou mulheres.

Relevância e Justificativa da Pesquisa

A presente pesquisa justifica-se pelo fato de estar relacionada com assunto de interesse da sociedade como um todo, pois a possível necessidade de financiamento do sistema de pensão militar com recursos do Tesouro Nacional pode vir a comprometer a efetivação de políticas públicas, diante das escolhas a serem feitas, dentro do conceito dos interesses coletivos.

Em seminário, realizado no dia 06/05/2014, na Câmara dos Deputados, para tratar dos “Projetos Estratégicos das Forças Armadas”, o ex-Ministro da Defesa, Embaixador Celso Amorim, defendeu que o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) nacional investido na área de defesa alcance os 2% em dez anos. Nos últimos anos, esse percentual tem girado em torno de 1,5% do PIB, sendo que a média mundial é de 2,5%. Conforme exposto no quadro abaixo, observa-se que o Brasil está à frente de Rússia e Índia, que também compõem o grupo dos BRICS, em termos de PIB.

No entanto, a análise dos valores referentes aos orçamentos de defesa, tanto em valores absolutos quanto em relação ao PIB, desses mesmos países revela que o Brasil encontra-se em situação de desvantagem.

Em que pese o fato de haver tal situação de desvantagem em relação aos países mencionados, é possível perceber que nos últimos anos há uma maior preocupação, em termos de recursos, com a área de defesa nacional. Isso se reflete no quadro a seguir.

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP

Elaboração: MP/SPI

A análise do quadro acima deixa claro que há uma tendência de subida, ao menos em termos absolutos, nos valores dos recursos orçamentários destinados à defesa. Para o exercício financeiro de 2014 o orçamento de defesa ficou no patamar dos R\$ 77 bilhões (SIGA BRASIL/SENADO FEDERAL). Entretanto, merece destaque o fato de que dentro desse montante, os valores destinados ao pagamento de pessoal ativo, bem como de inativos e pensionistas, apresenta considerável representatividade. Assim, a média histórica dos últimos dez anos revela que 75% do orçamento de defesa referem-se à cobertura de tais gastos. Como exemplo, apresentam-se abaixo os valores referentes ao exercício de 2011.

No mesmo sentido, analisando-se apenas o quadro seguinte, é possível verificar que a parcela destinada a inativos e pensionistas possui a maior representatividade (46%) dentre o total de rubricas de despesas do Ministério da Defesa.

O fato acima exposto, por si só, sinaliza que existe a necessidade do desenvolvimento de pesquisas que busquem entender melhor os gastos de natureza “previdenciária” do setor de defesa no intuito de obter resultados que permitam a otimização do uso dos recursos destinados a setor de tal relevância para os interesses nacionais. Tal entendimento alinha-se ao contido na própria Estratégia Nacional de Defesa (END), editada em 2008, que pode ser vista como um dos elementos determinantes para o incremento de recursos orçamentários destinados ao Ministério da Defesa, como anteriormente exposto.

Assim, sob esse contexto, destaca-se que a Estratégia Nacional de Defesa (END) pauta-se, dentre outras, pela seguinte diretriz: “Rever, a partir de uma política de otimização do emprego de recursos humanos, a composição dos efetivos das três Forças, de modo a dimensioná-las para atender adequadamente ao disposto na Estratégia Nacional de Defesa” (BRASIL, 2008, p.7).

Ou seja, é preciso aplicar tal entendimento no âmbito dos militares das Forças Armadas, conforme prevê a END. Com isso, as decisões de aumento de efetivo precisam ser antecedidas pela análise dos impactos financeiros de longo prazo, onde se inserem os gastos com pensões militares, por exemplo. Diante de tal cenário, e considerando que essa tendência

de crescimento do efetivo permanecerá nos próximos anos, ao menos até 2030, torna-se necessária a análise dos impactos financeiros de longo prazo que serão gerados pelo incremento na dimensão da força de trabalho militar. Dentre tais impactos, é possível destacar aqueles que se referem aos gastos com inativos e pensionistas.

O desconhecimento da real situação, em termos de obrigações, dos RPPS pode vir a desencadear tomadas de decisão por parte do Governo Central e/ou Congresso Nacional, no que tange à implantação de mudanças nas regras vigentes. Assim, do ponto de vista teórico, o assunto estudado revela-se enriquecedor da literatura voltada para a previdência pública, ao se constatar a inexistência, no Brasil, de trabalhos acadêmicos com foco na análise e na compreensão do sistema de pensões militares da União, sob o prisma do passivo atuarial. Assim, pode-se depreender que a exiguidade de pesquisas sobre o assunto em questão torna o tema vasto de ser explorado, incentivando outros pesquisadores a buscarem novas formas de compreender e interpretar o custo de se manter um sistema de pensão para os militares das Forças Armadas.

[1]. *Pension reform is a worldwide issue. There is hardly any country in the world where the reform of the existing pension system is not on the reform agenda.*

[2] *Reforms have been undertaken in many countries. These reforms have been oriented at bringing remuneration practices in the public sector more in line with those found in the private sector. Such reforms have generally involved lowering the generosity of public-sector pension schemes (e.g. Finland, France, Germany, Italy, Portugal, and Sweden).*

[3] *In high income countries the driving force has been the threat that current systems will become unaffordable in coming decades, with demographic developments presenting a major risk. In another setting, countries in the process of transition from a command to a market economy are confronted with the challenge of introducing a public pension system that will provide social security in old age but that also supports the fundamentals of a market economy. In the latter sense, it is important to examine carefully the experiences of developed market economies. Even in these countries, the driving force behind reform is demographic change and affordability.*

[4] *Associação Brasileira de Previdência Privada – órgão que congrega várias Entidades de Previdência Fechada (Fundos de Pensão).*

[5] *The drivers behind the need to reform differ somewhat between countries and across regions, but they share three communalities: first, short-term fiscal pressures typically dictate immediate action, while the looming, much larger problems resulting from an aging population and insufficient long-term resilience of systems remain inadequately addressed. Second, socioeconomic changes demand a rethinking of the basic ideas*

behind pension system design, some dating back more than 100 years. Third, the challenges and opportunities of globalization require countries to pay more attention to the economic effects of pension schemes, including creating a larger risk pool that extends over occupation, branch, and sector, and enables easy portability of rights both within and across country borders.

[6] *In the last three decades, 11 of the 20 Latin American countries implemented structural contributory pension reforms, which completely or partly transformed the social insurance “public” system into a “private” system..*

[7] *Muitas mudanças a partir de 1998.*

[8] *Fundo de participação dos municípios. Sugere-se leitura da Lei Orgânica da Seguridade Social.*

[9] *Fundo de participação dos Estados. Idem.*

[10] *RPPS – Regimes próprios dos servidores públicos. Idem.*

[11] *In 2008-2010, three “re-reforms” returned the private system to the public sphere or substantially modified it. In addition, some public pension systems have been strengthened by parametric reforms.*

[12] *Chile has been a pioneer in Latin America in two ways: introducing a public social security pension programme and implementing a structural reform (privatizing it); both initiatives have had significant influence in other countries in the region, and on the structural reform in other parts of the world, too.*

[13] *Servidor que foi aprovado em concurso público. Será também considerado como tempo de carreira o tempo cumprido em emprego, função ou cargo de natureza não efetiva até 16 de dezembro de 1998.*

[14] *Aprovação da Funpresp é grande passo para consolidação das contas públicas, avaliou o nosso ex ministro da Fazenda Guido Mantega, declarando ao Repórter da Agência Brasil: “Considero a aprovação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) muito positiva para o país. Segundo ele, trata-se de uma reforma estrutural que modifica as condições do atual sistema de Previdência brasileiro. “Metade de déficit da Previdência hoje é causada pela aposentadoria do setor público. Com isso, nós estaremos resolvendo esse problema e dando mais solidez ao fundo de previdência dos funcionários. É um grande passo fiscal na consolidação das contas públicas brasileiras, mas ainda não definida de forma técnica para contabilização na Secretaria do Tesouro Nacional.*

[15] *O Atuário é o profissional habilitado a exercer a profissão junto a Instituições Financeiras em geral, Empresas de Seguros, calculando prêmios, analisando pulverizações de riscos em retrocessões (resseguro e coseguro), cálculo de agravos em casos de pré-existência de enfermidades no caso de Seguro de Vida ou de Assistência Médica, Empresas de Capitalização, Previdências Públicas, Privadas e Fundos de Auto-Gestão de Riscos, Previdência Complementar (Fundos de Pensão), Previdência de Regimes Próprios de Servidores Públicos, Operadoras de Assistência Médica (Saúde), Cooperativas Assistenciais, Empresas de Medicina de Grupo e congêneres da área de Assistência Médica e Odontológica. Tais habilitações serão exercidas mediante obtenção do Registro Profissional junto ao órgão competente – atual Instituto Brasileiro de Atuaria – I.B.A. – RJ, que fornece um número para sua Associação. Tal número deverá ser utilizado e apostado nas assinaturas de Balanços e Notas Técnicas para dar credibilidade técnica e atestar a veracidade das informações.*

REFERÊNCIAS

- Amaral, F. V. A., Giambiagi, F., & Caetano, M. A. R. (2013). O fundo previdenciário dos servidores da união: resultados atuariais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 43(1).
- Barr, N., & Diamond, P. (2009). Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review*, 62(2), 5-29.
- Behrman, J. R., Calderon, M. C., Mitchell, O., Vasquez, J., & Bravo, D. (2011). First-Round Impacts of the 2008 Chilean Pension System Reform.
- CHAN, B. L. *Equilíbrio atuarial dos planos de benefício definido e evidenciação das entidades fechadas de previdência complementar: um estudo de caso*. 2004. 197 p (Doctoral dissertation, Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade)–Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo).
- de Mesa, A. A., & Mesa-Lago, C. (2006). The structural pension reform in Chile: Effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 149-167.
- Guerzoni Filho, G. (2004). *Eficiência política, consistência atuarial e ajuste fiscal: comentários sobre a emenda constitucional no. 41, de 2003*. Senado Federal, Consultoria Legislativa.
- Holzmann, R., & Hinz, R. P. (2005). *Old-age income support in the twenty-first century: an international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., & Palmer, E. E. (Eds.). (2006). *Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. World Bank Publications.
- Hsu, A. W. H., Wu, C. F., & Lin, J. C. (2013). Factors in Managing Actuarial Assumptions for Pension Fair Value: Implications for IAS 19. *Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies*, 16(01).
- Iyer, S. (2002). *Matemática atuarial de sistemas de previdência social*. Ministério da Previdência e Assistência Social.
- Mascarenhas, R. D. A. C., de Oliveira, A. M. R., & Caetano, M. A. R. (2004). *Análise atuarial da reforma da previdência do funcionalismo público da União* (Vol. 21). Ministério da Previdência Social, Secretaria de Previdência Social.

Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61-82.

Mesa-Lago, C. (2012). The performance of social security contributory and tax-financed pensions in Central America, and the effects of the global crisis. *International Social Security Review*, 65(1), 1-27.

Mesquita, R. A., & Neto, G. B. (2013). Produtividade, Demografia e Sustentabilidade da Previdência Social. *Revista Economia*.

Nakahodo, S. N., & Savoia, J. R. (2008). A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(66), 45-58.

Novy-Marx, R., & Rauh, J. D. (2011). Policy options for state pension systems and their impact on plan liabilities. *Journal of Pension Economics and Finance*, 10(02), 173-194.

Pinheiro, R. P. (2005). *Riscos demográficos e atuariais nos planos de benefício definido e contribuição definida num fundo de pensão* (Doctoral dissertation, Tese (Doutorado em Administração) UFMG/FACE/CEDEPLAR, Belo Horizonte, MG).

Ponds, E., Severinson, C., & Yermo, J. (2012). Implicit debt in public-sector pension plans: An international comparison. *International Social Security Review*, 65(2), 75-101.

PUREZA, Maria Emilia Miranda. Previdência complementar e déficit do regime previdenciário do servidor público – Uma abordagem orçamentária e financeira. Cadernos Aslegis, 2011.

Rangel, L. A., & Saboia, J. L. (2013). Criação da previdência complementar dos servidores federais: motivações e implicações na taxa de reposição das futuras aposentadorias.

Silveira, F. G., Mostafa, J., Caetano, M. A. R., & Santos, M. P. G. D. (2011). Previdência dos servidores públicos: reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar.

Tafner, P. (2012). Desafios e reformas da previdência social brasileira. *Revista USP*, (93).

**O PROGRAMA MAIS MÉDICOS E OS IMPACTOS NA SAÚDE DA POPULAÇÃO
BRASILEIRA***
**THE PROGRAM “MAIS MÉDICOS” AND THE HEALTH IMPACTS IN
BRAZILIAN POPULATION**

Dan Rodrigues Levy - Professor da UNIFESP

Carla Eduarda Gomes Santos - Graduanda em Atuária pela UNIFESP

RESUMO: Dentre os atuais desafios enfrentados pelo Estado Brasileiro, aponta-se a dificuldade em se garantir para todos o Direito Social Fundamental à saúde, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Como reflexo deste desafio, destaca-se o aumento dos serviços médicos de saúde, sobretudo, em decorrência do envelhecimento da população, impulsionado pela queda da fecundidade (redução do número de jovens) e da mortalidade (crescimento do número de idosos) no país. Nas últimas duas décadas, o governo brasileiro criou Políticas Públicas de saúde com o intuito de ampliar os serviços médicos, principalmente, para as populações carentes, residentes em regiões mais desprovidas. Neste sentido, o objetivo deste artigo é analisar o Programa Mais Médicos e os impactos na saúde da população brasileira. Esta política pública criada em 2013 pelo Governo Federal visa reduzir as disparidades entre a distribuição de médicos nas diferentes regiões do país, assim como, melhorar a qualidade dos atendimentos para população usuária do Sistema Único de Saúde – SUS. O artigo abordará o conceito e um breve histórico sobre as políticas públicas de saúde no Brasil; a análise do Programa Mais Médicos e a importância do SUS; e a necessidade de um Estado Social presente, capaz de desenvolver medidas eficazes para a

* Artigo recebido em 5/3/2015 - Aprovado em 12/3/2015

melhoria da saúde no país. Por fim, conclui-se que, independentemente de interesses partidários, uma política pública eficaz deve ser implementada com seriedade, através de investimentos necessários em infraestrutura básica e qualificação profissional, comprometida com os objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil para garantir a todos a fruição de um Direito Social Fundamental, qual seja, a saúde.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Social Fundamental à saúde; Programa Mais Médicos; SUS; Política Pública.

ABSTRACT: Among the challenges faced by Brazil, points up the difficulty to ensure for all the Social Fundamental Right to health, provided for in article 6º of the Federal Constitution of 1988. Reflecting this challenge, there is an increase in medical health care, particularly as a result of population aging, driven by the decline in fertility (reducing the number of young people) and mortality (the number of elderly growing) in the country. In the last two decades, the Brazilian government created Health Public Policy in order to expand medical services, especially to the needy, populations living in more deprived areas. Accordingly, the purpose of this article is to analyze the program “Mais Médicos” and health impacts of the Brazilian population. This public policy created in 2013 by the Federal Government aims at reducing disparities between the distribution of doctors in different regions of the country, as well as improve the quality of care for user population of the Unified Health System – UHS. The article discusses the concept and a brief history of the public health policies in Brazil; the analysis of the program “Mais Médicos” and the importance of the system; and the need for a welfare state present, able to develop effective measures to improve health in the country. Finally, it is concluded that regardless of partisan interests, effective public policy should be implemented seriously, through necessary investments in basic infrastructure and professional qualification, committed to the objectives and foundations of the Federative Republic of Brazil to ensure all the enjoyment of a fundamental social law, namely health.

KEY-WORDS: Social fundamental right to health; Program “Mais Médicos”; UHS; Public policy.

1. As políticas públicas de saúde no Brasil

Primeiramente, cabe mencionar o que se entende por políticas públicas neste artigo, para então apontar as principais políticas de saúde já desenvolvidos pelo Estado Brasileiro.

Políticas Públicas são ações positivas do Estado que visam minimizar as desigualdades sociais, proporcionando melhores condições de vida a todos. São instrumentos capazes de concretizar os objetivos fundamentais da República dispostos no art. 3º^[1] da Constituição Brasileira de 1988.

Conforme Maurício Lucchesi (2002), as políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesses públicos.

Na essência da definição de políticas públicas, temos a busca da manutenção do bem estar social e a solução de problemas que possam interferir em sua conclusão.

Assim, as políticas públicas tendem a concretizar os Direitos Sociais Fundamentais do Estado Democrático de Direito dispostos no art. 6º^[2] da CF/88, como por exemplo, a saúde. Isto porque, quando esses direitos são lesionados ou simplesmente ameaçados de lesão, dão respaldo a uma possível reivindicação seja em face do Poder Judiciário ou perante o Estado de uma forma geral.

Por Direitos Sociais entende-se como sendo aqueles que atendem a uma universalidade de pessoas e são exercidos pelo Estado Social, Estado Providência ou Estado Interventor.

Na concepção Keynesiana de Estado Providência, ressalta-se uma intervenção ampla e coordenada deste ente público com a finalidade de intervir na economia, na redistribuição da riqueza e do rendimento, na regulamentação das relações sociais, no reconhecimento de direitos econômicos e sociais e na implantação de sistemas públicos de segurança social (NUNES, 2003).

Neste sentido, o princípio da responsabilidade social coletiva, inspirado no estado de bem-estar se impõe frente às desigualdades sociais, com a finalidade de que todos, indistintamente, possam usufruir melhores condições de vida.

Assim, no intuito de se garantir condições básicas de sobrevivência, através dessa ingerência, o Estado passa a utilizar instrumentos revestidos de maior preocupação social, a fim de assegurar direitos para uns frente a outros. Neste momento, as normas sociais são acionadas para efetivar tal demanda, revestindo-se de caráter programático carecendo muitas vezes de implementação.

O papel do Estado passa a ser repensado no sentido de atuar de forma positiva em relação às transformações sócio-econômicas e demográficas, necessitando-se deste ente público atividades organizadas no quadro de um planejamento estratégico, com a eleição prioritária de fins ou objetivos comuns e com os instrumentos mais adequados à sua consecução (COMPARATO, 1997).

Além disso, começa-se a se discutir também não somente uma necessária intervenção estatal frente a essa problemática, mas sim de que forma esta intervenção deverá ser realizada, isto é, em prol de quem o Estado intervém.

Acredita-se que em se tratando de direitos fundamentais sociais, como o direito à saúde, devem estes ser atendidos de forma prioritária pelo governo, entretanto aplicados de forma distinta, dependendo das necessidades. Porém, tais Direitos Sociais devem ser ponderados no caso concreto, variando de acordo com o tipo de ação estatal ou política pública, posto que não se acredita em prioridade geral, logo, tal prioridade deve ser eleita de acordo com as ponderações.

Para isso, relevante a contribuição de Leal e Reis (2004, p. 87) sobre o assunto:

Dado o estado de fragilidade econômica e cultural por que passa a maior parte da sociedade brasileira, e em face da capacidade e estágio de organização e mobilização do mercado neo-capitalista que se fortifica a cada momento no país, impõem-se ao Estado (parlamento, executivo, e judicante) a tarefa nuclear de criar condições objetivas e subjetivas à realização das prerrogativas e promessas constitucionais vigentes, notadamente a partir de procedimentos democráticos de inclusão social em todas as esferas e momentos da ação política gestacional das demandas comunitárias.

Desta forma, o Estado estaria mais próximo de solucionar as desigualdades sociais e regionais existentes na má qualidade dos serviços de saúde nas diferentes regiões do país.

É nítido que as demandas por um serviço de saúde adequado aumentam em decorrência do envelhecimento da população. Na mesma linha, a desigual distribuição de renda dificulta uma saúde digna para todos.

Não se discute aqui sob que fundamento tais políticas públicas devem ser criadas, isto é, se devem levar em conta o nível financeiro de determinado grupo de indivíduos, ou o seu capital social ou cultural para se desigualar com ações afirmativas.

O que se pretende questionar neste tópico é a necessidade do Estado criar medidas que possam garantir a concretização dos Direitos Sociais, pelo simples fato de serem Fundamentais, partindo do pressuposto da inclusão social.

Neste sentido, vivemos em um país onde o fornecimento de saúde pública é heterogêneo nas diferentes regiões do Brasil. Enquanto uns tem à sua disposição grande concentração de médicos, outros lutam por atendimento básico, chegando a esperar anos pelo mesmo.

Com base nisso, recentemente uma nova política pública de saúde foi criada por meio da Lei nº 12.871/2013. O Programa Mais Médicos visa melhorias na redistribuição de médicos nas diferentes regiões do Brasil, com foco principal em atendimento à atenção básica, levando atendimento às áreas menos favorecidas e também praticando melhorias nos cursos de medicina ofertados no país.

O objetivo deste artigo é analisar o Programa Mais Médicos – a mais recente e polêmica política pública na área de saúde em nível nacional – e entender os reflexos deste programa para na saúde pública brasileira.

Adianta-se que, o Mais Médicos, se bem implementado e fiscalizado, tem capacidade de diminuir a espera por atendimento em redes públicas de saúde e suprir a falta de profissionais em regiões carentes, além de priorizar investimento em estruturas de atendimento e equipamentos, problemas que atingem grande parte da população brasileira, a qual tem como seu único meio de acesso à saúde pública o Sistema Único de Saúde – SUS.

1.1. O Sistema Único de Saúde – SUS

Em 1986, após a VIII Conferência Nacional de Saúde e com grande participação social, a concepção de saúde foi ampliada com base no princípio da saúde como direito universal, tendo o Estado como seu garantidor, posteriormente assegurado na Constituição Federal de 1988.

Em 1990 entrou em vigor a Lei nº 8.080/1990, Lei Orgânica da Saúde (que futuramente seria alterada pelas Leis nº 9.832/1999, 10.424/2002 e 11.108/2005), cujo objetivo foi regulamentar os artigos 196^[3] e 200^[4] da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna dispõe que a saúde é um direito fundamental do ser humano e que cabe ao Estado prover garantias para seu acesso, por exemplo, através de políticas públicas (Simões, 2009).

Partindo deste princípio, o Estado é o responsável pelo fornecimento gratuito de medicamentos e tratamentos de saúde para aqueles que não possuem condições de arcar com os custos destes produtos e/ou serviços.

Assim, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, positivou-se a saúde como um Direito Social Fundamental, devendo o Estado garanti-la a todos. Para tanto, criou o SUS, regulamentado pela Lei nº 8.080/1990 que dispõe sobre as condições para a promoção, manutenção e recuperação da saúde, visando a redução de riscos de doenças e de outros possíveis agravantes, estabelecendo condições para que se assegure o acesso universal e igualitário por parte de todos.

O nível de qualidade no oferecimento de saúde a uma população está altamente envolvido com a qualidade de organização social e econômica de um País, fornecimento de saneamento básico, moradia, alimentação, educação, um meio ambiente com qualidade, as possibilidades de lazer oferecidas e também o acesso aos bens e serviços essenciais.

Não é possível obter qualidade de vida e saúde sem saneamento básico, água tratada, rede de esgoto adequada, pois o contato constante com vírus e bactérias torna a sociedade vulnerável a doenças que poderiam ser facilmente evitadas caso os serviços públicos básicos fossem ofertados normalmente.

Ainda segundo a Lei nº 8.080/1990, todo o serviço de saúde prestado por órgãos públicos seja ele federal, estadual ou municipal, constitui o Sistema Único de Saúde. Ações e

serviços de saúde executados por órgãos públicos ou em parceria com entidades privadas serão organizados de forma regionalizada, ou seja, de acordo com características específicas e necessidade da região atendida, pois o serviço ofertado para a região sudeste, por exemplo, é diferente daquele realizado na região nordeste – a primeira conta com uma grande concentração de médicos qualificados; a segunda com uma expressiva escassez de profissionais capacitados.

O SUS é um sistema universal, isto é, toda a população, independente do nível social, renda ou origem, deve utilizá-lo sem distinção, de acordo com suas necessidades. Mesmo em casos de não utilização, todos são beneficiários através de campanhas de vacinação, campanhas preventivas, controle sanitário (conjunto de ações para eliminar e prevenir riscos à saúde e a intervenção em problemas sanitários decorrentes do meio ambiente), registro de medicamentos, ou mesmo em hospitais públicos onde o atendimento é feito por universitários ou residentes, devido a busca por especialização e pesquisa, através de tratamentos inovadores.

O SUS é o sistema onde todas as unidades interagem na busca do mesmo objetivo. São princípios do SUS: a universalidade, como um sistema universal acessível à todos; a integralidade, pois a saúde de uma pessoa não pode ser dividida devendo ser tratada como um todo; a equanimidade, porque deve oferecer recursos de acordo com a necessidade de cada indivíduo; a descentralização para que todos sejam atendidos, seja por meio de políticas de alcance municipal, estadual ou mesmo federal; a regionalização e hierarquização, pois nem todos os municípios conseguem atender a maioria das necessidades de sua população; e talvez o principal, a eficácia e eficiência no atendimento, para assim prestar um atendimento de qualidade, solucionando problemas locais, de acordo com a disponibilidade de recursos, evitando desperdícios para a melhor utilização dos recursos públicos.

Em algumas regiões do país, há instalações médicas, aparelhagem, etc., mas não há profissionais qualificados e aptos a desenvolverem as atividades. Em muitas outras regiões, mais carentes, a precariedade de médicos e a infraestrutura para atendimento mínimo é preocupante, como por exemplo, no estado do Maranhão, onde há 0,68 médicos para cada habitante, já no Distrito Federal há 4,02 médicos para cada mil habitantes (IBGE, 2010).

A direção do Sistema Único de Saúde é única, de acordo com o inciso I do art.198 da Constituição Federal. A estrutura da administração é exercida de acordo com o art. 9º da Lei

nº 8.080/1990 nas três esferas: federal (Ministério da Saúde), estadual (Secretaria Estadual de Saúde ou órgão equivalente), e municipal (Secretaria Municipal de Saúde ou órgão equivalente).

Como já tratado, o SUS é um sistema que não busca a centralização, mas possui um gestor único em cada esfera de governo, o que auxilia no atendimento populacional, pois, cada município sabe quais são as maiores necessidades de sua população, sendo o município o principal responsável pela saúde pública (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

Estatisticamente falando, o SUS transformou-se no maior projeto público de inclusão social em menos de duas décadas. No ano de 2007 foram realizados 2,7 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 610 milhões de consultas, 403 milhões de exames laboratoriais, 150 milhões de vacinas, 12 mil transplantes e também o controle mais avançado de AIDS no mundo, porém os avanços numéricos nem sempre representam a realidade vivida em todo o país (REIS; ARAÚJO; Cecílio, 2009).

O Brasil prevê um sistema de saúde público universal, integral e gratuito, entretanto, a população enfrenta diversos problemas para usufruir de um direito constitucionalmente positivado no art. 6º CF/88. Um exemplo disso são pesquisas, artigos científicos, estudos que relatam o abarrotamento do Sistema Único de Saúde – SUS, levando assim a falta de credibilidade da população com o tratamento e as condições oferecidas por esse sistema.

Assim, buscando garantir um dos principais direitos sociais positivado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o Governo Federal, em 2013, criou uma nova política pública de saúde, o Programa Mais Médicos, instituído pela Lei nº 12.871/2013, tornando disponível ao SUS os meios para proporcionar a população um melhor nível de saúde possível. Entretanto, antes de analisar este programa, será apresentado as principais políticas públicas de saúde existentes antes do Mais Médicos.

1.2. O Programa Saúde da Família

O Programa Saúde da Família, criado em 1994 e desenvolvido a partir do Programa de Agentes Comunitários – PACS (KILSZTAJN, 2001), visa aprimorar o desenvolvimento da saúde pública brasileira, e tem como objetivo um maior alcance populacional, levando o

acesso à saúde em áreas que provavelmente não teriam acesso, garantindo um médico de especialidade geral.

Na época, o então Ministro da Saúde, Professor Adib Janete e sua equipe, estudaram uma nova maneira de atuação do governo para alcançar populações desassistidas em certos casos isolados, o que normalmente ocorria no Nordeste e na Amazônia (PROENÇA, 2014).

O programa visava levar atendimento básico de saúde à população mais carente, fazendo uma ligação entre o SUS e as equipes de atendimento. A equipe deveria ser multiprofissional, contendo um médico generalista, enfermeiro generalista, auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários da saúde. As equipes podiam ser responsáveis no máximo por quatro mil pessoas, sendo a média recomendada de três mil (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004).

Em 1996, na cidade de São Paulo, foram registrados 5.237 (cinco mil duzentos e trinta e sete) casos de mortalidade infantil em menores de cinco anos que poderiam ter sido evitados. Já no ano de 2012, foram registrados 2.302 (dois mil trezentos e dois) casos, o que demonstra uma diminuição de 56% nos casos de mortalidade de crianças com menos de 05 (cinco) anos, mas ainda assim, um número alto se comparado a outras cidades de países em desenvolvimento como o Brasil (Ministério da Saúde, 2004).

Mesmo sendo uma medida lançada há duas décadas atrás, o programa que é ativo até hoje mostra a realidade da saúde pública, em que grande parte da população carente não tem acesso aos hospitais, unidades básicas de saúde, vacinação infantil, entre outros atendimentos que são considerados básicos. Não é absurdo dizer que em muitas cidades, mesmo ao redor de grandes capitais, em postos públicos de saúde, para agendar uma consulta com especialidades básicas como um pediatra ou mesmo um cardiologista pode levar meses, não somente por falta de profissional, mas também por desorganização e precariedade das unidades de saúde e falta de aparelhamento médico.

1.3. A Política Nacional de Atenção Básica

Uma das políticas públicas de saúde propostas pelo governo brasileiro foi a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), como sendo um conjunto de experiências acumuladas

para o melhor desenvolvimento e consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), lembrando que no Art. 196 da Constituição Federal de 1988, tem-se positivado o dever do Estado com a população no fornecimento de saúde pública.

Em outubro de 2011 como parte da política pública de revitalização e fortalecimento do sistema de saúde brasileiro, foi emitida pelo Ministério da Saúde a portaria de nº 2.488 que aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização de Atenção Básica, para a Estratégia de Saúde da Família e para o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011).

Um dos principais objetivos do programa é o fortalecimento da saúde básica, sendo aquela que prevê o contato preferencial de seus usuários, de fácil acesso, uma porta de entrada e uma comunicação direta entre a população e a rede de saúde.

Essa atenção básica tem como características fundamentais um conjunto de ações individuais e coletivas, promovendo e protegendo a saúde, prevenindo agravos, evitando diagnósticos tardios e também a redução de possíveis danos à saúde de seus usuários.

Outro ponto abordado pelo programa é a extrema necessidade de que essa política seja de fácil acesso, que tenha continuidade, humanização diante dos casos, equidade e principalmente a participação social.

Como se observa, o Poder Público, visando a concretização do Direito Social à saúde para todos, vem tentando ofertar, sobretudo para as parcelas mais desprovidas da população, um serviço mínimo de saúde básica, através das políticas analisadas acima, entretanto, muito ainda há de ser feito, principalmente em relação à qualidade dos atendimentos e da infraestrutura existente nas regiões mais carentes do Brasil.

2. O programa mais médicos e os impactos na saúde da população brasileira

O Programa Mais Médicos instituído em 8 de julho de 2013, por meio da Medida Provisória nº 621 e posteriormente convertido na Lei nº 12.871/2013, tem como objetivo a ampliação do atendimento à usuários do Sistema Único de Saúde através do aumento do

número de profissionais da saúde, sendo eles estrangeiros, e a ampliação do curso de medicina e do trabalho dos estudantes no SUS.

O principal objetivo do Programa Mais Médicos é formar recursos humanos na área médica para o SUS, conforme se depreende do art. 1º da Lei nº 12.871/2013, transcrito abaixo:

Art. 1º. É instituído o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recursos humanos na área medica para o Sistema Único de Saúde (SUS) e com os seguintes objetivos:

I - diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde;

II - fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no País;

III - aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação;

IV - ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira;

V - fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desempenhadas pelos médicos;

VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras;

VII - aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e no funcionamento do SUS; e

VIII - estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS.

Um dos grandes dilemas do Brasil, quando se trata de saúde, é a distribuição desigual de médicos pelo país, além das péssimas condições de trabalho, da falta de infraestrutura dos locais e equipamentos médicos, a escassez de recursos, dentre outros, o que contribui para algumas regiões serem mais atrativas do que outras para os profissionais da medicina.

De acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público(2013), antes do Programa, o Brasil contava com uma média de 1,8 médicos por mil habitantes, um índice muito menor do que países como Argentina (3,2), Espanha (4) e Uruguai (3,7). Em 22 estados brasileiros, o número de médicos é abaixo da média nacional.

Outro grande dilema enfrentado pela população que utiliza o Sistema Único de Saúde é a falta de aparelhagem e de instalações adequadas para o atendimento. Portanto, é importante frisar que por mais que a falta de médicos seja um problema, a falta de instalações adequadas e aparelhagem também determinam de forma incisiva a qualidade do serviço de saúde no Brasil.

2.1. As Propostas do Programa

O Programa Mais Médicos é uma proposta inovadora e que deve ser encarada como um avanço, tanto para aqueles que desejam cursar medicina como também para a população cujo o acesso primordial à saúde é por meio do SUS.

O Programa visa garantir acesso à atenção básica às populações desassistidas, concentradas majoritariamente no Norte, Nordeste e periferias das grandes cidades, tendo em vista a forte resistência da maioria dos profissionais qualificados do país em se dirigirem para tais regiões, o que justificou a possibilidade de contratação de profissionais de outras nacionalidades (MELO, 2015).

O programa também propõe uma melhor alocação nos cursos de medicina propostos pelo governo federal, priorizando as áreas com menos relação de médico por habitante, e esse estudante posteriormente aplicará seus estudos em unidades de saúde do SUS, atendendo assim áreas que antes não eram escolhidas por médicos para sua residência.

Outra melhoria proposta é o aumento nos investimentos para a melhoria da infraestrutura de serviços públicos de saúde. Até o ano de 2014, de acordo com o Ministério da Saúde (2015), R\$ 15 bilhões foram investidos para melhorar a infraestrutura dos serviços de saúde, além de R\$ 2 bilhões para 14 hospitais universitários. Dentro desta soma, R\$ 7,4 bilhões são destinados para construção de 6 mil Unidades Básicas de Saúde (UBS), para a reforma de 11,8 mil unidades, para a construção de 225 novas Unidades de Pronto Atendimento (UPAS), além da construção de 818 hospitais, com a aplicação de R\$ 3,2 bilhões incluindo a compra de 2.459 equipamentos.

Mudanças assim são necessárias, principalmente quando se fala no ingresso à universidade que oferece o curso de medicina. Em faculdades particulares o curso possui custo elevado, sendo de acesso restrito, peneirando aqueles que são provenientes de camadas com menores recursos e oportunidades. Alguns defendem tal processo, pois assim, haverá melhores profissionais. Porém não faz sentido, pois a qualidade do profissional não é definida pelo processo seletivo e sim pela formação adquirida (PALACIOS, 2014).

Dentre as propostas do Programa Mais Médicos, o art. 13^[5] da Lei nº 12.871/13 destaca a necessidade de suprir a carência de profissionais nas periferias de grandes cidades e no interior do país. Em um primeiro momento, os brasileiros tem prioridade nas vagas, porém caso não sejam todas preenchidas, será aceita a participação de médicos estrangeiros.

Segundo Polato e Tavolieri (2013) também foi proposto a criação de um ciclo de dois anos, no curso de medicina, para atuação na atenção básica e nos sistemas de emergência e urgência do Sistema Único de Saúde. A partir de 2015 a graduação terá 8 anos, ao invés de 6 como é atualmente, isso sem contar com os anos necessários para aqueles que procuram fazer uma especialização. Com essa alteração, é esperado pelo governo aumento de 18 mil médicos na atenção básica e de 36 mil por ano a partir de 2022.

O Art. 4^o[6] da Lei nº 12.871/13 prevê como será o novo funcionamento dos cursos de medicina no Brasil. De acordo com a alteração, passa a ser obrigatório residência mínima de 2 anos no Sistema Único de Saúde, conforme segue:

Esta mudança poderá ser um marco para o Brasil no que diz respeito à políticas públicas na área de saúde. Sabe-se que a falta de organização e de investimentos é um problema a ser enfrentado pelo Programa Mais Médicos, mas resta claro que medidas para amenizar

disparidades estão sendo tomadas e que o Governo Federal busca maneiras de mitigar tais problemas enfrentados na saúde brasileira.

Um ponto arriscado do Programa é a possibilidade dos pacientes serem atendidos por médicos recém-formados, que não conhecem a realidade brasileira, ou que ainda não possuem experiências e capacitações adequadas para trabalhar em locais de atenção básica com baixa tecnologia nas diversas regiões do país.

Coincidentemente ou não, médicos cubanos são especialistas nesse tipo de atendimento, pois a medicina cubana é fundamentada em atenção básica de saúde e prevenção. Uma combinação contrastante que consegue atender a grande maioria dos pacientes e de obter ótimas estatísticas de saúde a um custo muito mais baixo.

Segundo Viviane Tavares (2013), de acordo com o Relatório de Estatísticas de Saúde Mundiais de 2011, da Organização Mundial de Saúde, o governo federal ainda é o que mais gasta com saúde pública, porém, possui uma contribuição menor do que é necessário. Do grupo de países que possuem um modelo de atendimento público de saúde, o Brasil é o que tem a menor participação do Estado, ficando com 44%, quase metade do que é investido no Reino Unido (84%).

Diante de intensa polêmica, a maioria da classe médica brasileira, sobretudo a que exerce a saúde privada, foi altamente crítica ao Programa, posicionando-se veementemente contra a vinda de médicos estrangeiros ao Brasil, pois sustentam a sensação de perda de espaço e autonomia dos médicos brasileiros.

Neste sentido, observa-se uma postura conservadora e contrária ao Programa, deixando claro que os interesses corporativistas da classe médica se sobrepõem aos interesses da população.

Por outro lado, determinados médicos apoiaram o programa, ressaltando alguns pontos falhos, entretanto, reafirmando que esta política visa atender “(...) de modo imediato angústias primárias de parcela considerável da população que se encontrava totalmente desassistida e recoloca, no centro do debate político nacional, a bandeira do direito à saúde” (MELO, 2015: 15).

Após um ano de lançamento, o Programa arrematou críticas positivas. Números do Ministério da Saúde indicam que 14,4 mil profissionais foram distribuídos em 3,7 mil municípios e em 34 tribos indígenas. Cerca de 75% desses médicos estão em áreas de grande vulnerabilidade social (LABOISSIÈRE, 2014).

Além disso, cerca de 86% dos atendidos pelo Sistema Único de Saúde afirmam que, após um ano, o atendimento melhorou depois da chegada dos profissionais. Os impactos positivos já podem ser sentidos pela população. Conforme a chefe da missão médica cubana no Brasil, atualmente 11.456 médicos cubanos são colaboradores do programa, garantindo atendimento de aproximadamente cinquenta milhões de habitantes (FORMENTI, 2014).

Dados divulgados pelo Ministério da Saúde (LABOISSIÈRE, 2014) apontam que o programa aumentou em 35% o número geral de atendimento em consultas na atenção básica, de 4.428.112 em janeiro de 2013 para 5.972.908 em janeiro de 2014. O atendimento de pessoas com diabetes também teve aumento de 45%, passando de 587.535 em janeiro de 2013 para 849.751 em janeiro de 2014. No mesmo período houve um aumento no atendimento de pacientes com pressão arterial em 5% e consultas para o pré-natal em 11%. Além de uma melhor otimização do atendimento em unidades básicas, reduzindo assim o encaminhamento para hospitais em 20%.

Portanto, pode-se dizer que o Programa, em um breve período, teve mudanças significativas para com o atendimento da população mais carente.

Avaliando em curto prazo, acredita-se que o programa está dando certo, mas que ainda há muito a fazer. Juntamente com a abertura de novas vagas em cursos de medicina, a criação de novos cursos e o investimento em infraestrutura, foram dados os primeiros passos para a melhoria na saúde pública. Claro que muito precisa ser melhorado, principalmente com maiores investimentos em especialização médica, pois há forte carência desse tipo de atendimento.

Pode-se destacar como pontos positivos relacionados ao programa, a melhor distribuição de médicos pelo país, levando em consideração que em 2013, havia 1.500 vagas não preenchidas por médicos, sendo em sua maioria em cidades do interior, com grande carência de profissionais da medicina. Portanto, o Programa Mais Médicos visa suprir essa

necessidade, levando médicos estrangeiros para prestar atendimento em lugares que médicos brasileiros não atendem.

Outro ponto positivo são os investimentos propostos pelo Ministério da Saúde, na construção e reforma de hospitais, UBS e UPAS e também a compra de novos equipamentos, com destaque para a diminuição na espera do atendimento médico e da superlotação de hospitais e unidades básicas de saúde.

A ampliação do curso de medicina em dois anos também deve ser apontada como uma melhoria, pois a alocação de médicos para atuação em atenção básica e no sistema de urgência e emergência, contribui para o conhecimento de como é a real situação das pessoas que dependem do SUS.

Como pontos negativos, ressalta-se a falta de instalações e equipamentos adequados para o atendimento populacional, pois em certas regiões não há nem água potável, o que se questiona: como um médico pode submeter-se a tais condições de trabalho? Outro ponto de destaque é a ausência de investimentos nos cursos de medicina, lembrando o quão difícil é ingressar em uma universidade pública.

Por fim, o Mais Médicos apresenta-se como um programa novo, faz parte de um amplo pacto de melhoria do atendimento aos usuários do SUS, objetivando acelerar os investimentos em infraestrutura nos hospitais e unidades de saúde e ampliar o número de médicos nas regiões mais carentes do país, como os municípios do interior e as periferias das grandes cidades.

Vale ressaltar que este Programa ainda será gerador de muitas críticas, sejam elas positivas ou negativas, mas um programa que em primeiro momento deve-se reconhecer os seus resultados.

3. Considerações finais

A sociedade brasileira passa por um momento de transformações demográficas significativas que afetam diretamente o gerenciamento dos recursos públicos, muitas vezes

insuficientes para a concretização dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, como por exemplo, o direito à saúde.

O Sistema Único de Saúde – SUS, criado pela CF/88 e regulamentado pela Lei nº 8.080/1990, atualmente enfrenta defeitos em seu gerenciamento em decorrência do baixo investimento e escassez de recursos. Médicos reclamam da falta de infraestrutura, equipamentos e investimentos em pesquisas e tecnologia. Grande parte da população se demonstra insatisfeita com o atendimento médico na saúde pública. Os gestores municipais vêm cobrando mais recursos estaduais e federais com o intuito de melhor atender as necessidades básicas da população.

Diante deste cenário, o Poder Público vem buscando implementar ações afirmativas visando a melhoria da saúde brasileira. Portanto, após a criação do SUS, várias políticas públicas de saúde foram criadas como “O Programa da Família”, a “Política Nacional de Atenção Básica” e o recente “Programa Mais Médicos”, analisadas neste artigo.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho foi analisar o “Programa Mais Médicos” e os impactos na saúde da população brasileira. Criado pela Lei nº 12.871/2013, este Programa busca solucionar alguns dos problemas mais urgentes na área da saúde como: melhor redistribuição de médicos pelas regiões; maiores investimentos em infraestrutura e compra de novos aparelhos; a extensão do curso de medicina impondo aos médicos recém-formados passagem obrigatória pelo SUS; e a criação de novas faculdades que ofereçam o curso medicina.

Em mais de um ano de programa, alguns resultados foram positivos, como a diminuição das filas de espera nos atendimentos, o aumento no número de consultas de atenção básica, o aumento no número de pré-natal e também nas consultas de diabetes e pressão arterial.

Entretanto, faz-se necessário a continuidade do programa, objetivando o fortalecimento e incentivo aos estudos médicos e também a humanização diante das necessidades básicas populacionais. Políticas públicas de saúde devem ser levadas a sério e devem ser prioridade, porque por meio delas, visa-se obter uma vida digna para todos.

Por fim, o Programa Mais Médicos é importante e demonstra que o Estado busca mais uma vez solucionar problemas na saúde que existem há décadas. Mesmo parecendo ser uma política paliativa para alguns, este Programa deve ser encarado como uma política preventiva

que busca melhorar a estruturação dos serviços de saúde pública no Brasil, sobretudo, nas áreas mais carentes do país.

^[1] Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

^[2] Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

^[3] Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às Ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

^[4] Art. 200. Ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

^[5] Art. 13. É instituído, no âmbito do Programa Mais Médicos, o Projeto Mais Médicos para o Brasil, que será oferecido:

I - aos médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado no País; e

II - aos médicos formados em instituições de educação superior estrangeiras, por meio de intercâmbio médico internacional.

§ 1º A seleção e a ocupação das vagas ofertadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil observarão a seguinte ordem de prioridade:

I - médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado no País, inclusive os aposentados;

II - médicos brasileiros formados em instituições estrangeiras com habilitação para exercício da Medicina no exterior; e

III - médicos estrangeiros com habilitação para exercício da Medicina no exterior.

§ 2º Para fins do Projeto Mais Médicos para o Brasil, considera-se:

I - médico participante: médico intercambista ou médico formado em instituição de educação superior brasileira ou com diploma revalidado; e

II - médico intercambista: médico formado em instituição de educação superior estrangeira com habilitação para exercício da Medicina no exterior.

[6] Art. 4º. O funcionamento dos cursos de Medicina é sujeito à efetiva implantação das diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

§ 1º Ao menos 30% (trinta por cento) da carga horária do internato médico na graduação serão desenvolvidos na Atenção Básica e em Serviço de Urgência e Emergência do SUS, respeitando-se o tempo mínimo de 2 (dois) anos de internato, a ser disciplinado nas diretrizes curriculares nacionais.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 19 nov. 2015

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em 27 nov. 2015.

COHEN, S. C. et al. **Habitação saudável no Programa Saúde da Família (PSF): uma estratégia para as políticas públicas de saúde e ambiente**. Jul. 2004. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/csc/v9n3/a26v09n3.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas**. São Paulo, Ed. RT – Revista dos Tribunais, Revista dos Tribunais, vol. 737, março de 1997, p. 11-22.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Audiência Pública sobre o programa “Mais Médicos para o Brasil”**. Jul. 2013. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2013/Arquivos/Encaminhamentos_-

[CNMP - Mais M%C3%A9dicos_Vers%C3%A3o_Final_Revisada_1.pdf](#). Acesso em: 19 nov. 2015.

FORMENTI, Ligia. 86% acreditam que atendimento melhorou após Mais Médicos. **Revista Exame.com**. 04 set. 2014. Seção Brasil. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/para-86-atendimento-melhorou-apos-mais-medicos>. Acesso em: 29 ago. 2015.

KILSZTAJN, S. Programa Saúde da Família. **Revista Associação Médica Brasileira**. São Paulo, v. 47, nº 4, outubro/dezembro de 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-42302001000400021&script=sci_arttext. Acesso em 19 ago. 2015.

LABOISSIÈRE, P. Programa Mais Médicos completa um ano. **Revista Exame.com**, 08 jul. 2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/programa-mais-medicos-completa-um-ano>. Acesso em: 24 ago. 2015.

LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. Direitos Sociais & Políticas Públicas – Desafios Contemporâneos. IN: LEAL, Rogério Gesta; RECK, Janriê Rodrigues. **Possíveis Dimensões Jurídico-Políticas locais dos Direitos Civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

LUCCHESI, P. T. R. et al. **Políticas Públicas em Saúde Pública**. Disponível em: http://www.professores.uff.br/jorge/polit_intro.pdf. Acesso em: 27 ago. 2015.

MELO, Daniela Tranches de. **Movimentos Sociais e institucionalização de políticas públicas de saúde no Brasil: a experiência do movimento sanitário e do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Mauad X Faperj, 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O SUS no seu Município. Garantindo saúde para todos**. 2004. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_municipio_garantindo_saude.pdf. Acesso em 18 set. 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Cartilha Entendendo o SUS**. 21 de junho de 2006. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/cartilha-entendendo-o-sus-2007.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria n.º 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), 21 out. 2011. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 27 ago. 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa Mais Médicos – dois anos: Mais Saúde para os Brasileiros**. 2015. Disponível em: http://cdnmaismedicos.elivepress.com.br/images/PDF/Livro_2_Anos_Mais_Medicos_Ministerio_da_Saude_2015.pdf. Acesso em 20. set. 2015.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 140p.

PALACIOS, Ricardo. O Programa Mais Médicos. **Revista Samuel**. Novembro de 2014, nº11, p.18.

POLATO, A.; TAVOOLIERI, N. Crise na saúde: entenda as propostas polêmicas para a área. **Revista Época Online**, 19 jul. 2013. Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2013/07/bcrise-na-saudeb-entenda-propostas-polemicas-para-area.html>. Acesso em: 24 ago. 2015.

PROENÇA, Nelson Guimarães. Os quatro mandamentos da saúde pública. **Revista Associação Médica de Medicina**. Novembro de 2014, nº 263, p. 3-5.

REIS, Denize Oliveira; ARAÚJO, Eliane Cardoso de; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira. **Políticas Públicas de Saúde no Brasil: SUS e pactos pela Saúde**. Portal da Universidade Aberta do SUS, 2009. Disponível em: http://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/esf/1/modulo_politico_gestor/Unidade_4.pdf. Acesso em: 20 nov. 2014.

SIMÕES, C. **Curso de Direito Social**. São Paulo: Editora Cortez, 3ª edição, 2009, p. 122 – 140.

TAVARES, Viviane. Gastos do Governo com a Saúde Pública. **Revista Samuel**. Novembro de 2013, nº11, p.52-55.