ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL*

Renilda Almeida Marques de Oliveira**

1. Introdução; 2. Algumas questões na política de previdência social; 3. A questão da estrutura; 4. Algumas propostas e sugestões.

Análise do desempenho do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas). Seleção de questões importantes para as transformações que o sistema deve sofrer no sentido de tornar-se mais flexível e mais eficiente em relação às mudanças ambientais. Consideração de variáveis que conduzem ao questionamento da atual situação do Sinpas e à avaliação das possibilidades de repensar a Previdência Social.

1. *Introdução*

Muito se tem ouvido falar sobre os grandes números relacionados com a Previdência Social no Brasil. Ora o déficit, ora o superávit. São terminologias e colocações que nada representam para a maioria dos seus usuários, que nem sequer têm condição de saber o que isto significa.

A Previdência Social surgiu condicionada a aspectos que lhe imprimem, inegavelmente, caráter social. No entanto, a forma como tem sido tratada, como se tem avaliado o seu desempenho, é estritamente econômica, quantitativa. O aspecto qualitativo nunca chegou a ser especulado.

Sabe-se que é necessário um grande esforço para formular e implementar mudanças nos organismos públicos. Reformas neste sentido requerem uma situação contextual favorável.

A Previdência Social é viável não porque consegue trabalhar favoravelmente seus números, mas porque, com certa envergadura, pode ser capaz de corresponder à demanda social, de atuar na sociedade de modo a prestar serviços de qualidade que correspondam tanto à expectativa da sua clientela, quanto aos objetivos de desenvolvimento da Nação.

O sistema de Previdência Social precisa ser pensado em termos de para onde a sociedade caminha, sem o caráter determinista que torna irrelevante qualquer ação que fuja ao corriqueiro. Há que se tomar iniciativas para inscrever elementos alternativos na realidade, capazes de formular e avaliar novas possibilidades para a Previdência Social.

A reforma administrativa é um dos instrumentos capazes de provocar a reflexão sobre os aspectos algumas vezes desconsiderados, por já fazerem parte do senso comum. É a oportunidade de se analisarem caracteres das instituições, desde a sua missão até o papel que desempenham na sociedade.

* Trabalho premiado no Concurso Nacional de Monografias sobre Reforma da Administração Pública Federal, promovido pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), em 1986.

** Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas; analista de organização e métodos da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). (Endereço da autora: Rua Prof. Gabizo, 20/402 – Tijuca – 20.271 – Rio de Janeiro, RJ).

O escopo deste trabalho tem por base algumas indagações básicas que possibilitem deflagrar uma nova maneira de "pensar" a Previdência Social. Suas respostas poderão ser o ponto de partida para reformas relevantes na mesma.

2. *Algumas questões na política de previdência social*

Dentro do nosso contexto surgem algumas importantes questões que, abordadas em tempo hábil, podem corrigir grandes falhas hoje apontadas no sistema previdenciário.

Como, no Brasil, os componentes do agregado "política social" restringem-se na maior parte à política previdenciária, as questões abordadas a seguir se inserem adequadamente nas indagações que poderiam ser levantadas a respeito da atuação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas).

Vista sob o ângulo de política social, a política de previdência seria aquela que se dedicaria a diminuir as desigualdades sociais, agindo sobre os meios mais aptos a garantir o acesso da população de baixa renda às conquistas sócio-econômicas da Nação.

Desta forma, a maior questão é saber se realmente a política de previdência está servindo (ou pode servir) de meio para corrigir a distribuição de renda. A política de previdência chega a atuar nos mecanismos da economia por meio de sua função compensatória? Ela tem realmente compensado os "danos" que os mecanismos econômicos causam a certa camada da população?

A discussão dessa questão envolve aspectos muito complexos em termos da medição da qualidade dos serviços oferecidos. Se os mesmos são de qualidade duvidosa, não chegam realmente a "compensar" de alguma forma esses danos.

Assim sendo, podemos indagar se a medição da qualidade dos serviços é viável no Sinpas. Em caso afirmativo, que mecanismos possibilitam tal aferição?

Uma outra questão é referente à reconcentração da renda. As ações de política previdenciária podem estar ocasionando essa reconcentração? Quem produz, por exemplo, os serviços médicos? Que parcela dos recursos chega a atingir ou até mesmo é direcionada às camadas de baixa renda?

O problema do financiamento também é importante, principalmente no que se refere ao sistema contratual, às contribuições que condicionam os benefícios, à transferência dos custos de contribuições dos empregadores para os empregados e para a população consumidora. Todos estes aspectos têm seu peso relativo na questão da reconcentração da renda.

Agravante ainda é o fato de que quando os custos da previdência, de responsabilidade dos empregadores, são repassados para o preço dos produtos, o consumidor está indiretamente "financiando" a Previdência, embora nem sempre tenha acesso aos serviços por ela prestados.

Outra questão diz respeito à imposição que é feita à comunidade na oferta de serviços. Estaria, por exemplo, a população reivindicando determinado tipo de serviço e/ou benefício, em vez de outro que lhe está sendo oferecido? Um exemplo recente desse processo está na instituição do seguro-desemprego, pleiteado há tempos. Por que as decisões devem ser tomadas sem a participação da população interessada?

Relevante também é a questão referente à tendência do crescimento do aparato administrativo. Que efeitos tem esse crescimento sobre a prestação e o fluxo de serviços? A quem isso beneficia? Não residiria aí um dos grandes causadores das

fraudes? Que medidas deveriam ser institucionalizadas para estabelecer os limites necessários?

A preponderância de critérios político-partidários na contratação de representantes da Previdência Social (recursos contratados para prestação de serviços onde a Previdência Social não possui órgão próprio) tem-se sobreposto aos critérios de administração racional. Adicione-se a isso o despreparo de tais recursos e a sua excessiva quantidade e, então, pode-se verificar os enormes prejuízos causados à população que, na sua maioria, desconhece tais mecanismos.

Uma outra questão é a do paternalismo. Estará a política previdenciária, de certa forma, acentuando o paternalismo, ao invés de atenuá-lo? Deveria a política de Previdência Social intervir na política econômica? Seria talvez uma solução, dentro da ótica economia-eficiência, essa política ter realmente caráter "previdente", investindo consideravelmente em capital humano, através de programas efetivos de medicina preventiva, nutrição, etc.? Os benefícios econômicos decorrentes destes investimentos, se comparados aos custos impostos à sociedade nos casos de doenças, aposentadorias prematuras, etc., seriam compatíveis com a política econômica, já que reduziriam gastos em saúde, em previdência, além da redução da força improdutiva do País (os "encostados" do INPS)?

Outro grande questionamento é o que se refere ao grau de informação da população sobre os seus direitos e sua situação perante a Previdência Social. Como não há um mecanismo de controle de serviços com a ótica voltada para a satisfação da clientela, a impressão que se tem é que o sistema de Previdência Social está voltado para si mesmo. Não se consegue detectar linhas que estabeleçam elos entre as instituições que compõem o Sinpas e o ambiente em que elas atuam. A clientela previdenciária conhece os seus direitos? É capaz de conduzir o sistema previdenciário para encontrar medidas de eficácia dos serviços e de desempenho satisfatório? Sem que se adote a fiscalização por finalidade não se poderá estabelecer padrões que possam mensurar os serviços ofertados.

Se parece difícil medir a eficácia do Sinpas através dos seus efeitos na sociedade, pode-se supor ser mais viável avaliá-la por meio de qualidade de seus recursos humanos e sua habilidade para aplicação de conhecimentos específicos em todas as formas. Neste caso, pergunta-se: Estará o sistema apto para tal tipo de avaliação? Que mecanismos foram institucionalizados neste sentido?

Se olharmos a administração como um instrumento de transformação social, surge a seguinte pergunta: poderia o conceito de desenvolvimento e compromisso oferecer solução para problemas hoje encontrados no Sinpas? De que forma estariam preparados os organismos públicos para assimilar ações reformistas e modernizantes? A análise destas questões leva a crer que, fundamentalmente, qualquer reforma administrativa depende também da estratégia utilizada.

Que objetivo maior visualiza-se na reforma administrativa de organismos de cunho social, se não a melhoria de relações com sua clientela?

Para se compreender a natureza das queixas sobre o tratamento dado aos clientes e o atendimento às suas expectativas pelas instituições, e, ainda, saber o que pode ser feito para atender essas reclamações, é útil examinar a questão das formas que as relações com a clientela podem tomar e como se comportam atualmente.

Pergunta-se: que instrumentos e mecanismos indicam as ações a deflagrar e a estratégia a utilizar? Teria o sistema condições de fornecer respostas a essas perguntas?

A natureza da interação "cliente-organização" é, na maior parte das vezes, definida pelos arranjos estruturais característicos da organização. O fato de que o cliente, na maioria das organizações burocráticas, seja encarado como subordinado faz com que as unidades estruturais que se encontram no limiar organização-clientela tenham pouca relevância.

A estrutura definida para organizações públicas de cunho social deveria estar apta a converter demandas em ações administrativas.

A compatibilização de objetivos pretendidos com os meios para atingi-los surge como precípua se quisermos efetuar qualquer análise que envolva alterações estruturais através da otimização de recursos, em busca de melhor desempenho institucional.

Qual poderia ser o desempenho de uma instituição que não possui meios adequados para o cumprimento de seus objetivos, que não dispõe de recursos voltados para a função para a qual foi criada, que não apresenta vínculos com seu propósito social? O quão defasada está uma estrutura que poderia assim ser identificada?

3. *A questão da estrutura*

A necessidade de mudança na administração pública é algo vital para que se capacite a máquina administrativa a se tornar elemento propulsor do processo de desenvolvimento, através da adoção de medidas que garantam a rigorosa aplicação do capital público.

A reforma administrativa, através de esforços metodizados, pode vir a aumentar a eficiência das organizações para que elas tenham boas condições de gestão. Assim, apesar de qualquer estrutura organizacional sugerir estabilidade, a organização deve auto-avaliar-se a fim de estar disposta a facilitar as mudanças porventura necessárias.

O momento por que passa o País, onde uma boa administração está diretamente relacionada com o melhor aproveitamento de recursos existentes, induz à reciclagem situacional de alguns sistemas vigentes, que ora se encontram na mesma medida de um outro momento histórico, onde os recursos foram utilizados contextualmente.

Há épocas em que certos segmentos da administração têm caráter preponderante. É o caráter que se poderia atribuir a todos aqueles organismos que em dada situação merecem ser analisados intrinsecamente, no seu conteúdo, na sua relação de eficiência. Em situações de recursos mais ou menos escassos, critérios diferenciados são utilizados para sua aplicação. Em análise pode-se detectar duas espécies de organismos: os que atendem diretamente às necessidades básicas de um determinado sistema e os que, pelo tipo de empreendimento, são, pela própria natureza, compressíveis. A esse conjunto de organismos passamos a chamar de estrutura. Questionando-se o nível de recursos, cabe determinar a que ponto se terá uma estrutura ideal, apta a cumprir os objetivos propostos.

O Programa Nacional de Desburocratização veio atacar a síndrome burocrática da administração pública. Dentre alguns aspectos tidos como burocráticos, pode-se citar aqueles estreitamente relacionados à proposta em questão, como a valorização excessiva das atividades-meio em detrimento das atividades-fim; a perda da eficiência administrativa; o esvaziamento das funções relacionadas diretamente com a clientela; a concentração do poder de decisão.

Dentro do Sistema de Planejamento Federal, segundo o Decreto-lei nº 200, de 1967, cabe aos órgãos centrais, setoriais e seccionais de planejamento "assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades governamentais; modernizar as estruturas e procedimentos da administração, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas de governo".

Os esforços de integração do planejamento administrativo no processo de planejamento econômico e social vigente no País são primordiais. A análise administrativa, como função do planejamento, ainda que isolada, constitui decorrência lógica dessa integração. Por outro lado, devem ser desenvolvidos, em tempo hábil, mecanismos de avaliação que demonstrem a conveniência, a utilidade e a oportunidade de transformar, criar ou extinguir órgãos e entidades em função das alterações ambientais.

A grande complexidade alcançada por algumas organizações e a contaminação por valores de crescimento tendem a impedir que, em situação real de escassez de recursos, sejam utilizados instrumentos analíticos para buscar soluções que, inevitavelmente, dizem respeito à mobilização de recursos internos existentes. É o caso de melhor aproveitamento destes, dentro de um mesmo sistema institucional.

Assim, em dadas épocas, o grande volume monetário do orçamento não consegue demonstrar a racionalidade do sistema, pois reflete a necessidade de enfrentar continuamente cortes orçamentários e até mesmo a percepção de escassez torna-se importante fator de decisão, na busca de soluções mais racionais.

A dicotomia aparência x eficácia, onde a um corresponde a maximização e a outro a otimização de recursos investidos, respectivamente, tem conotação relevante quando, analiticamente, faz-se a opção por considerar aspectos quantitativos ao invés de qualitativos. A tendência a admirar estruturas colossais como sendo as de maior racionalidade vai de encontro à própria iniciativa interna dos sistemas de se auto-avaliarem visando a busca de soluções para os problemas públicos.

É de se esperar que a administração pública tenha a responsabilidade de encontrar soluções para grandes equações e, vista por este ângulo, dependerá cada vez mais do uso de técnicas analíticas e de seu manejo cada vez mais aprimorado. É a vez dos ataques às burocracias emperradas, em sua forma weberiana tradicional, que se tornam rapidamente "antiquadas".

A sobrevivência das instituições, no sentido de "saúde organizacional", está na medida exata em que elas se sintam capacitadas a mudar. Sistemas adaptáveis, flexíveis, sensíveis à ambiência externa são sistemas que tendem à eficácia, pois estão aumentadas as possibilidades de as organizações atingirem seus objetivos sem incapacitar seus meios e recursos. Desta maneira, a busca da estrutura organizacional ideal está mais em torno de problemas a resolver do que de hierarquias imperiosas. Julga-se, aqui, precípua a questão do estabelecimento de limites.

O aperfeiçoamento da boa administração é uma condição necessária para a modernização de qualquer sistema. A criação de estruturas adequadas tem caráter modernizante, desde que vise a efetividade, desde que se baseie na estipulação de objetivos coordenados da melhor forma possível.

Em se tratando de indivíduos que compartilham bens e vivem numa sociedade, desfrutando de interesses comuns, eles prezam a boa administração de seus interesses, a partir da definição de alguma estrutura organizacional.

Não é o que tem acontecido dentro de nossas burocracias, onde, entre alguns fatores, pode-se destacar: tendência crescente para erros, fazendo com que se fuja,

cada vez mais, dos reais interesses públicos; falha na escolha das respostas às demandas; altos custos sociais; desgaste dos bens públicos usados inadequadamente; soluções paliativas superando as definitivas.

A prática demonstra a conveniência da centralização de algumas atividades institucionais. Caso se traçasse uma linha divisória para discriminar as atividades desenvolvidas dentro de uma organização, encontraríamos, de um lado, as atividades que são executadas a fim de assegurar a existência e o funcionamento da organização como tal e, de outro, as atividades que são efetuadas a fim de realizar o objetivo para o qual a organização foi instituída e é mantida. As primeiras são atividades quase sempre similares, quando não absolutamente idênticas, e as outras são atividades que utilizam técnica e processo específicos: são atividades relacionadas à função precípua da organização. São as primeiras as que estão vinculadas aos órgãos que podem ser denominados "compreensíveis".

Não só pelo que é demonstrado na prática, mas principalmente pela eficiência de trabalho, economia das operações e semelhança de serviços prestados é que se pode concluir pela padronização de métodos para as atividades similares.

A conveniência de centralização destas atividades, por um lado, tende a aumentar a eficácia do sistema e, por outro, reduz o seu custo, tanto mais quando os mesmos serviços são executados dentro de um mesmo sistema, por três estruturas gigantescas, "estanques", como é o caso do Iapas, INPS e Inamps, dentro do Sinpas.

Em 1977, o INPS passou por grande e basilar transformação estrutural. Desde a sua criação, em 1967, até esta data, vinha mantendo uma única estrutura, responsável pela formulação e implementação de serviços propostos pelos sistemas de saúde, trabalho e previdência social, pois até então não havia um sistema específico de previdência e assistência social, como o Sinpas, criado na mesma época.

Em tempo, questionava-se o desdobramento do INPS e as justificativas estavam mais para o aspecto administrativo do fato do que para aspectos políticos, econômicos ou sociais, que, se surgiram, não tiveram a devida transparência.

A busca da especificidade que geraria maior eficiência; o melhor desempenho funcional; a descentralização que traria tantos benefícios quantos se conhece quando se fala a seu respeito; outras razões administrativas que não precisam ser explicitadas, foram estes motivos suficientes, divulgados, quando do desdobramento do INPS e da criação do Sinpas.

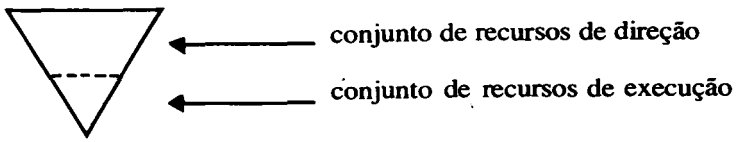
A instituição pública faz parte de um sistema social mais amplo que fornece suporte à formulação e implementação das políticas públicas. Teoricamente essa instituição arrumar-se-ia de forma a estabelecer estruturas compatíveis com o cumprimento dessas políticas. A composição da estrutura organizacional estaria diretamente relacionada às diretrizes e estratégias que permitiriam a consecução mais "eficiente" dessas políticas.

Pode-se detectar, de imediato, a inter-relação existente entre os objetivos de uma instituição através da consecução de políticas e seu desempenho e a estrutura que viabilizaria tal evento.

A estrutura do Sinpas precisa ser repensada, no seu conteúdo, na sua relação de troca com a sociedade.

4. *Algumas propostas e sugestoes*

• *Proposta*
– Promover alterações estruturais no Sinpas, distribuindo e otimizando recursos existentes.
• *Sugestões:*
a) dotar os órgãos de execução de recursos físicos e humanos capazes de promover a consecução eficaz e eficiente dos trabalhos;
b) inverter a posição da "pirâmide administrativa", que vem apresentando a seguinte configuração:



c) estabelecer que as atividades-meio das instituições sejam centralizadas em um só organismo, ao invés de permanecerem disseminadas e com custos altíssimos, como acontece hoje com a área de administração do INPS, Iapas e Inamps. Suas estruturas são colossais e até "pitorescas", se comparadas com as das áreas-fim.
• *Proposta:*
– Institucionalizar mecanismos que permitam o levantamento sistemático de dados sobre o comportamento do Sinpas no meio social onde atua.
• *Sugestões:*
a) instituir, em primeiro plano, grupo interdisciplinar de profissionais competentes que realizem pesquisas sociais capazes de diagnosticar e propor soluções alternativas para a Previdência Social;
b) estabelecer, num segundo momento, organismos estruturais, dentro do Sinpas capazes de atuar de maneira eficiente no acompanhamento das políticas;
c) estabelecer indicadores sociais e padrões de aferição da atuação do Sinpas;
d) constituir grupos de "fiscalização" do qual participem pessoas da comunidade, sindicatos e outros órgãos que venham a contribuir para a busca do melhor desempenho da Previdência.
• *Proposta:*
– Destacar a função do planejamento no Sinpas a fim de que se torne possível a compatibilização de programas e sua integração no sistema maior da instituição.
• *Sugestões:*
a) atribuir ao sistema de planejamento competências que viabilizem a consecução de planos de trabalho e sua execução;
b) dar-lhe caráter de assessoria, no nível decisório das autarquias que compõem o Sinpas, situando-o em nível hierarquicamente diferente do das secretarias responsáveis pelas atividades-fim;
c) fortalecer os vínculos com o sistema de planejamento federal, principalmente com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Seplan-Semor).
• *Proposta:*
– Instituir, dentro das autarquias, um sistema de desenvolvimento de recursos humanos em substituição ao sistema vigente de treinamento.

• *Sugestões:*
a) tornar a máquina administrativa capaz de formar recursos humanos voltados para o desenvolvimento de programas estabelecidos pelo Sistema;
b) promover debates sistemáticos e seminários sobre a Previdência Social, suas diretrizes e meios de atuação;
c) estabelecer mecanismos que permitam a participação dos servidores da instituição na formulação e implementação de políticas, diretrizes e estratégias de ação (gerência participativa);
d) instituir comissões de servidores qualificados com a competência de acompanhar os trabalhos desenvolvidos nas diversas áreas da instituição, com a finalidade de manter equilíbrio entre os aspectos enfocados pelos seus dirigentes (aspectos econômicos, sociais, políticos e administrativos);
e) desenvolver programas de treinamento gerencial, enfatizando políticas públicas e comprometimento com a função pública, para administradores do quadro da Previdência Social.

• *Proposta:*
– Valorizar o órgão de modernização administrativa, dentro do Sistema de Planejamento, no sentido de que este se torne instrumento eficiente, capaz de promover mudanças na instituição.
• *Sugestões:*
a) capacitar a modernização administrativa com recursos e meios que permitam a análise e avaliação da atual situação das instituições, segundo seus objetivos de prestação de serviços;
b) promover programas de modernização administrativa capazes de atuar na tecnologia adotada, renovando-a, adequando-a às mudanças ambientais;
c) atribuir ao sistema de modernização administrativa a promoção de estudos de distribuição de órgãos e unidades contratadas de prestação de serviços previdenciários (competência hoje definida para a modernização, mas não cumprida, já que as decisões têm sido totalmente político-partidárias);
d) promover programas de racionalização administrativa que além de trabalhar os "métodos de trabalho" sejam capazes de diagnosticar e atuar no aspecto "organização";
e) estabelecer objetivos "analisáveis" para todo e qualquer programa de racionalização, evitando a pulverização de programas que comprovadamente só têm como resultado os altos custos envolvidos e o descrédito com relação à racionalização.

• *Proposta:*
– Institucionalizar um "sistema de informações à comunidade", a respeito dos seus direitos e responsabilidades para com a Previdência Social, estendendo os programas a serem desenvolvidos à área rural e outras áreas carentes do País.
• *Sugestão:*
a) divulgar informações através de programas televisionados em rede educativa; programas de rádio, imprensa local, órgãos próprios da Previdência, prefeituras municipais, igrejas, comunidades de base, etc.
• *Proposta:*
– Estabelecer critérios de desempenho que possibilitem a avaliação dos órgãos de prestação de serviços das instituições.
• *Sugestão:*
a) desenvolver estudos que visem fornecer meios para que os beneficiários da Previdência tenham seus benefícios concedidos dentro de prazos que atendam às

suas necessidades. Ou seja, estabelecer parâmetros e indicadores de aferição de desempenho à luz da clientela previdenciária.

● *Proposta:*

– Verificar a atual situação da Previdência Social, na sociedade brasileira, com vistas a estabelecer diretrizes para mudanças.

● *Sugestões:*

a) discutir aspectos qualitativos relacionados com as ações de previdência social;

b) viabilizar ações que levem a política previdenciária a atuar de maneira a servir de instrumento desenvolvimentista;

c) gerar alternativas que viabilizem o Sinpas através de levantamento de dados sociais e sua utilização na formulação de políticas públicas.

Summary

In her analysis of the Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – Sinpas (National System of Social Security and Welfare), the writer states a few points she reckons as important bases for necessary modifications the system must face, to become more flexible and more efficient, in terms of environmental changes.

As the study progresses, she emphazises some variables leading to a critical discussion on the present state of the Sinpas, and to an appraisal of the possibilities of a new approach to social security in Brazil.