



GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

© 2020, DOS AUTORES

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
DE GESTÃO PÚBLICA
PNAP/2017-2019**

COORDENADOR

Paulo Ricardo Zilio Abdala

COORDENADOR SUBSTITUTO

Rafael Kruter Flores

SECRETÁRIO

Paulo Roberto Gomes Garcia

BOLSISTA ADMINISTRATIVO

Davi D'Avila

Julia Gomes dos Santos

CORPO DOCENTE: DISCIPLINAS

Profs. Drs.

Aragon Erico Dasso Júnior

Ariston Azevedo

Clezio Saldanha dos Santos

Cristina Amélia Carvalho

Davide Carbonai

Diogo Joel Demarco

Christine da Silva Schröder

Fábio Meira Bittencourt

Fernando Dias Lopes

Gilberto Tavares dos Santos

Guilherme Dornelas Câmara

Leonardo Granato

Rafael Kruter Flores

Silvia Generali da Costa

Sueli Maria Goulart da Silva

COORDENADOR DE TUTORIA

Gabriela Perin

Tito Francisco Ianda

Erik Álvaro Fernandes

TUTORES DE DISCIPLINAS

Adriana Paz Nunes

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Ana Júlia Possamai

Carlos Roberto Santos Vieira

Cláucia Piccoli Faganello

Fernando Gonçalves de Gonçalves

Ísis Oliveira Bastos Matos

Jaqueline Guimarães Santos

Mauricio Pozzebon de Lima

Paulo Rodrigues Cerqueira

Roberta Carnelos Resende

Tanise Dias Freitas

Tito Francisco Ianda

Vinicius de Lara Ribas

Executado por



publicato@publicato.com.br

www.publicato.com.br

51 3013.1330

VERSÃO DIGITAL

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-87636-04-7



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Gestão Pública [livro eletrônico]: casos, análises e práticas :
/ organização Paulo R. Z. Abdala, Ronaldo Bordin.
- 1. ed. - Porto Alegre, RS : Publicato Editora, 2020.
PDF

ISBN 978-65-87636-04-7

1. Administração pública - Brasil 2. Rio Grande do Sul (RS)
3. Saúde pública - Aspectos sociais I. Abdala, Paulo R. Z.
II. Bordin, Ronaldo.

20-52239

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

IMPACTOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO PRÓ-GESTÃO NO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVO HAMBURGO

KARINE ECKERT
DIOGO JOEL DEMARCO

Introdução

Em meio às turbulentas mudanças ocorridas no Ministério da Previdência Social, que foi extinto e teve parte de suas atividades transferidas ao Ministério da Fazenda, bem como as ameaças de mudanças na previdência do servidor público, modelos de políticas públicas que englobem maior transparência, modernização da gestão e padrões de qualidade são muito bem-vindos. Os regimes próprios de previdência social (RPPS) consomem grande parcela do orçamento público, o que faz com que sua gestão eficiente seja imprescindível para o equilíbrio das contas públicas.

O Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), que vem sendo construído desde 2011 e tomou sua forma final em janeiro de 2018, está em fase de implantação e promete garantir “maior estabilidade na gestão e consolidação de avanços, evitando que as naturais mudanças no comando político do ente federativo resultem em descontinuidade ou retrocessos na gestão previdenciária” (BRASIL, p. 11). Os desafios para a sua implementação são muitos e, para que seja colocado em prática, será necessária uma análise da estrutura e dos processos que sofrerão mudanças dentro do RPPS, adequando assim às exigências do referido programa.

O RPPS objeto deste estudo é o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo (Ipasem NH), criado através da Lei Municipal nº 154 de 24 de dezembro de 1992, que se trata de um órgão de administração indireta do município de Novo Hamburgo com personalidade jurídica de natureza autárquica, e tem por objetivo a realização de operações de seguridade social aos servidores públicos municipais e seus dependentes.

Este trabalho buscou, a partir do estudo da atual estrutura do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo (Ipasem), realizar uma análise dos processos envolvidos para o atendimento dos requisitos de obtenção da certificação do Pró-Gestão RPPS e, em consequência, solidificar um planejamento das ações que deverão ser implementadas. Para tanto,

dentro da estrutura e do contexto atual do Ipasem, busca responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os setores e processos que sofrerão mudanças e de que forma elas serão praticadas para adesão eficaz ao Pró-Gestão RPPS?

O Pró-Gestão RPPS visa o incentivo à adoção de melhores práticas de gestão previdenciária, que estão inseridas em três pilares (Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária). O objetivo geral deste trabalho é identificar os processos do Ipasem que pertencem a estes pilares, permitindo analisar os impactos e desafios das mudanças, desenvolvendo um projeto de solidificação das ações necessárias para implantação do referido programa.

Para atender ao objetivo geral proposto acima, foram elencados três objetivos específicos: 1) Descrever as ações necessárias para o atendimento às diretrizes propostas pelo manual do Pró-Gestão RPPS; 2) Identificar, dentro da estrutura organizacional atual do Ipasem, os processos e os servidores envolvidos, bem como as lacunas a serem preenchidas para atendimento às diretrizes descritas; e 3) Estabelecer um planejamento para a obtenção da certificação, através do preenchimento das lacunas encontradas e organização dos processos do Instituto objeto deste estudo.

O Brasil contava em 2018 com 2.116 RPPS, responsáveis pela gestão de recursos superiores a R\$ 200 bilhões, e atendem quase 10 milhões de segurados, entre ativos, aposentados e pensionistas.

A adequação dos processos de trabalho dos RPPS às exigências estabelecidas pelo Manual do Pró-Gestão RPPS garante o aperfeiçoamento da gestão previdenciária e assegura o equilíbrio financeiro e atuarial, garantindo sustentabilidade na concessão e manutenção dos benefícios aos seus segurados.

Apesar de facultativa, a adesão do Pró-Gestão RPPS é requisito obrigatório para obtenção de classificação como investidor qualificado e investidor profissional, conforme a Portaria MPS nº 300, de 03 de julho de 2015. Tais disposições são necessárias para que os RPPS possam aplicar seus recursos em determinados fundos de investimento, o que possibilita maior diversificação na alocação dos mesmos. Diante disso, são indispensáveis desde já ações de planejamento para adesão ao Pró-Gestão RPPS, uma vez que os processos envolvidos demandam importantes mudanças na estrutura e na organização dos processos internos.

O Ipasem tem suas regras de organização e funcionamento regidos pela Lei Federal 9.717/98 e alterações, que define como finalidade do RPPS administrar a previdência dos servidores do ente, arrecadando e gerindo os recursos, e garantindo a manutenção dos benefícios. De acordo com Nogueira (2011), a referida lei possibilitou a eliminação de fragilidades dos RPPS através de uma reformulação dos sistemas de previdência do setor público, estabelecendo princípios de caráter contributivo e solidário, bem como do equilíbrio financeiro e atuarial.

Em relação à gestão dos RPPS, Nogueira (2011) aponta que a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial somente se dará quando houver maior transpa-

rência, participação, planejamento e controle das unidades gestoras. O Pró-Gestão RPPS vem com a proposta de dar maior transparência nas informações e proporcionar maior participação dos beneficiários na gestão dos RPPS.

Procedimentos Metodológicos

Em termos metodológicos trata-se de um estudo exploratório, de abordagem qualitativa. Devido ao fato do Pró-Gestão RPPS ainda estar em fase de implantação, não foram encontrados estudos publicados no que tange à análise dos processos a ele pertencentes, mas há diversas publicações sobre gestão de projetos, mapeamento de processos, planejamento e implantação de políticas públicas que auxiliaram na construção deste trabalho.

Para atender a natureza exploratória da pesquisa, em se tratando de ilustrar a situação de uma autarquia municipal frente às demandas da certificação, primeiramente foi realizado um estudo detalhado da estrutura do Ipasem através de análise documental na legislação municipal que o rege, qual seja a Lei Municipal nº 154 de 24 de dezembro de 1992. A pesquisa documental também orientou a busca pelas informações sobre a certificação a ser implantada, onde a principal fonte foi o Manual do Pró-Gestão RPPS, aprovado pela Portaria SPREV nº 03, de 31 de janeiro de 2018.

A posse dos dados colhidos na pesquisa documental orientou a aplicação de entrevistas nos setores envolvidos nas atividades inerentes à certificação, quais sejam a Coordenadoria de Contabilidade e Finanças, Coordenadoria de Recursos Humanos, Coordenadoria de Informática, Procuradoria e Diretoria. Cada entrevistado respondeu perguntas de acordo com as ações da certificação pertencentes a sua área. As entrevistas foram realizadas durante o mês de março de 2018, e ampliaram a familiaridade com o cenário do problema de pesquisa que já havia sido adquirida na pesquisa documental.

Contexto do Estudo

Nos tempos da colonização do Brasil, a proteção social do indivíduo se fez presente com a criação de santas casas de misericórdia, montepios e sociedades beneficentes. Porém, a temática previdenciária específica surgiu na constituição de 1891, onde havia a previsão de aposentadoria por invalidez para os funcionários públicos, que no ano seguinte foi estendida aos operários do Arsenal da Marinha.

Segundo Rangel et al. (2009), o grande marco na previdência social do Brasil se deu em 1923, com a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Este período foi marcado também pela regulamentação jurídica das previsões legais e constitucionais anteriores, criação do Conselho Nacional do Trabalho e criação de caixas por empresas. Em 1826 foi criada a caixa de aposentadorias e pensões dos empregados portuários e marítimos

e, dois anos depois, dos empregados das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.

A partir de 1930, no primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, o sistema previdenciário adquiriu uma forma mais abrangente, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões. Conforme Rangel et al. (2009), vinculados ao Ministério, e com autonomia para definir suas alíquotas de contribuição e seus pacotes de benefícios, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) para categorias profissionais específicas. O sistema previdenciário deixou de ser estruturado por empresa, passando a ser por categorias profissionais. Marítimos, comerciários, bancários e industriários foram as primeiras categorias que tiveram seus institutos criados.

A uniformização da legislação sobre a previdência social ocorreu com o advento do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, aprovado pelo Decreto nº 35.448, de 01/05/1954. Em 1960, após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), com o objetivo de desfragmentar e diminuir as diferenças entre as categorias profissionais, através da uniformização das contribuições, bem como das prestações de benefícios dos diferentes institutos. Seis anos depois, já durante o regime militar, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) reuniu na mesma estrutura os IAPs até então existentes. No final desta década, finalmente houve a inclusão das categorias profissionais marginalizadas, como a dos autônomos, domésticos e rurais, no rol dos beneficiários do sistema (SCHWARZER, 2002).

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, aconteceu o desdobramento do INPS em três novos órgãos: INPS, desta vez com suas funções limitadas à administração e gestão dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração da Previdência Social (Iapas), responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pela administração do Sistema de Saúde Previdenciário.

Este último e importante período foi marcado pela retração da economia mundial que, embora tenha sido freada pelas políticas internas de desenvolvimento, surtiu efeitos sobre os programas de proteção social no início dos anos 1980. Assim, surgiram novas regras para assegurar o equilíbrio financeiro do sistema, entre eles a liberação do teto de contribuição e o aumento da alíquota de contribuição dos empregadores, inclusive a introdução de alíquotas progressivas conforme sua faixa de salário.

Com a constituição federal de 1988, houve uma reforma democrática que rompeu com o autoritarismo dos períodos anteriores. Assim, os grupos sociais

acabaram conquistando mais espaço. No ramo previdenciário, ocorreu a introdução do conceito de seguridade social, de acordo com Rangel et al. (2009), através da universalização, participação social na gestão e diminuição das desigualdades socioeconômicas. Para atender aos objetivos, o sistema foi estruturado sob os seguintes pilares:

- Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos não segurados pelo regime próprio;
- Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores públicos cujos entes já tenham instituído o seu regime; e,
- Regime de Previdência Complementar Privada, organizado de forma autônoma e de adesão facultativa.

A previdência passou a ser assegurada como um direito social fundamental, protegido através da configuração da mesma como cláusula pétrea. Essa nova perspectiva proposta pela Constituição de 1988 rompeu com a antiga forma de valorização e organização do mercado de trabalho público, onde o papel do servidor passou a ser considerado peça fundamental na administração do Estado.

A Previdência do Servidor Público após a CF/88

As duas emendas constitucionais propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que trataram da reforma administrativa foram fundamentais neste processo de transição para uma administração pública gerencial. Através delas, foi permitida a contratação, através de processo seletivo, de servidores públicos pela consolidação da legislação do trabalho (CLT), pondo fim à obrigatoriedade do regime jurídico único. A estabilidade dos servidores também sofreu alterações, tornando-se mais flexível. Obedecendo ao princípio da autonomia dos poderes, ficou estabelecido um tratamento equilibrado no que tange à organização administrativa e vencimentos dos servidores.

A adaptação da administração pública 'a concepção de Estado liberal resultou na extinção de postos de trabalho do serviço público, motivada pela adoção programas de demissão voluntária, fechamento de organismos estatais e privatizações, todos resultantes da reforma supracitada.

A proposta de Emenda Constitucional n° 33, enviada ao congresso em 1995, tornou o acesso aos benefícios mais restrito, pois a aposentadoria dos servidores seria calculada pelo tempo de contribuição, com nova idade mínima, sendo modificada a fórmula de cálculo dos proventos. A ideia geral era de se exigir uma contribuição que seja, atuarialmente, compatível com uma aposentadoria de 75 a 80% do salário médio recebido nos últimos 36 meses anteriores à passagem para a inatividade, dado o rendimento médio esperado para as contribuições dos servidores (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 52).

Ainda, com a intenção de “reduzir a pressão existente sobre o Tesouro Nacional no que se refere ao pagamento dos inativos e pensionistas” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 64), o projeto previa a revisão da concessão, dos valores e das formas de reajuste de pensões, bem como a criação de um programa de saúde dos servidores. A Emenda Constitucional nº 20 de 1998 foi aprovada depois de decorridos três anos do seu envio ao Congresso, com algumas alterações (Quadro 1).

Quadro 1. Relação das alterações do art. 40 da CF/88 promovidas pela EC 20/98

Formas de aposentadoria	Constituição Federal de 1988	Emenda Constitucional nº 20/1998
Aposentadoria por invalidez permanente	Proventos integrais	Proventos proporcionais ao tempo de contribuição
Aposentadoria compulsória	Setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.	Setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.
Aposentadoria voluntária (homem)	Trinta e cinco anos de serviço, com proventos integrais.	Não se aplica
Aposentadoria voluntária (mulher)	Trinta anos de serviço, com proventos integrais.	Não se aplica
Aposentadoria voluntária com proventos proporcionais (homem)	Trinta anos de serviço, ou sessenta e cinco anos de idade.	Sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição ou sessenta e cinco anos de idade
Aposentadoria voluntária com proventos proporcionais (mulher)	Vinte e cinco anos de serviço, ou sessenta anos de idade.	Cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição ou sessenta anos de idade
Aposentadoria voluntária (magistério - homem)	Trinta anos de efetivo exercício	Cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição ou sessenta anos de idade
Aposentadoria voluntária (magistério - mulher)	Vinte e cinco anos de efetivo exercício	Cinquenta anos de idade e vinte e cinco de contribuição ou cinquenta e cinco anos de idade

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a nova redação da emenda constitucional em questão, o § 1º do art. 40 estabelece que a aposentadoria voluntária depende do cumprimento do exercício no serviço público:

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, ...

Para o magistério, o § 5º do mesmo artigo determinou que o tempo de contribuição fosse exclusivo e de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Para a previdência complementar, o art. 40, § 14 assim estabelece:

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

As mudanças resultantes da EC 20/98 para os RPPS's se resumem na adoção de novos limites de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, unificação das regras aplicadas aos servidores federais, estaduais e municipais, e permissão para adoção do teto igual ao fixado pelo RGPS através da implantação de um sistema de previdência complementar. Mais especificamente nas formas de aposentadoria elencadas pelo art. 40 da CF/88, a aposentadoria com proventos integrais foi extinta, houve a alteração do termo tempo de serviço por tempo de contribuição, bem como o aumento deste tempo e das idades mínimas para que o servidor tivesse direito ao benefício. Nas regras de transição, ficou estabelecido que a idade mínima fosse de 53 anos para homens e 48 para mulheres, para os filiados antes de 1998.

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo – IPASEM

Visando atender os preceitos da Constituição Federal no que tange ao atendimento dos benefícios de aposentadoria, auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade ao servidor, bem como pensão por morte e auxílio-reclusão para seus dependentes, o regime próprio dos servidores do município de Novo Hamburgo (Ipasem) foi criado através da Lei Municipal nº 154 de 24 de dezembro de 1992.

Desde a sua fundação até os dias atuais, o Ipasem passou por muitas mudanças. O referido instituto passou a ter sede própria somente em maio de 1994, e funcionava com a cedência de funcionários do município, contratados e estagiários. O crescimento do número de segurados tem criado a necessidade de muitas adequações na estrutura administrativa. A Lei Complementar nº 2.204 de 23 de novembro de 2010 criou o primeiro quadro de cargos efetivos. Em 2011, tomaram posse os primeiros servidores concursados do Ipasem.

Conforme estabelecido pelo art. 19 da Lei Municipal nº 154/92, são segurados do Instituto todos os servidores públicos municipais efetivos dos Poderes Executivo e Legislativo, fundações e autarquias municipais, ativos e inativos. O Ipasem atende 9.759 segurados, dos quais 3.443 são ativos, 2.004 aposentados e pensionistas e 4.312 dependentes. Cabe destaque o crescimento de segurados inativos de 2013 para 2014 (48,39%) e de 2016 para 2017 (27,71%). O percentual de servidores inativos em relação aos ativos sofreu um aumento expressivo nos últimos anos: de 20,73% do total de segurados em 2011, e aumentou para 34,13% em 2018.

O salário médio das contribuições pagas aos inativos e pensionistas é de R\$ 4.738,04, enquanto o salário médio da população ativa é de R\$ 4.368,04, conforme a Nota Técnica Atuarial n° 3507/2018. Tais números, em conjunto com a quantidade de segurados, mostra um cenário de preocupação quanto à sustentabilidade do plano previdenciário dos servidores.

O financiamento do pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais do Ipasem NH se dá através dos respectivos fundos, que são separados em virtude das exigências da Lei n° 9.717/98 e a Portaria do MPS n° 402/08, que vedam a utilização de recursos da previdência para assistência à saúde dos segurados. O fundo de previdência (Art. 111 da lei Municipal n° 154/1992) é composto pela contribuição do servidor (11% do salário de contribuição), a contribuição patronal do empregador (14,6% do salário de contribuição) e da alíquota de custeio especial paga pelo empregador (14,8% do salário de contribuição). O fundo de assistência é constituído pela contribuição e do servidor e do empregador, sendo 5,5% do salário de contribuição para cada um.

O Pró-Gestão RPPS

Em 2011, membros do Conselho Nacional dos Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV) já debatiam um modelo de certificação institucional para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), cuja proposta foi retomada e aprimorada no segundo semestre de 2014 por um grupo de trabalho da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), em conjunto com representantes de RPPS de todo o Brasil. No ano seguinte, o documento final produzido foi submetido à apreciação e a aprovação do CONAPREV.

Nasceu então o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), que foi instituído pela Portaria MPS n° 185, de 14 de maio de 2015. Com adesão facultativa, o programa “tem por objetivo incentivar os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade”. O referido programa busca a profissionalização da gestão, o atendimento das exigências legais e a garantia da sustentabilidade e da continuidade administrativa.

Sete meses após a publicação da portaria que instituiu o Pró-Gestão RPPS, a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) publicou a Portaria n° 03, de 07 de dezembro de 2015, aprovando a versão inicial do Manual do Pró-Gestão RPPS, e abrindo o processo de consulta pública para apresentação de dúvidas, críticas e sugestões ao seu conteúdo. O prazo da referida consulta era até 20 de fevereiro de 2016, porém foi prorrogado para 21 de março de 2016 através da Portaria SPPS n° 01 de 10 de fevereiro de 2016. No final do mesmo ano, a Portaria

SPPS nº 06 de 08 de dezembro de 2016 divulgou nova versão do Manual do Pró-Gestão RPPS contendo as alterações construídas através das contribuições aca-
tadas. Nova convocação ocorreu em 08 de novembro de 2017, através da publica-
ção da Portaria SPREV nº 13, desta vez para audiência pública com a finalidade
de debater os parâmetros a serem observados pela Secretaria de Previdência na
avaliação e habilitação para credenciamento das entidades que atuam como cer-
tificadoras no âmbito do Programa.

Finalmente, de 31 de janeiro de 2018, foi aprovada a versão final do Manual
do Pró-Gestão RPPS, bem como instituída a Comissão de Credenciamento e Ava-
liação, designando seus membros, definindo as suas atribuições, composição e
requisitos de funcionamento. Tais ações constam na Portaria SPREV nº 03, de 31
de janeiro de 2018.

Toda a criação do Pró-Gestão RPPS se deu em meio às turbulentas mudanças
ocorridas na estrutura do Governo. O Ministério da Previdência Social foi extinto
logo após a sua instituição, tendo suas atividades transferidas ao Ministério da
Fazenda. Como se pode observar nas portarias citadas, todo o processo de con-
sulta pública foi comandado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social
(SPPS). Já a audiência pública e a aprovação da versão final do manual ficaram
a cargo da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (SPREV), que deu
continuidade à implantação do programa.

Funcionamento e critérios de avaliação para obtenção da certificação

A Comissão de Credenciamento e Avaliação do Pró-Gestão RPPS é composta por
dois representantes da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência So-
cial - SRPPS, da Secretaria de Previdência, um representante da Subsecretaria
de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA, do Ministério da Fazen-
da e três representantes indicados pelo Conselho Nacional dos Dirigentes dos
Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV. Os integrantes possuem
mandatos de dois anos e serão presididos por um dos representantes do SRPPS
que exercerá o voto de qualidade quando houver empate. Dentre as suas funções
estão realizar a gestão compartilhada do Programa; receber, analisar e decidir
os requerimentos de credenciamento ou renovação das entidades certificadoras;
analisar os pedidos de reconsideração de suas decisões; solicitar documentos
e realizar diligências, responder consultas das entidades certificadoras, avaliar
seu desempenho e propor ações; realizar reuniões de articulação; avaliar os re-
sultados do programa; analisar sugestões e propor alterações no Manual do Pró-
Gestão RPPS .

As entidades certificadoras, após devidamente credenciadas, são responsá-
veis por conceder diretamente a certificação aos RPPS, através de procedimen-
tos relativos à auditoria de conformidade. Até a presente data há duas entidades

certificadoras credenciadas: Fundação Carlos Alberto Vanzolini e Instituto de Certificação Qualidade Brasil – ICQ Brasil. A auditoria realizada pelas entidades nos RPPS interessados em obter a certificação deverá contemplar pelo menos uma fase presencial. No entanto, nos anos de 2018 e 2019 será admitida verificação apenas documental em municípios de pequeno porte com menos de 50 mil habitantes, com a finalidade de proporcionar maior adesão e diminuir o custo da certificação. O ente federativo ou RPPS é responsável pela escolha e contratação da entidade certificadora, dentre as credenciadas, bem como também pelo pagamento dos serviços prestados. Não é permitida nenhuma outra relação comercial entre os RPPS e as entidades certificadoras, que não seja de procedimentos relativos à auditoria ou ações de capacitação.

Para obter a certificação institucional do referido programa, as unidades gestoras devem cumprir determinadas ações, divididas em três pilares:

- controles internos: conjunto de políticas e procedimentos que garantem que os objetivos da organização sejam atendidos, devendo garantir que os riscos sejam mantidos dentro dos patamares aceitáveis, que os demonstrativos financeiros reflitam adequadamente suas operações e que os procedimentos administrativos sejam operados com ética, segurança e economia.
- governança corporativa: conjunto de processos que tem como objetivo consolidar boas práticas de gestão e garantir a proteção dos interesses de todos os envolvidos com a Instituição.
- educação previdenciária: trata da capacitação, qualificação e formação específica que devem ser ofertadas aos servidores e gestores do RPPS.

Estes pilares possuem ao todo 24 ações, que são divididas em quatro níveis de aderência cada uma, onde o nível I é considerado mais simples e o IV, mais complexo. Na avaliação, sendo atingidos níveis de aderência diferentes, a certificação se dará no nível mais simples dentre os atingidos.

A IMPLANTAÇÃO DO PRÓ-GESTÃO RPPS NO IPASEM

Com base nas informações de critérios de avaliação para obtenção da certificação Pró-Gestão RPPS foi elaborado um modelo para o termo de abertura do projeto. O referido documento compreende a formalização do projeto e serve de base para o planejamento do mesmo.

O termo de abertura contém, como elementos de entrada, a especificação do trabalho do projeto, os acordos que definem e influenciam o seu planejamento, os fatores ambientais do instituto e os ativos de processos organizacionais. Este documento define o nome do projeto, que é “Implantação do Pró-Gestão no Instituto

de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo”, e tem como descrição resumida a adequação dos processos internos do Ipasem NH às exigências do Pró-Gestão RPPS, para adesão à certificação. Os recursos financeiros necessários para as ações do projeto serão retirados da verba de administração da previdência, a gerência fica por conta da diretoria, enquanto o cliente é o próprio Instituto. O prazo estipulado para a implantação é de três meses. Dentre os produtos esperados destacam-se a melhoria na gestão dos processos internos do Ipasem NH, maior rentabilidade dos ativos financeiros, eficácia no atendimento aos segurados e maior satisfação dos atores sociais envolvidos.

A coleta dos requisitos do projeto compreende o levantamento das partes interessadas e das suas necessidades, de acordo com as exigências do Pró-Gestão RPPS e o termo de abertura do projeto. As partes interessadas possuem responsabilidades que variam desde contribuições para estudos até o patrocínio financeiro e político do projeto, e ignorar estas responsabilidades pode causar um impacto prejudicial nos objetivos pretendidos (PMI, 2004). O processo de identificação das partes interessadas compreende a identificação de todas as pessoas envolvidas e documenta as informações relevantes relacionadas aos seus interesses.

Partindo das exigências constantes no anexo 8 do Manual do Pró-Gestão RPPS, em comparação com a estrutura organizacional do Ipasem e os anexos do plano de classificação de cargos e funções do instituto (Lei Municipal nº 2.204, de 23 de novembro de 2010), se pode identificar os setores envolvidos em cada ação necessária para adesão à certificação.

Ao Diretor-Presidente, por se tratar do gerente do projeto e também por gerir e dirigir todas as atividades administrativas do instituto (art. 10 da Lei Municipal 154/92), cabem todas as atividades do projeto que estejam pendentes e necessitem de autorização para implantação. As contratações e aquisições deverão ser efetuadas pela Coordenadoria de Gestão, mais especificamente pelos setores de compras e licitações. Cabe à Procuradoria, em conjuntos com os setores envolvidos, a elaboração dos planos e códigos exigidos, que serão aprovados pelo Conselho Deliberativo. O setor de Comunicação ficará responsável pela divulgação de todas as ações aos envolvidos, bem como o encaminhamento de todas as publicações necessárias à Coordenadoria de Informática que, por sua vez, é responsável pela manutenção do site do instituto. Há também ações específicas para alguns setores, como o mapeamento das atividades da área de análise da concessão e revisão de aposentadorias e pensões, que deverá ser realizado pela Coordenadoria de Benefícios e Recursos Humanos.

Considerando as informações acima, a partir da identificação dos setores envolvidos nas 24 ações elencadas no Manual do Pró-Gestão RPPS, foi montado um roteiro de questionários a serem aplicados à direção do instituto e aos coordenadores envolvidos nos processos pertencentes aos critérios de avaliação para obtenção da certificação.

Com base nas respostas dos questionários, foi possível relacionar as ações que necessitam de implantação ou mudanças, proporcionando uma visão completa dos requisitos do projeto. Para o pilar de controles internos, o nível I da certificação exige o mapeamento e manualização da área de benefícios, capacitação do gestor de recursos e do comitê de investimentos, existência e funcionamento de uma estrutura de controle interno, política de segurança da informação e gestão da base de dados cadastrais. O segundo pilar do programa, governança corporativa, institui ações de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, com a finalidade de atingir a missão institucional e proteger os interesses de todas as partes interessadas na boa gestão do RPPS. Por fim, o terceiro e último pilar do Pró-Gestão RPPS trata da qualificação dos servidores a respeito de assuntos relativos ao papel da previdência social.

O escopo compreende a descrição detalhada do projeto, com o objetivo de promover o entendimento comum do que deve ser feito, ou seja, deve conter os requisitos e características dos serviços a serem entregues, gerenciamento de expectativas, possíveis problemas e riscos, além dos resultados do projeto.

A descrição geral do escopo se fundamenta na promoção de todas as ações necessárias para a obtenção da certificação Pró-Gestão RPPS, no nível I, conforme estipulado pela Portaria SPREV nº 3/2018, de 31/01/2018, e define como equipe do projeto a diretoria executiva e todas as coordenadorias do instituto, bem como os órgãos colegiados, Prefeito Municipal, Poder Legislativo e segurados do instituto como demais envolvidos.

Ainda, de acordo com o escopo elaborado, a obtenção da certificação Pró-Gestão RPPS proporciona a boa gestão do Instituto, a sua sustentabilidade, a transparência, e a satisfação dos segurados. A certificação também garante a classificação como investidor qualificado e investidor profissional, conforme a Portaria MPS nº 300, de 03 de julho de 2015, ampliando as possibilidades de investimentos e de ganho na rentabilidade dos mesmos.

Os requisitos mencionados no escopo abrangem todas as ações elencadas no anexo 05 do Manual do Pró-Gestão RPPS. A necessidade de aprovação de algumas ações pelos órgãos colegiados, bem como alterações na legislação do instituto (edição de projetos de lei, bem como aprovação do mesmo pelo Poder Legislativo e sanção do Prefeito Municipal), estão entre os riscos iniciais definidos, juntamente com a resistência às mudanças por partes dos servidores envolvidos nos processos.

Na definição dos prazos do projeto, ficou estipulado que as aquisições contratações necessárias, bem como a elaboração de documentos e respectiva aprovação pelo conselho deliberativo serão realizadas em até 30 dias após o início do mesmo. A adequação da estrutura e dos processos internos do instituto obedecerá a um prazo máximo de 45 dias, e a realização dos cursos e seminários, senso previdenciário e publicações exigidas se dará em, no máximo, 60 dias. Após de-

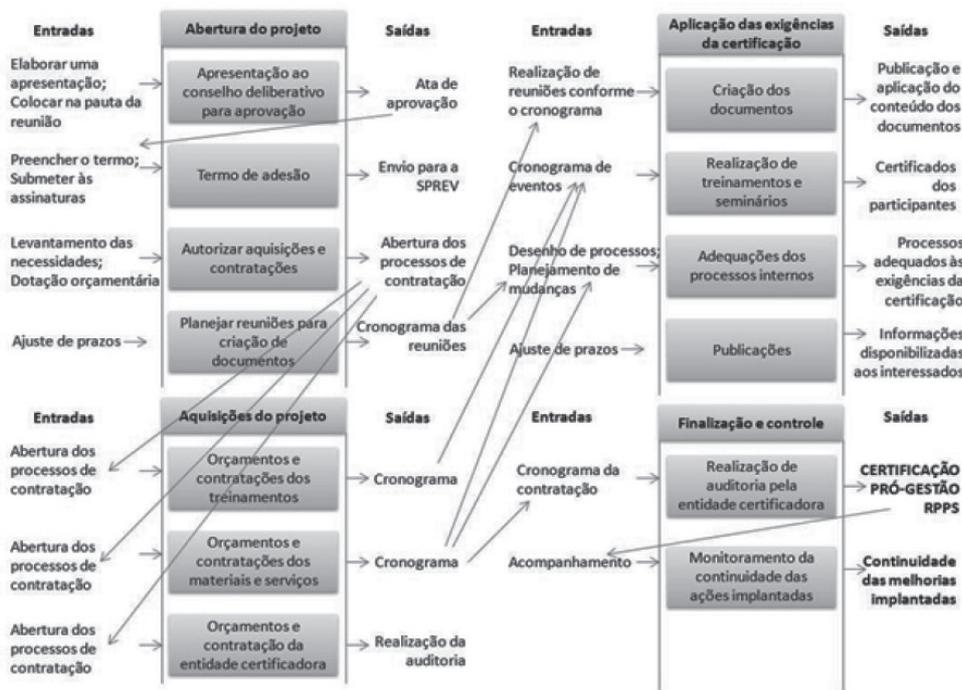
corridos todos os prazos acima, e atendidas todas as etapas, a entidade certificadora realizará a auditoria de verificação.

Ainda existem algumas lacunas a serem preenchidas no planejamento do escopo no que tange aos custos da contratação da entidade certificadora, pois não foi realizado nenhum orçamento oficial em relação aos valores de contratação para o Ipasem NH.

A EAP - Estrutura Analítica do Projeto, também conhecida pelo termo em inglês WBS - Work Breakdown Structure, é uma decomposição do escopo do projeto em fases/níveis e tem como principal objetivo deixar claro como o projeto está organizado e o que será entregue, ou seja, quais trabalhos serão realizados e como serão produzidos.

Cada componente do projeto possui entradas e saídas, e requer a aplicação de processos burocráticos. Portanto, a estrutura acima pode ser desmembrada de forma que explique o que será necessário fazer em cada parte. As fases do projeto estão interligadas, ou seja, algumas são processadas através do resultado das outras. A figura abaixo detalha as entradas e saídas de cada componente e os interliga.

Figura 1. Entradas e saídas da Estrutura Analítica do Projeto (EAP)



Fonte: elaborado pela autora.

Além do detalhamento dos componentes, outra função importante do EAP é a de delegar as responsabilidades. A coleta dos requisitos do projeto (item 3.2.2), em conjunto com a legislação do Ipasem, auxiliou nesta delegação. Isto porque as atividades e responsabilidades de cada servidor ou setor estão bem definidas e engessadas, sendo respeitada a segregação e proibido o desvio de funções.

Desta forma, todos os componentes da abertura do projeto pertencem à Diretoria do Instituto, e as aquisições ficam à cargo da Coordenadoria de Gestão. Já a aplicação das exigências envolverá os setores elencados nas tabelas 5, 6 e 7 deste trabalho, enquanto a finalização e o controle serão realizados e acompanhados pela Diretoria.

O plano de gerenciamento do projeto de implantação da certificação Pró-Gestão RPPS no Ipasem determina como o trabalho será realizado e é formado pelos planos e documentos gerados pelos processos do projeto. Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto exige observar o escopo preliminar, os processos de gerenciamento, os fatores ambientais da instituição e os ativos de processos organizacionais. Tais observações são caracterizadas como entradas do plano de gerenciamento. As ferramentas e técnicas utilizadas compreendem a metodologia de gerenciamento, o sistema de informações e a opinião especializada.

Considerando a estrutura organizacional do Ipasem, sugere-se para este caso a criação de uma comissão de acompanhamento da implantação da certificação Pró-Gestão RPPS, constituída por, no mínimo, seis membros. Além do gerente do projeto (direto-presidente), podem participar desta comissão um representante de cada coordenadoria do instituto.

Dentre as responsabilidades da comissão de gerenciamento do projeto estão, dentre outras: Acompanhamento de todas as etapas do projeto; avaliação, revisão, aprovação e validação das mudanças propostas; definição de prazos de entregas das documentações exigidas; e, desenvolvimento de detalhes técnicos do projeto.

Considerações Finais

As práticas adotadas na gestão de projetos buscam facilitar o planejamento de mudanças de forma que estas sejam executadas com o menor número de intercorrências possível, e seus resultados sejam satisfatórios. Por isso, prever os riscos e as premissas da implantação de uma certificação garante maior sucesso no projeto, uma vez que todas as etapas serão, ou pelo menos deverão, ser realizadas dentro do esperado e planejado.

No entanto, há de se ressaltar que o setor público possui algumas particularidades em relação ao setor privado com relação às formas de gestão e planejamento. Enquanto no setor privado algumas ações dependem apenas da autorização de um superior hierárquico, na esfera pública as mudanças podem muitas vezes necessitar de alterações na legislação. A simples contratação de um novo funcionário depende da realização de um concurso público, após a criação do cargo por lei.

Outro cenário importante a ser observado é aquele no qual a autarquia não possui gerência, como a legislação previdenciária que regula os RPPS's, que está ameaçada pela proposta de reforma da previdência. O cenário atual causa insegurança nos regimes próprios o inclusive os desmotiva a buscar a certificação, pela incerteza da continuidade da forma de trabalho atualmente aplicada pela SPREV, dentro do Ministério da Fazenda.

Como o Ipasem possui dois lastros no atendimento ao servidor, que são a previdência e a assistência, recomenda-se que as ações propostas pela certificação Pró-Gestão RPPS sejam aplicadas em ambas as áreas, ainda que na assistência elas não sejam obrigatórias, a fim de garantir melhorias na sua gestão, bem como maior transparência e sustentabilidade.

Considerando as premissas e os desafios encontrados, conclui-se que a adoção de práticas de gestão de projetos, como o proposto pelo PMI, se faz necessária para a boa condução dos ajustes que o Ipasem terá que fazer para a certificação Pró-Gestão RPPS. O resultado obtido com a gestão de projetos vai muito além da obtenção da certificação, ou seja, vai garantir que as mudanças sejam conduzidas de forma eficiente e com o menor custo possível. Neste caso, o caminho é tão importante quanto o resultado.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 07 dez. 2018.

BRASIL. Lei federal nº 9.717 de 27 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm>. Acesso em 14 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 15 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/SPPS. Portaria SPPS nº 03, de 07 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprrios/pro-gestao-rpps/>> Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/SPPS. Portaria SPPS nº 01, de 10 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprrios/pro-gestao-rpps/>> Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/SPPS. Portaria SPPS nº 06 de 08 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprrios/pro-gestao-rpps/>> Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda/SPREV. Portaria SPREV nº 13, de 08 de novembro de 2017. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 15 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda/SPREV. Portaria SPREV nº 03, de 31 de janeiro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 02 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 300, de 03 de julho de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 06 de julho de 2015.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. Secretaria Jurídica e de Documentação. Manual de gestão por processos. Brasília: MPF/PGR, 2013.

CUNHA, Alex Uilamar do Nascimento. Mapeamento de processos organizacionais da UnB: caso Centro de Documentação da UnB – CEDOC. Monografia (especialização) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2012.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 81, n. 4, p. 75-91, out./nov./dez. 2011.

NOVO HAMBURGO. Lei Municipal nº 154 de 24 de dezembro de 1992. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/1992/16/154/lei-ordinaria-n-154-1992-dispoe-sobre-o-sistema-de-seguridade-social-aos-servidores-publicos-do-municipio-de-novo-hamburgo?q=154%2F92%20ipasem>>.

NOVO HAMBURGO. Lei Municipal nº 2.204 de 23 de novembro de 2010. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-complementar/2010/220/2204/lei-complementar-n-2204-2010-institui-o-plano-de-classificacao-de-cargos-e-funcoes-do-quadro-deservidores-do-instituto-de-previdencia-e-assistencia-dos-servidores-municipais-de-novo-hamburgo-ipasem-altera-lei-municipal-n-1541992-e-da-outras-providencias>>.

PETERS, Guy B. Os Dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. Revista do Serviço Público, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008.

PISA, Beatriz Jackiu ; OLIVEIRA, A. G. GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.: In: 1º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (1º SNPD), 2013, CURITIBA. Anais do SNPD. Curitiba: PPGP/UTFPR, 2013. v. 1.

PMI. Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos: Guia PMBOK® 3a. ed. – EUA: Project Management Institute, 2004.

RANGEL, Leonardo Alves et. al. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 brasileira. IN Políticas sociais acompanhamento e análise: vinte anos da constituição federal, no 17. Brasília, IPEA, 2009.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Aspectos da Desconstrução da Reforma Democrática do Estado: perspectiva gerencial e precarização do trabalho. Dissertação (Mestrado): Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UNB, 2006.

SCHWARZER, H. & SILVA, Eni R. Proteção Social, aposentadorias, pensões e gêneros no Brasil. Brasília: IPEA, 2002 (Texto para discussão 934).

QUADROS, Alinne Silva. & CARVALHO, Hélio Gomes de. O gerenciamento da comunicação de projetos públicos: como adaptar os processos do PMBOK/PMI à realidade da administração pública. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v.1, n.1, 2012.