




# Solidez da Previdência Municipal

Seminário final de pós-doutorado  
Ribeirão Preto, 1 Ago 2018

**Dra. Diana Vaz de Lima**  
Universidade de Brasília

A close-up photograph of a hand holding a small, pink piggy bank. The piggy bank is decorated with green floral patterns and has a smiling face. The background is a soft, out-of-focus green, suggesting an outdoor setting. The text is overlaid on the right side of the image.

Programa de Pós-Doutorado da FEA-RP/USP  
Departamento de Contabilidade

**RESILIÊNCIA FINANCEIRA DE MUNICÍPIOS E  
EFEITOS ORGANIZACIONAIS NOS FUNDOS DE  
REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Supervisor: Prof. Dr. André C B de Aquino

Área de atuação: Contabilidade do Setor Público



# Ambiente

- A política de previdência social no Brasil é regulamentada em nível federal.
- Abre oportunidades para os governos locais implementarem fundos de previdência (RPPS) para seus servidores municipais.
- Regula e restringe o espaço de ação dos governos no desenho das políticas dos fundos localmente.



# Ambiente

- Os RPPS como unidades administrativas autônomas da prefeitura idealmente deveriam ser mais independentes e autônomas administrativamente
- Era de se esperar que essas organizações fossem capazes de defender-se e recuperar-se perante fatores ou condições adversas (resiliência financeira).
- Que seguissem a busca da aplicação de recursos eficiente em seus fundos.

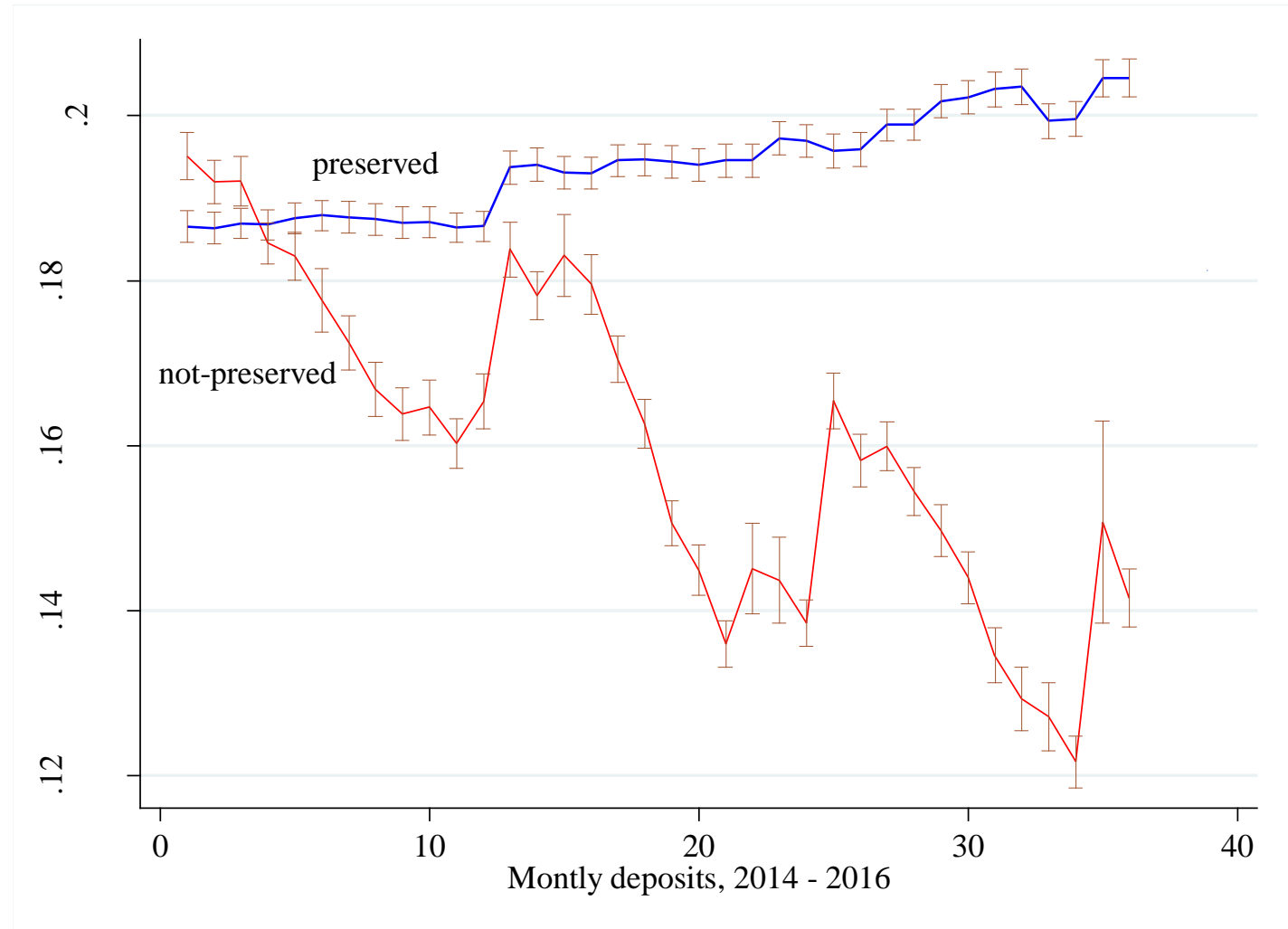


# Hipótese inicial e premissa da pesquisa

- Inicialmente buscávamos entender se a baixa profissionalização na gestão e a pressão orçamentária na prefeitura afetavam a recomposição do saldo atuarial e os depósitos regulares no fundo.
- Os fundos de previdência municipais são vistos como reservas (*buffers*), mas idealmente não deveriam ser usados para apoiar o fluxo de caixa negativo da Prefeitura.

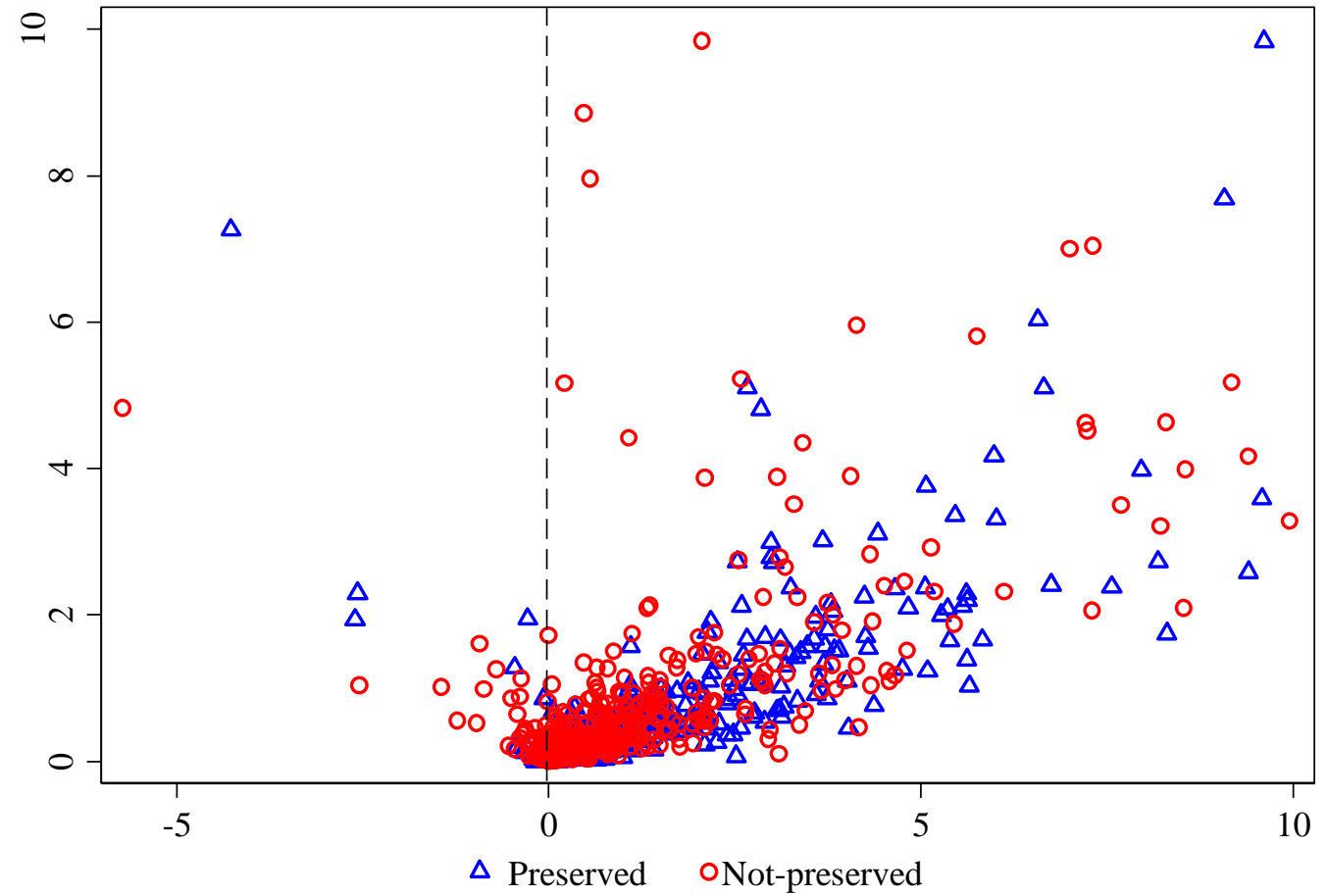


# Fundos preservados *versus* fundos não preservados





# Cenário observado

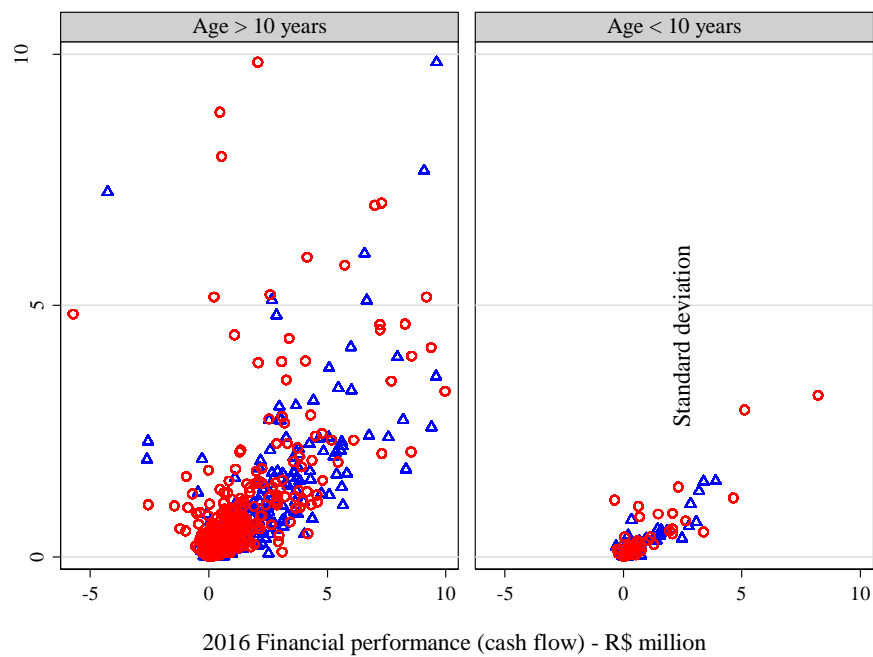


2016 Financial performance (cash-flow) - Median R\$ million

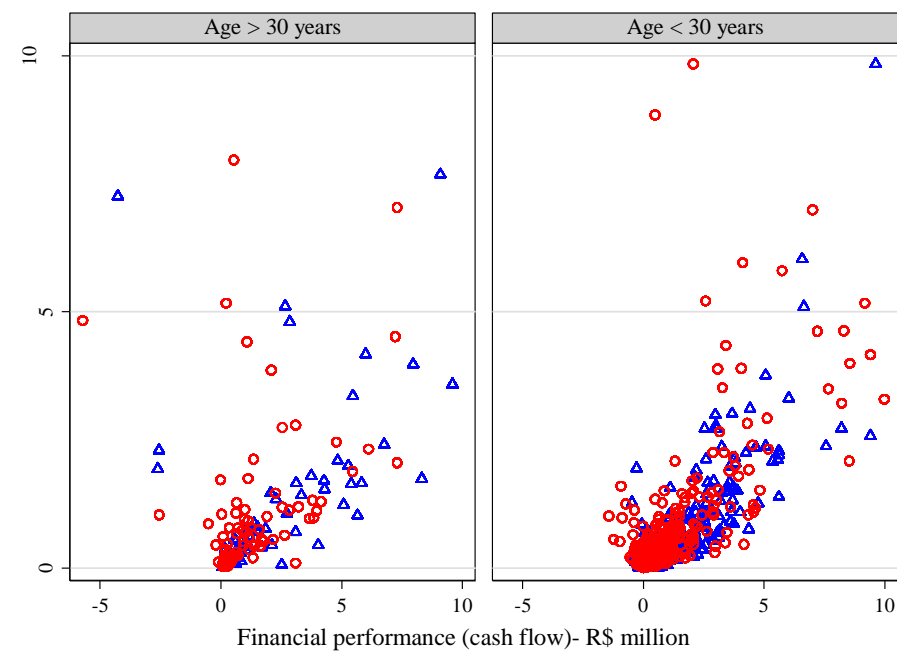
# Cenário observado



10 anos



30 anos







# Evidências iniciais

- Um número significativo de fundos teve seu fluxo interrompido, independentemente de a prefeitura ter tido queda de receita no mesmo período.
- Outros RPPS foram preservados mesmo na ocorrência de choques.
- Pelo menos em alguns casos, as interrupções não foram em resposta a choques inesperados nos orçamentos dos governos.



# Problema de pesquisa

*Por que algumas prefeituras e alguns fundos resistem e se recuperam de choques? Ou seja, por que alguns são mais resilientes que outros?*



# Teoria Organizacional

- Sabíamos que a compreensão da relação “executivo local-fundo RPPS” era essencial à compreensão de como os gestores e prefeitos interagem para resolver a situação.
- Os indivíduos são investidos em papéis sociais, modelos sociais, dispositivos estruturais (Abdelnour *et al*, 2017) que definem os direitos de agir, o comportamento esperado, normas sociais e rotinas
- Organizações são conjuntos de papéis (Kallinikos *et al.*, 2013).



# Teoria Organizacional

- Os papéis também carregam hierarquia, linhas de comandos de cima para baixo, respeito, legitimidade e poder de agir. Imerso em lógicas institucionais que operam naquela organização (Thornton & Ocasio, 2008), os papéis carregam também quadros cognitivos.



# Papéis e respostas (*paper 1*)

- Entrevistamos 31 gestores distribuídos em municípios de 23 estados, com representantes de todas as regiões brasileiras. Menor com 2.500 habitantes, maior com mais de 200 mil habitantes. Entrevistas foram transcritas e analisadas.
- Vimos que em alguns casos mesmo quando a Prefeitura não teve queda da receita corrente líquida e nem do FPM os RPPS tiveram contribuições e repasses interrompidos.
- Qual a explicação?



# Papéis e respostas (*paper 1*)

- Analisamos os papéis e as funções dos principais atores (prefeitos, vereadores, gestores e conselheiros) e verificamos como desempenham suas diferentes funções e como reagem às ameaças à sustentabilidade financeira dos fundos.
- Verificamos que o *nível de agency*, ou seja, o poder que o gestor tem sobre o fundo, varia conforme o gestor atua em um *papel* em defesa ao fundo e entra em conflito com os interesses do Prefeito (Abdelnour *et al*, 2017).



# Gestores entrevistados (*paper 1*)

**Adilson Carlos Pereira**

Vicenciaprev – Instituto de Previdência do Município de Vicência – Pernambuco

**Agnaldo Lomes do Nascimento Filho**

Funtap - Fundo Municipal de Previdência de Tapiramutá – Bahia

**Alexandre Macedo**

Iparv – Fundo de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos de Rio Verde – Goiás

**Antônio Elias Aires dos Santos**

Magazãoprev - Instituto de Previdência Municipal de Mazagão – Amapá

**Aurenilson Cipriano**

Funpespa – Fundo de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Andirá – Paraná

**Cássia Aparecida Ribeiro Omizzollo**

Previ Sinop – Instituto de Previdência Social dos Servidores de Sinop – Mato Grosso

**Claubenia da Silva Barbosa**

Craíbasprev – Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Craíbas – Alagoas

**Conceição de Maria Alves Ribeiro**

Angicalprev – Fundo Previdenciário do Município de Angical do Piauí – Piauí



# Gestores entrevistados (*paper 1*)

**Eliane Salete Genevini**

Regime de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Barra Funda – Rio Grande do Sul

**Fabiano Bernardes da Silva**

Altaprev – Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Altamira – Pará

**Francisco Marcolino Neto**

Ipama – Instituto Municipal de Previdência de Alexandria – Rio Grande do Norte

**Hermilha Sales Marques**

Tejuprev – Fundo Municipal de Previdência de Tejuçuoca - Ceará

**Izabel Cristina Dantas Cisne**

Iprev-SJS Instituto de Previdência do Município de São José do Seridó – Rio Grande do Norte

**Joãozinho Alves de Jesus**

Funpreno – Fundo de Previdência do Município de Nova Olímpia – Paraná

**Josane Maria Sousa Araújo**

Ipsema – Instituto de Previdência dos Servidores de Açailândia – Maranhão

**Juarez Santos Nascimento**

Funprev – Fundo de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Tomar do Geru – Sergipe





# Gestores entrevistados (*paper 1*)

## **Lea Santana Praxedes**

Ipsemc - Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo - Paraíba

## **Leandra Aparecida Saraiva Martins**

Funprev – Fundo de Previdência dos Servidores Gestores de Mariana – Minas Gerais

## **Luana Aparecida Ortega Piovesan**

Previ Cáceres – Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cáceres – Mato Grosso

## **Luiz Carlos Brenha**

Ituprevi – Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Itu – São Paulo

## **Luiz Viacelli Neto**

Fundo de Previdência do Município de Mariópolis – Paraná

## **Marcelo Passos**

Búziosprev - Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Armação dos Búzios – Rio de Janeiro

## **Marcelo Penha Gois**

Ipasmap – Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Altamira-Paraná

## **Moisés Bento da Silva Júnior**

Naviraíprev – Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Naviraí – Mato Grosso do Sul



# Gestores entrevistados (*paper 1*)

**Ráulison Dias Pereira**

IPMP – Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Paragominas – Pará

**Rosana Maria de Souza Rosa**

Issem – Instituto de Seguridade dos Servidores Municipais de Jaraguá do Sul – Santa Catarina

**Roseane Silva Lima**

Borbaprev – Fundo de Previdência Social do Município de Borba - Amazonas

**Rosilane Brum Cunha**

IPSJ - Instituto de Previdência de Silva Jardim– Rio de Janeiro

**Solange Ferreira Jordão**

Rolimprev – Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Rolim de Moura – Rondônia

**Tiago de Barros Gomes**

Ipsal - Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Altinho – Pernambuco

**Wilson Marques Paz**

Iprevita – Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Itapemirim-Espírito Santo



# Protocolo de entrevistas (*paper 1*)

- Os prefeitos, vereadores, gestores e conselheiros foram classificados conforme o papel que eles assumiram considerando o relato do gestor sobre os atos tomados no passado recente.
- Analisamos como os entrevistados lidaram com a interrupção das contribuições, percepções e expectativas.
- Cada papel pode contribuir para a resiliência financeira, mas de maneiras diferentes. O que é observado no nível organizacional é apenas uma ação combinada, que emergiu da ação ou não ação de alguns atores.



## Resultados (*paper 1*)

- Quando a transferência da prefeitura para o RPPS é interrompida, o fundo é forçado a usar as reservas coletivas atuariais para pagar os benefícios atuais.
- Quando gestores e conselheiros aceitam não reagir à escolha do prefeito e decide não alertar os deputados ou os órgãos de auditoria sobre o assunto, a resposta impotente da prefeitura interage com a postura fatalista do gestor do fundo e dos conselheiros.



## Resultados (*paper 1*)

- Quando os papéis estão alinhados não surgem tensões ou conflitos entre esses atores (resposta emocional), e as atividades são executadas segundo as expectativas.
- Essa afirmação vale tanto para fundos preservados como para os atores dos fundos não preservados.
- Quando o gestor não consegue exercer *agency* surgem sinais de insatisfação representada em seus estados emocionais (Abdelnour *et al*, 2017). Neste caso, a preservação do fundo depende de quem tem maior nível de *agency* (poder de decisão) sobre o fundo.



## Conclusões (*paper 1*)

- A solidez da previdência municipal depende muito mais de como seus atores estão alinhados em seus papéis e identidades (postura, responsabilidade e limites de ação) do que de mecanismos formais de governança (ex. eleição de conselheiros).
- Um importante aspecto no desenvolvimento dos fundos é **mudar socialmente** o que se espera desses atores. Portanto, a relevância do controle social não é sobre contas de governo ou sobre relatórios e extratos bancários, mas sobre a influência/atuação/mudanças de comportamentos e condutas desses atores.



## Espaços e respostas (*paper 2*)

- O conceito de sustentabilidade é tratado como a “capacidade de atender as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem suas próprias necessidades”.
- Envolve aspecto intergeracional e de priorização de recursos e beneficiados entre as pessoas envolvidas.



## Ambiente (*paper 2*)

- Para que seja sustentável, a política previdenciária deve ser adaptada e repactuada continuamente toda vez que se apresentarem novas condições sociais, demográficas e econômicas do ente responsável pelo pagamento dos benefícios.
- Mas, para isso os *stakeholders* do fundo teriam de ter poder de tomar tais ações.





## Regulação dos RPPS (*paper 2*)

- O desenho da política previdenciária local está na regulação federal.
- O espaço de atuação dos gestores locais em prol da sustentabilidade do RPPS é baixo, impedindo que os prefeitos atuem na necessária repactuação contínua da política previdenciária municipal.
- Alguns RPPS são mais solventes/sustentáveis que outros.



# Problema de pesquisa

*Qual espaço de resposta existe para prefeitos, vereadores, gestores e conselheiros agirem em prol da sustentabilidade dos RPPS?*



# Framework de resiliência financeira

- Resiliência financeira: capacidade organizacional de reduzir riscos e se recuperar de crises (Hood, 1991).
- Capacidade de reagir a choques (Barbera *et al*, 2017) e lidar com esses choques ao longo do tempo (Boyne & Meier, 2009; Boin *et al*, 2013).
- Poucos estudos lidam com as consequências estratégicas e gerenciais no longo prazo (Barbera *et al*, 2017).



# Padrões de resiliência

- O padrão de resiliência é a combinação do grau de vulnerabilidade, da capacidade de antecipação de crises e choques e da capacidade de reação que os governos têm.
- A resposta de prefeitos, vereadores, gestores e conselheiros combinadas desenvolvem um padrão de resiliência financeira.



# Padrões de resiliência

- Se são vulneráveis, não conseguem se antecipar aos problemas e nem reagir quando necessário, têm um padrão fraco de resiliência. São os chamados “fatalistas (*powerless fatalists*)”, que deixam a “corda arrebentar”, não conseguem reagir.
- No outro extremo estão os transformadores (*self-regulation*), ou seja, não são vulneráveis e tem capacidade de antecipação e reação, conseguem superar os problemas mais rapidamente. Além de outros três padrões intermediários: *constrained adapters*, *reactive adapters* e *contented fatalists* (Barbera *et al*, 2017) .



## Resultados (*Paper 2*)

- A maior parte das respostas segue os padrões de resiliência do tipo fraco (*reactive adapters, contented fatalists e powerless fatalists*).
- Mas alguns RPPS têm padrões de resiliência do tipo forte (*self-regulation e constrained Adapters*).
- Essas respostas se dão independentemente da idade do fundo, de haver choques (queda do FPM ou da RCL) ou do porte do município, reforçando nossos achados anteriores (*Paper 1*).



## Resultados (*Paper 2*)

- Qual seria a explicação?
- A falta de espaço para resposta (que está na regulação federal) combinado com o fator que mostramos anteriormente, nos papéis.



## Resultados (*Paper 2*)

- Os achados da pesquisa mostram que na maior parte dos fundos os espaços de respostas são limitados e fracos, com alta vulnerabilidade, pouca capacidade de antecipação e pouca capacidade de reação.
- Mesmo quando busca respostas para repactuar a sustentabilidade da previdência municipal, as medidas para contenção do déficit nas contas municipais acaba sendo focada apenas em reformas paramétricas de alcance limitado.





## Resultados (*Paper 2*)

- Esse cenário impede que os prefeitos, vereadores, gestores e conselheiros atuem na repactuação contínua para a sustentabilidade de seus fundos previdenciários, conseqüentemente, as respostas dos gestores locais à perda de solvência (respostas à resiliência financeira) são sempre tardias, são *powerless*, pois o espaço para *transformative* está no plano nacional



## Conclusões (*Paper 2*)

- A literatura apresenta que os gestores públicos não devem apenas olhar para o ambiente externo e para as políticas nacionalmente impostas para preparar ou lidar com choques.
- Os gestores públicos devem refletir sobre fontes e níveis de vulnerabilidades, compreender as capacidades de antecipação e de reação de que necessitam a fim de antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças ao longo do tempo (Barbera *et al*, 2017).



# Considerações finais do programa

- Nossas análises têm mostrado que o espaço de governança dos fundos tem dois desafios: (i) pouco espaço transformativo, (ii) dificuldade em desenvolver os papéis sociais de forma a proteger os fundos de ações pouco responsáveis de prefeitos.
- No dia-a-dia, os fundos têm sido usados para ajudar o fluxo de caixa das prefeituras. O que mostra que o próprio prefeito/prefeita é *powerless*, vê o fundo como um “colchão” não faz ações para sustentabilidade do mesmo. Seu foco está na garantia da solvência de curto prazo da própria prefeitura nestes casos.



# Considerações finais do programa

- Portanto, o efeito de governança local e de governança da política previdência só serão percebidos se as ações a serem empreendidas estiverem alinhadas entre os atores ou se houver o comprometimento de quem tem maior nível de *agency* (poder) sobre o fundo.
- Os reguladores podem incentivar a criação de reservas obrigatórias para uso como ferramenta anticíclica (que cria efeitos compensatórios diante de desequilíbrios), ao mesmo tempo em que estimula a diversificação de receitas e a autonomia fiscal (Barbera *et al*, 2017).



# Agradecimentos demais entrevistados

**Atualpa Veloso Roriz**

*Consultor de Investimentos sediado em Goiânia - Goiás*

**Cláudia Fernanda Iten**

*Assessora jurídica do instituto de previdência de Blumenau e consultora jurídica da ASSIMPASC*

**Leonardo Rolim**

*Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados – Brasília*

**Maria Regina Ricardo**

*Presidente do Instituto de Previdência dos Municipiários de Ribeirão Preto – SP*

**Narlon Gutierre Nogueira e sua equipe**

*Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência – SPREV*

**Otoni Gonçalves Guimarães**

*Ex-Auditor Fiscal da Receita Federal, com exercício no Ministério da Previdência Social*

**Rogério Antônio da Silva**

*Conselheiro Fiscal do IPM – Instituto de Previdência do Município de Ribeirão Preto – SP*

**Sérgio Aureliano Machado da Silva**

*Atuário sediado no Estado do Rio de Janeiro*



## Apoio institucional:

