

FABRÍCIA JÚNIA DE OLIVEIRA MARTINS

**ACCOUNTABILITY NAS UNIDADES GESTORAS DO REGIME PRÓPRIO  
DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS: UM  
ESTUDO DE CASO NO IPREVI – VIÇOSA/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2015**

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

M379a  
2015  
Martins, Fabrícia Júnia de Oliveira, 1983-  
*Accountability* nas unidades gestoras do regime próprio de  
previdência dos servidores públicos municipais : um estudo de  
caso no IPREVI - Viçosa/MG / Fabrícia Júnia de Oliveira  
Martins. – Viçosa, MG, 2015.  
xiv, 161f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Administração Pública. 2. Responsabilidade  
administrativa. 3. Previdência Social. 4. Servidores públicos -  
Aposentadoria. 5. Instituto de Previdência Municipal dos  
Servidores Públicos do Município de Viçosa (MG).  
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de  
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-graduação em  
Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 352.35098151

FABRÍCIA JÚNIA DE OLIVEIRA MARTINS

**ACCOUNTABILITY NAS UNIDADES GESTORAS DO REGIME PRÓPRIO  
DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS: UM  
ESTUDO DE CASO NO IPREVI – VIÇOSA/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 31 de março de 2015.

---

Edson Arlindo Silva

---

Marcelo Abi-Ramia Caetano

---

Bruno Tavares  
(Coorientador)

---

Thiago de Melo Teixeira da Costa  
(Orientador)

*Aos amores: Vovó Rute, Vovô Chico,  
João Pedro, Mãe e Caillet.  
Pelo amor e pelas alegrias de nossa convivência.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a proteção e a presença constante de Deus e de Santa Rita de Cássia em cada passo dado nessa etapa da minha vida.

Ao meu pequeno João Pedro, simplesmente por existir e me trazer tanta alegria e motivação para ser alguém melhor.

À vovó Rute e ao Vovô Chico por me darem o amor mais puro, alimento da alma que me manteve sempre forte, e por fazerem dos nossos encontros momentos de muita paz.

À minha linda mãe, Cormaria, pelo incentivo e encorajamento e, principalmente, por ser a excelente avó que é para o João Pedro.

Ao Caillet, amor e companheiro de todas as horas, obrigada pela família que construímos juntos.

Aos meus irmãos, Adriano e Ruth, pela torcida e pelo amor que nos une mesmo nas diferenças.

À tia Dorinha, por ser uma segunda mãe.

Aos meus tios, em especial, João Bosco, Ranieri e Daniel, pelo carinho e cuidado.

A todos os amigos, sobretudo, Sarinha, Camila, Guilherme Valadão, Rogério, Jamille, Dayse, Nina, Japa, Mírian, Guilherme Mesquita e Darlane, pela amizade sincera, compreensão, carinho e ajuda. Obrigada por saber que posso sempre contar com vocês!

Ao Dr. Luís Cláudio, pela confiança, motivação e amizade.

Aos professores amigos, Roberta Freitas Guerra e Fernando Laércio Alves da Silva, muito obrigada pelo incentivo, pelo auxílio, pela força e pelo carinho. Sem o apoio de vocês eu não chegaria até aqui!

Ao meu orientador, Thiago de Melo Teixeira da Costa, obrigada pelo trabalho em equipe, por acreditar nas minhas propostas, pela parceria e por me ensinar tantas coisas boas com seu exemplo.

Ao professor e também coorientador, Bruno Tavares, obrigada pelo apoio, pelo aprendizado transmitido e, principalmente, pela boa vontade com a qual sempre escutou e sanou minhas dúvidas.

Aos membros da banca, Edson Arlindo Silva e Marcelo Abi-Ramia Caetano, pela participação e pelas contribuições dadas em prol do aperfeiçoamento desta pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Administração, pela convivência e pelos ensinamentos transmitidos. Aos professores Djair Cesário de Araujo, Walmer Faroni,

Nina Rosa, Edson Arlindo Silva, Rodrigo Gava e Afonso A. T. F. C. Lima, muito obrigada também pelo auxílio, motivação e atenção.

Aos funcionários do DAD, por proporcionarem aos alunos do Departamento um ambiente profissional acolhedor e propício ao desenvolvimento das pesquisas. Obrigada, sobretudo, pelo sorriso e a boa vontade com os quais todos vocês sempre nos atenderam.

À Luiza Amélia, pela gentileza e eficiência com as quais nos orientou na regularização de todas as atividades do curso.

Aos companheiros de curso, pelos bons momentos que compartilhamos, pelas experiências trocadas, pelo desprendimento e pelo aprendizado adquirido juntos. Foi muito bom conhecê-los!

Faço um agradecimento especial aos amigos do curso que contribuíram diretamente com a minha formação durante o mestrado: Camila, Marcelo, Wellington, Reinaldo e Samuel.

Aos membros do Grupo de Pesquisa em Previdência (GPPrev) pela amizade, pelos momentos de trabalho e lazer, e, pela contribuição de todos no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos que auxiliaram na coleta dos dados: Lara, Gisele, João Paulo e, em especial, Wagner, Rafael e Sara.

Aos funcionários do IPREVI pela acessibilidade e gentileza com as quais forneceram os dados e as informações para a elaboração deste trabalho.

Aos servidores do Município de Viçosa/MG voluntários dessa pesquisa, pela boa vontade com a qual participaram das entrevistas.

Aos professores e funcionários do Departamento de Direito desta Universidade, por contribuírem para o meu desenvolvimento também durante o mestrado.

Aos alunos das disciplinas as quais lecionei como monitora, por participarem da construção da minha formação não apenas como profissional, mas também no meu desenvolvimento enquanto pessoa.

À Universidade Federal de Viçosa, pela formação.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pela concessão da bolsa de mestrado durante parte do curso.

*“Quando algum impulso se manifesta como lesivo à sociedade, uma instância repressora, a lei, determina que ele seja banido. Mas, tal como acontece com a alma, os impulsos sociais reprimidos não deixam de existir. Simplesmente assumem um novo tipo de existência: tornam-se igualmente clandestinos. E, protegidos pela clandestinidade, burlam a lei e fazem seus ataques”.*

*Rubem Alves (2002, p.97)*

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>IX</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	<b>XI</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>XIII</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>XIV</b>
<b>INTRODUÇÃO GERAL</b> .....	<b>1</b>
<b>I ARTIGO: ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E COMPONENTES CONSTITUTIVOS</b> .....	<b>7</b>
1. INTRODUÇÃO .....	8
2. ACCOUNTABILITY: DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E ELEMENTOS ESSENCIAIS .....	9
3. O POTENCIAL DA ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	17
3.1. Premissa política da <i>accountability</i> na realidade brasileira .....	17
3.2. Estrutura e aspectos institucionais da Administração Pública brasileira .....	20
3.3. Mecanismos de <i>accountability</i> da Administração Pública brasileira .....	25
4. SÍNTESE DA LÓGICA DA ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	32
6. REFERÊNCIAS .....	34
<b>II ARTIGO: INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA ACCOUNTABILITY EM UNIDADES GESTORAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS</b> .....	<b>39</b>
1. INTRODUÇÃO .....	40
2. PARADIGMA CONCEITUAL DA ACCOUNTABILITY E SUAS CLASSIFICAÇÕES .....	42
3. PREVIDÊNCIA SOCIAL E O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO .....	45
3.1. Sistema previdenciário brasileiro: organização em regimes .....	46
3.2. Particularidades do regime próprio de previdência dos servidores e as unidades gestoras .....	52
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	54
4.1. Modelo analítico da <i>accountability</i> nas unidades gestoras do RPPS .....	56
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	59
5.1. Inventário Normativo da <i>Accountability</i> aplicada ao RPPS .....	59
5.2. Inventário de Perfil e Percepção do Segurado sobre o Processo de <i>Accountability</i> nas unidades gestoras do RPPS .....	74
5.3. Análise de confiabilidade dos constructos da <i>accountability</i> na unidade gestora do RPPS .....	81
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	82
7. REFERÊNCIAS .....	84

<b>III ARTIGO: ANÁLISE DA <i>ACCOUNTABILITY</i> NO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA/ MG (IPREVI) .....</b>	<b>88</b>
1. INTRODUÇÃO .....	89
2. FUNDAMENTO TEÓRICO: CONCEITO, ELEMENTOS E CLASSIFICAÇÕES DA <i>ACCOUNTABILITY</i> ....	90
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	91
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	94
4.1. Panorama institucional da <i>accountability</i> no IPREVI.....	94
4.2. Perfil e percepção dos segurados do IPREVI sobre <i>accountability</i> .....	103
4.2.1. Análise Descritiva e Exploratória dos Dados.....	103
4.2.2. Nível da <i>accountability</i> no IPREVI na percepção substancial do segurado .....	128
4.2.3. Síntese do perfil e das percepções do segurado sobre <i>accountability</i> no IPREVI	129
4.3. <i>Accountability</i> vertical, social e horizontal no IPREVI .....	131
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	133
6. REFERÊNCIAS.....	135
<b>CONCLUSÕES GERAIS .....</b>	<b>137</b>
<b>REFERÊNCIAS GERAIS .....</b>	<b>140</b>
<b>APÊNDICE A: INVENTÁRIO NORMATIVO DA <i>ACCOUNTABILITY</i> APLICADA AO RPPS .....</b>	<b>147</b>
<b>APÊNDICE B: INVENTÁRIO DE PERFIL E PERCEPÇÃO DO SEGURADO SOBRE O PROCESSO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NA UNIDADE GESTORA DO RPPS .....</b>	<b>155</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### I Artigo

Figura 01	Processo de <i>accountability</i> na Administração Pública brasileira	30
Quadro 01	Estrutura e componentes fundamentais do processo de <i>accountability</i>	28

### II Artigo

Figura 01	Panorama do Sistema Previdenciário Brasileiro	47
Quadro 01	Regimes previdenciários no Brasil	51
Quadro 02	Modelo analítico da <i>accountability</i> nas unidades gestoras do RPPS	57
Quadro 03	Síntese do Inventário Normativo da <i>Accountability</i> aplicada ao RPPS	60
Quadro 04	Síntese do Inventário de Perfil e Percepção do Segurado	76

### III Artigo

Figura 01	Mapa de localização do município Viçosa/MG	91
Figura 02	Representação do processo de <i>accountability</i> no IPREVI	101
Figura 03	Escolaridade dos sujeitos da pesquisa	103
Figura 04	Frequência das respostas sobre o poder de fiscalizar dos órgãos citados	119
Figura 05	Frequência dos órgãos e entidades que os segurados acreditam que podem aplicar sanções ao IPREVI	125
Figura 06	Dados estatísticos sobre importância atribuída à previsão de sanções	126
Quadro 01	Resumo do panorama institucional da <i>accountability</i> no IPREVI	102
Quadro 02	Síntese das conclusões do perfil e percepções do segurado sobre <i>accountability</i> no IPREVI	130

## LISTA DE TABELAS

### II Artigo

Tabela 1	Classificação da confiabilidade a partir do coeficiente alfa de Cronbach	55
Tabela 2	Resultados padronizados da análise de confiabilidade pelo alfa de Cronbach	81

### III Artigo

Tabela 1	Percentual dos quesitos contemplados pelo IPREVI no Inventário Normativo da <i>Accountability</i> aplicada ao RPPS	102
Tabela 2	Frequências do Perfil sobre Informação Transparente	105
Tabela 3	Valores estatísticos das variáveis de escala <i>Likert</i> que compõe o Perfil sobre Informação Transparente	106
Tabela 4	Frequência da Percepção Formal sobre Informação Transparente	108
Tabela 5	Frequência da Percepção Formal sobre Informação Transparente	109
Tabela 6	Frequência da Percepção Formal sobre Informação Transparente	110
Tabela 7	Valores estatísticos das variáveis que compõe o constructo Percepção Substancial sobre Informação Transparente	111
Tabela 8	Valores estatísticos das variáveis que compõe o Perfil sobre Participação	113
Tabela 9	Valores estatísticos das variáveis que compõe o Perfil sobre Participação	114
Tabela 10	Valores estatísticos das variáveis que compõe o Perfil sobre Participação	114
Tabela 11	Frequência da Percepção Formal sobre Participação	115
Tabela 12	Frequência da Percepção Formal sobre Participação	116
Tabela 13	Frequência da Percepção Formal sobre Participação	116
Tabela 14	Valores estatísticos do constructo Percepção Substancial sobre Participação	117
Tabela 15	Valores estatísticos do Perfil do segurado sobre Controle	120
Tabela 16	Frequência da Percepção Formal sobre Controle	121
Tabela 17	Frequência do constructo Percepção Substancial sobre Controle	122
Tabela 18	Frequência do constructo Percepção Substancial sobre Controle	123
Tabela 19	Frequência do constructo Percepção Substancial sobre Controle	124
Tabela 20	Frequência do constructo Percepção Substancial sobre Controle	124
Tabela 21	Frequência da Percepção Formal sobre sanções previstas	127

Tabela 22	Frequência do constructo Percepção Substancial sobre sanções	127
Tabela 23	Escala para aferir o nível de <i>accountability</i>	128
Tabela 24	Nível de <i>accountability</i> no IPREVI	129

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	Análise Exploratória de Dados
CADPREV	Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social
CASB	Escola Municipal Coronel Antônio da Silva Bernardes
CF	Constituição Federal de 1988
COMPREV	Sistema de Compensação Previdenciária
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
DAIR	Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos
DPIN	Demonstrativo da Política de Investimentos
DRAA	Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial; DIPR – Demonstrativo de Informação Previdenciária e Repasse
DRPSP	Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público
IMAS	Instituto Municipal de Assistência ao Servidor
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPREM	Instituto de Previdência Municipal de Patos de Minas/MG
IPREVI	Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/MG
MP	Ministério Público
MPS	Ministério da Previdência Social
NGP	Nova Gestão Pública
NSP	Novo Serviço Público
PAP	Processo Administrativo Previdenciário
PROCON	Coordenadoria Municipal de Política e Defesa do Consumidor
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência do Servidor
RREO	Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SIACE/LRF	Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo/Lei de Responsabilidade Fiscal
SIACE/PCA	Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo/Prestação de Contas Anual

SICOM	Sistema de Apoio à Fiscalização Municipal
SPPS	Secretaria de Políticas de Previdência Social
SPSS	<i>Statistical Package for Social Sciences</i>
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União

## RESUMO

MARTINS, Fabrícia, Júnia de Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2015. ***Accountability* nas unidades gestoras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores públicos municipais: um estudo de caso no IPREVI – Viçosa/MG.** Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Coorientador: Bruno Tavares.

A gestão da previdência social demanda a realização da *accountability*, entendida como o processo de avaliação e responsabilização dos agentes públicos. Por isso, essa dissertação teve como escopo geral identificar e avaliar esse o processo nas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores municipais a partir do estudo de caso do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/MG – IPREVI. Para tanto, o texto foi estruturado em formato de três artigos correlatos aos objetivos específicos desse trabalho: um ensaio teórico e dois artigos empíricos, ambos com abordagem qualitativa e quantitativa. Assim, o primeiro artigo analisou os pressupostos e mecanismos da *accountability* presentes na Administração Pública brasileira e identificou os componentes fundamentais desse processo: Informação Transparente; Participação e envolvimento do administrado; Mecanismos de Controle; e, previsão de Sanções. O segundo artigo apresentou a elaboração de um instrumento de identificação e avaliação da *accountability* nas unidades gestoras dos RPPS municipais a partir dos elementos configuradores da *accountability* e da sua sistematização identificados no primeiro artigo. Na última etapa desse trabalho, foi apresentado o resultado da aplicação do instrumento elaborado no segundo artigo por meio do estudo de caso no IPREVI, com a identificação da presença dos mecanismos institucionalizados de *accountability* vertical, horizontal e social nessa unidade gestora. Os resultados e conclusões obtidos em todas as etapas dessa dissertação sugeriram a existência de um aparato institucional que deveria potencializar a realização da *accountability*. No entanto, o estudo empírico demonstrou um contraste entre os instrumentos institucionalizados e a prática da *accountability* no IPREVI, sendo que os resultados indicaram que o elemento “Informação Transparente”, embora tenha maior relevância que os demais, é o mais precário, inclusive no aspecto formal.

## ABSTRACT

MARTINS, Fabrícia, Júnia de Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, march, 2015. **Accountability management units of the Special Social Security Schemes of municipal civil servants: a case study in IPREVI - Viçosa / MG.** Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Co-Advisor: Bruno Tavares.

The management of social security demand the realization of accountability, understood as the process of evaluation and accountability of public officials. Therefore, this dissertation had as general scope identify and evaluate this process in the management units of the Special Social Security Systems of municipal Servers from the case study of the Social Security Institute of Public Employees of the City of Viçosa/MG - IPREVI. So, the text was structured in three related articles to the specific objectives of this work: a theoretical essay and two empirical articles, both qualitative and quantitative approach. Thus, the first article examined the assumptions, elements and mechanisms of accountability present in Brazilian Public Administration and identified the key components of this process: transparent information, participation and involvement of the administered; control mechanisms; and forecast of sanctions. The second paper showed the development of a tool for identifying and evaluating accountability in the management units of municipal RPPS through configurators' elements of accountability and its systematization identified in the first article. In the last step of this work was presented the result of the application of the instrument developed in the second article through the case study at IPREVI, identifying the presence of institutionalized mechanisms of vertical, horizontal and social accountability in this management unit. The results and conclusions obtained in all stages of this work indicated the existence of an institutional apparatus that it should intensify the realization of accountability. However, the empirical study showed a contrast between the institutionalized instruments and the practice of accountability at IPREVI and the results indicated that the "Transparent Information" element, although it has greater relevance than the others, is more precarious, including the formal aspect.

## INTRODUÇÃO GERAL

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi consagrado um novo paradigma institucional com a adoção do Estado Social e Democrático de Direito. Significou, desde então, que valores como participação na função pública assumiriam relevância constitucional e ditariam, ainda que no plano normativo, as relações do povo com o Estado. Dessa forma, essa nova compreensão da função do Estado, que deve atuar em nome do povo visando o bem comum, promoveu também a ampliação da busca por mecanismos de limitação do poder, fazendo emergir o destaque da *accountability* na interação dos atores sociais com a Administração Pública.

Assim, a democracia moderna demandou a consolidação da *accountability*, conceituada, ao encontro do que expõem Schedler (1999), Arato (2002), Abrucio e Durand (2005) e Robl Filho (2013), como “a avaliação e a responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” (ROCHA, 2011, p. 87).

Esse processo de avaliação e responsabilização constante é exercido mediante mecanismos de vigilância e restrições institucionais em relação ao exercício desse poder, cujos principais elementos são: **informação transparente, participação, mecanismos de controle e sanção**.

A informação transparente refere-se ao ato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma confiável e inteligível, dentro de um prazo razoável. O elemento participação se manifesta nas possibilidades de envolver os destinatários das políticas públicas na sua implementação e execução, de forma que seja permitido o exercício do controle social na verificação de condutas responsivas do agente público. Quanto aos mecanismos de controle, estes se referem aos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública no âmbito da própria entidade/órgão (interno) ou externamente, como um poder-dever dos agentes responsáveis pela realização desses controles. Por fim, a previsão de sanções significa as consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da gestão da coisa pública, cujo objetivo é garantir a atuação da Administração Pública segundo determina a lei.

A depender das relações estabelecidas para efetivação da *accountability*, ela poderá ser analisada de maneira vertical ou horizontal, como a classifica O’Donnell (1998), e/ou societal ou social, conforme ensinam Smulovitz e Peruzzotti (2000). Quando observada como processo de avaliação e responsabilização que ocorre entre a sociedade e o Estado, haverá uma relação

de *accountability* nitidamente vertical, e, nesse sentido, o instrumento por meio do qual se materializa é a eleição. Opostamente, no plano horizontal, a *accountability* é realizada por órgãos e agentes do próprio Estado dotados de poderes de fiscalização. Já a social ou vertical não eleitoral (ROBL FILHO, 2013), embora também apresente relação de verticalidade entre o Estado e a sociedade, ocorre por meio de diversos mecanismos, institucionalizados ou não, como os espaços de participação, através da mídia e/ou mesmo de movimentos sociais.

Essa reestruturação da responsabilidade assumida pelo Estado com o desenvolvimento dos ideais democráticos também refletiu nas políticas públicas de garantia de bem-estar e justiça social, como a proteção assumida no âmbito da Previdência. Essa proteção constitui um dos pilares da Seguridade Social, fundada também sob o alicerce da Saúde e Educação, que abarca os principais instrumentos criados para implementar os objetivos do Estado brasileiro, em especial, o respeito à dignidade da pessoa humana.

A política de Previdência Social se define, desse modo, na “proteção social, que deve ser prestada ao cidadão e a seus dependentes, quando forem colhidos por contingências sociais, que inviabilizem a continuidade da vida com dignidade” (TSUTIYA, 2011, p. 221). Refere-se, pois, ao sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laboral e seus dependentes ficam resguardados quanto a eventos de infortúnica, como idade avançada, morte, invalidez e doença (TAVARES, 2008).

No Brasil, esse sistema previdenciário se estrutura atualmente em três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado e aos empregados públicos; o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), destinado aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo; e o Regime da Previdência Complementar oficial e privado, operado por entidades fechadas ou abertas.

Importante destacar que, historicamente, a proteção previdenciária, enquanto direito social de fruição universal para os que contribuem, ou seja, dotada de caráter contributivo, passou a existir para o funcionalismo público somente a partir das grandes reformas promovidas pelas Emendas Constitucionais de números 03, de 17 de março de 1993; 20, de 15 de dezembro de 1998; e, 41, 19 de dezembro de 2003. Anteriormente, essa proteção para os servidores públicos, em especial o benefício de aposentadoria, era considerada uma questão apenas funcional da política de servidor, não uma questão de política de previdência, razão pela qual as concessões dos benefícios, sobretudo a aposentadoria, tinham caráter gracioso e não contributivo (CASTRO; LAZZARI, 2012).

Essas alterações nos padrões da política previdenciária caminharam em conjunto com as transformações nos paradigmas de atuação do Estado, desvinculando-se da estrutura

patrimonialista a caminho da gestão social, e também com o alargamento da ideia do controle do exercício do poder. Por isso é que no sistema previdenciário constituído em prol dos servidores públicos, antes da Reforma de 1998, havia: prodigalidade na concessão de benefícios; corporativismos; destinação de grande parte dos recursos para a saúde; aplicação inadequada dos recursos; e alta taxa de reposição, muitas vezes gerando aposentadorias de valores maiores que os dos salários da ativa (SANTOS, 2009).

Todo esse panorama explica por que, no universo dessas políticas previdenciárias, a previdência pública institucionalizada no Regime Próprio de Previdência dos Servidores se destaca enquanto prática de gestão pública que é administrada por cada ente federativo, exigindo em contrapartida uma *accountability* dinâmica, devido à sua descentralização seja no plano horizontal (fiscalização exercida pelas esferas do poder, como a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária expedido pelo Ministério da Previdência Social) ou no vertical (eleitoral e social, promovida pelo poder de voto do beneficiário nos Conselhos de Gestão), para garantia de manutenção e sustentabilidade do sistema e participação do beneficiário no processo gerencial desse seguro social.

Assim, embora exista uma unidade de regime, na qual importa submissão às mesmas regras e requisitos para a fruição de benefícios previdenciários para os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos de qualquer esfera (federal, distrital, estadual ou municipal), conforme estabelece a Lei Geral da Previdência no Serviço Público, Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, os planos próprios serão instituídos em cada um dos entes da federação e administrados por uma única unidade gestora, subordinada ou vinculada ao Poder Executivo desses entes. Vale dizer, em função da autonomia federativa, cada ente, obedecendo as regras gerais ditadas pela União, gerenciará e conduzirá a política previdenciária dos seus próprios servidores ocupantes de cargo efetivo.

Não obstante essa descentralização tenha reflexos positivos na Administração Pública, muitos municípios não conseguem estabelecer toda a estrutura necessária ao funcionamento adequado, inclusive do ponto de vista atuarial, de um sistema previdenciário. Embora a não criação do RPPS pelo ente não exclua o servidor da proteção previdenciária, já que nessas situações se vinculará ao RGPS, os que instituíram o regime devem garantir a seus beneficiários a sustentabilidade financeira do sistema por meio de uma gestão capacitada e transparente, influenciada, sobretudo, pela participação dos beneficiários.

Esse cenário evidencia a relevância da temática proposta para a análise da *accountability* na lógica previdenciária e reflete os motivos básicos pelos quais eleger como objeto de estudo a

*accountability* no âmbito das unidades gestoras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos municipais (RPPS).

Assim, compreender a *accountability* na perspectiva do RPPS, principalmente no contexto municipal, reflete a relevância social e científica dessa análise, já que 2.024 (dois mil e vinte e quatro) municípios já adotaram o sistema de regime próprio, com o objetivo de garantir a proteção previdenciária aos seus servidores públicos (BRASIL, CADPREV, 2014), e o número de protegidos por esse regime pode chegar a aproximadamente 20 milhões de pessoas direta e indiretamente, somando dependentes e familiares (BRASIL, MPS, 2008).

Na seara nacional, os regimes próprios instituídos no país possuem atualmente um patrimônio de mais de R\$ 174 bilhões, cujos investimentos somavam mais de R\$ 54 bilhões no mercado financeiro em 2012 (BRASIL, MPS, 2014, 2012), cuja “tendência é de que esse volume aumente ainda mais nos próximos anos, diante da adesão cada vez maior dos municípios ao sistema” (*Op. cit.*, 2012, p. 22). Ademais, os dados do período de 2013 apontam que há 5.262.013 servidores ativos, 1.810.902 inativos e 637.536 pensionistas (BRASIL, MPS, 2014) vinculados aos RPPS dos Estados e Municípios (BRASIL, MPS, 2012). No âmbito da União, havia, nesse período, 1.130.460 servidores em atividade, 557.295 inativos e 635.806 pensionistas (BRASIL, MPS, 2012).

Esse “seguro” público que garante renda aos servidores públicos em situações de risco social demanda uma gestão controlada por mecanismos de *accountability* eficientes, considerando a finalidade do exercício da atividade administrativa na seara pública: promover o interesse público, o bem comum. Por isso, uma definição precisa dos elementos e ferramentas da *accountability* por intermédio de um instrumento que permita identificar e avaliar objetivamente o processo de *accountability* no contexto do RPPS torna-se imprescindível.

Entende-se, desse modo, que as atividades estatais exercidas em um regime democrático, principalmente as que concentram e movimentam elevados recursos financeiros destinados à proteção social do indivíduo diante de um risco social, exige mecanismos de participação e de controle do exercício do poder em função do interesse público. Esse é o motivo pelo qual estudiosos afirmam que a democracia moderna demandou a criação e consolidação da *accountability*, a prestação de contas do agente público perante a sociedade e sua consequente responsabilização (ROCHA, 2013).

Entretanto, embora no Brasil muito se tenha avançado a respeito da *accountability*, conforme pode ser constatado através dos estudos de Ceneviva e Farah (2012), Loureiro *et al.* (2012), Rocha (2011, 2013), Pó e Abrucio (2006) e Calazans (2013), existe ainda uma lacuna sobre o tema, especificamente sobre a sistematização dos elementos que a compõem. Além

disso, não foi possível identificar trabalhos que desenvolveram o tema na perspectiva proposta, necessitando de estudos que apresentem uma avaliação qualitativa e também quantitativa de várias possibilidades de constructos que são comumente relacionados à *accountability*.

Diante do exposto, a pesquisa pretendeu responder ao seguinte questionamento: Como ocorre o processo de *accountability* no âmbito das unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Municipal?

Assim, como objetivo geral, esta pesquisa buscou identificar e avaliar o processo de *accountability* na unidade gestora dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores municipais. Especificamente, pretendeu-se: i) analisar os pressupostos e mecanismos da *accountability* presentes na Administração Pública brasileira; ii) formular, a partir de constructos, um instrumento de identificação e avaliação da *accountability*; e, por fim, iii) investigar se os mecanismos institucionalizados de *accountability* vertical, horizontal e social estão presentes no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/MG – IPREVI.

Todavia, para responder a essa questão e atender ao escopo deste trabalho, torna-se necessária a análise de uma unidade gestora de RPPS, de forma a aprofundar as dimensões da *accountability* e sistematizá-la. Destarte, visualizou-se na unidade gestora do RPPS do município de Viçosa/MG – o Instituto de Previdência Municipal dos Servidores do Município de Viçosa/MG - IPREVI, entidade autárquica de previdência municipal, instituída pela Lei Municipal n. 1.511, de 19 de novembro de 2002, a utilidade e a oportunidade de estudar o processo de *accountability*.

Assim, além da acessibilidade aos dados, essa escolha se deve ao panorama no qual essa unidade gestora se insere. Minas Gerais é o Estado com o terceiro maior número de RPPS instituídos (212), ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul (319) e São Paulo (220) (BRASIL, MPS, 2014). Outro fator a ser considerado nessa escolha é muito relevante para o estudo proposto está atrelado ao fato de a unidade gestora do RPPS municipal funcionar segundo os parâmetros da Lei Geral da Previdência (Lei n. 9.717/1998). Isso significa que o IPREVI possui o Certificado de Regularidade Previdenciária e também os dois órgãos colegiados exigidos pela legislação: o Conselho Municipal de Previdência, responsável por estabelecer as diretrizes gerais do RPPS e acompanhar a sua administração; e o Conselho Fiscal, encarregado de examinar a conformidade dos atos dos dirigentes do RPPS, como balanços e aplicações financeiras. Todos esses dados indicam o campo propício para análise do processo de *accountability* na lógica previdenciária do RPPS.

Destarte, o texto desta dissertação segue estruturado, além desta introdução geral, das conclusões gerais, referências gerais e apêndices, em três artigos, que demonstram a evolução deste estudo e guardam conexão com os objetivos propostos. Dessa forma, o primeiro artigo aborda os fundamentos teóricos e os elementos constitutivos da *accountability* na Administração Pública brasileira. O segundo artigo apresenta um instrumento de identificação e avaliação do processo de *accountability* em unidades gestoras do RPPS. O terceiro artigo apresenta um estudo de caso do processo de *accountability* no IPREVI - Viçosa/MG, de modo que atenda principalmente ao escopo do último objetivo específico deste trabalho, além de abarcar a interface com os demais objetivos que foram abordados com ênfase nos dois primeiros artigos.

## I ARTIGO

### **ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E COMPONENTES CONSTITUTIVOS**

#### **Resumo**

Este ensaio teórico analisa a accountability no âmbito da Administração Pública brasileira, buscando identificar os componentes pelos quais é possível compreendê-la ou percebê-la em sua concretude e também apontar os seus pressupostos e mecanismos presentes nesse contexto. A partir dos vários conceitos apresentados pela literatura nacional e internacional, observou-se ser adequado entendê-la como um processo que deve se desenrolar de forma constante e inacabada, no qual ocorre a avaliação e a responsabilização pelo uso do poder. Conseqüentemente, ela agrega um sistema que exige a coexistência dos seguintes elementos: informação transparente; participação e interação; mecanismos de controle e previsão de sanções. Este estudo indicou ainda que no plano teórico e institucional existe elevado potencial de realização da accountability no âmbito da Administração Pública brasileira, porque nela estão presentes os seus pressupostos e vários mecanismos capazes de concretizá-la.

**Palavras-chave:** *Accountability*; Elementos constitutivos da *accountability*; Administração Pública brasileira

#### **Abstract**

This theoretical essay analyzes the accountability within the Brazilian Public Administration, searching to identify the components for which it is possible to understand it or perceive it in its concreteness and also to point their assumptions and mechanisms present in this context. From the various concepts presented by national and international literature, there was be appropriate to understand it as a process that must unfold constant and unfinished form, in which occurs the assessment and accountability for the use of power. Consequently, it adds a system that requires the coexistence of the following: transparent information; participation and interaction; mechanisms of control and prediction of sanctions. This study also indicated that the theoretical and institutional level there is major potential for accountability within the Brazilian Public Administration, because in it are present their assumptions and various mechanisms to achieve it.

**Key words:** *Accountability*; Constituent elements of accountability; Brazilian Public Administration

## 1. Introdução

A Administração Pública e o exercício da atividade voltada para o bem comum exigem a realização da *accountability* em seu potencial institucional e concreto. Assim, ao considerar o desenvolvimento da democracia em muitos países e o contexto de governança pública, é imprescindível atrelar essa nova estruturação das atividades estatais ao crescente interesse e necessidade de uma “avaliação e responsabilização permanente dos governantes em razão do poder que lhes é delegado pela sociedade” (ROCHA, 2013, p. 82).

Entretanto, tendo em vista a importação da noção de *accountability* para a realidade brasileira, a compreensão sistematizada desse processo de avaliação e responsabilização permanente ainda não está solidificada entre os estudiosos pátrios.

Por outro lado, em que pese não existir uma tradução exata do termo *accountability* para o português (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009), é possível identificar nos fundamentos teóricos que a compõem a sua lógica aplicada à Administração Pública e os respectivos instrumentos pelos quais ela se concretiza no Brasil. Assim, como questão de pesquisa, indaga-se: Como a *accountability* se estrutura e concretiza, real ou potencialmente, no âmbito da Administração Pública brasileira?

Desse modo, entende-se que a compreensão do processo pelo qual a *accountability* se estrutura e concretiza, ou seja, como é constituído e operacionalizado, assume relevância maior do que a exploração de um termo que possa defini-la, já que em essência está de fato conectada à manutenção e sustentação do regime democrático, exigindo apenas uma sistematização que permita ao administrador público e aos administrados atuar para que esse processo se materialize como fator de preservação da predominância dos interesses públicos.

Diante dessa realidade, o objetivo desta discussão é identificar os componentes pelos quais é possível compreender ou perceber a *accountability* em sua concretude, e, a partir dessa análise, apontar os seus pressupostos e mecanismos presentes na Administração Pública brasileira. Entende-se que essa identificação, além de propiciar, no plano teórico, uma contribuição sobre a elucidação da *accountability* no Brasil, possibilita a visualização dos meios pelos quais pode ser operacionalizada nessa realidade. Dessa forma, com base na pesquisa bibliográfica desenvolvida por autores nacionais e internacionais, bem como na análise documental, o presente artigo, estruturado no formato de ensaio teórico, está organizado em cinco partes, a começar por esta introdução. A segunda seção é dedicada a apresentar a delimitação conceitual

da *accountability* utilizada neste estudo com a identificação dos componentes que a constituem. Na terceira seção discutem-se as premissas que propiciam a realização da *accountability* na conjuntura atual, pela qual a Administração Pública brasileira se estrutura, e também são apontados alguns instrumentos capazes de concretizá-la com base nessa realidade. Na quarta seção exibe-se de forma sintética a sistematização do processo de *accountability*, considerando seus componentes fundamentais e os principais agentes envolvidos. Na quinta seção, por fim, são apresentadas breves considerações finais.

## 2. *Accountability*: delimitação conceitual e elementos essenciais

No Brasil, várias são as expressões adotadas pelos estudiosos na tentativa de traduzir a palavra *accountability* para a língua pátria. Assim, ela é abordada como sinônimo de prestação de contas (ALBUQUERQUE; OLIVEIRA, 2012), responsabilidade (HEIDEMANN, 2012<sup>1</sup>) e, ainda, uma miscigenação envolvendo o controle e a responsabilização dos agentes públicos (ABRUCIO; DURAND, 2005; CENEVIVA; FARAH, 2012; ROCHA, 2011, 2013, entre outros). Medeiros *et al.* (2013, p. 770) afirmam que as palavras “responsabilização” e “prestação de contas” são as mais citadas nas definições do termo *accountability*.

Por isso, a análise de estudos que envolvem o tema permite afirmar que, de maneira genérica, esse termo pode ser compreendido a partir de duas situações: uma envolvendo a delegação da responsabilidade de proceder à gestão dos recursos; e a outra, ao mesmo tempo, reflete na obrigação “daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos” (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 731).

Heidemann (2009, p. 303) explica que “a expressão *accountability* deriva do latim e é composta por *ad* + *computare*, que significa contar para, prestar contas a, dar satisfação a, corresponder à expectativa de”.

Conforme expõe Schedler (1999), “etimologicamente, o termo *accountability* relaciona-se com uma específica questão financeira e contábil”, ou seja, “a escrituração que torna possível a compreensão de fatos e de ações por terceiros”, bem como “uma forma de justificar ações, fatos e atitudes por meio de um objetivo ou finalidade” (*apud* ROBL FILHO, 2013, p. 106).

---

<sup>1</sup>Francisco G. Heidemann tradutor da obra DENHARDT, R. B. *Teoria geral da administração pública*. 6. ed. Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

Todavia, não obstante *accountability* esteja de fato associada à prestação de contas, nela não se esgota.

A expressão prestação de contas poderia contemplar amplamente o fenômeno da *accountability*, não fosse o sentido formal e restritivo que assumiu no Brasil. Cingida aos aspectos formais, a prestação de contas no Brasil afastou-se da profundidade e amplitude da *accountability* nos EUA, e o fato é que “prestação de contas” e *accountability*, embora com uma raiz comum, definem e descrevem fenômenos distintos, que no Brasil assumem características próprias e permitem enfatizar que a *accountability* não se resume à questão legal ou à prestação formal de contas (ROCHA, 2013, p. 64).

Muito mais que a prestação de contas em si, a *accountability* “implica a habilidade dos cidadãos de influenciar na transparência de seus líderes, governantes e instituições públicas” (CANELA, 2009, p. 85). Isso ocorre porque “a transparência e a visibilidade das ações governamentais são peças-chave para a *accountability*”, que exige “a fidedignidade e clareza das informações”, sem as quais “não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem aos agentes públicos” (CENEVIVA; FARAH, 2012, p. 1014).

Dessa forma, destacam-se os dois vieses pelos quais Schedler (1999) compreende o termo *accountability*: *answerability* e *enforcement*. O primeiro a significar “a obrigação dos agentes de informar o público sobre suas atividades e justificarem-nas”; já o segundo, “a capacidade das agências de controle de fazer cumprir a lei e aplicar sanções aos que violaram determinadas regras de conduta” (ROCHA, 2013, p. 67).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio apresentada por Schedler, Robl Filho (2013) define sua estrutura conceitual a partir de três elementos: informações, justificações e sanções. Por conseguinte, a “*accountability* pressupõe a existência de um agente que possui dever de apresentar informações e justificações sobre seus resultados e ações, podendo ser sancionado por um terceiro” (ROBL FILHO, 2013, p. 262).

Em suma, não existe termo único que defina *accountability*, o que faz com que se tenha de trabalhar com a forma composta que abarque responsabilidade, obrigação e responsabilização de prestar contas segundo parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Entretanto, a dificuldade de delimitação exata do seu significado não se estende somente à tradução para o português, pois, como bem observa Kluvers (2010, p. 46), “o conceito de *accountability* tem inúmeras facetas”, sendo complexo e difícil de defini-lo<sup>2</sup>; trata-se, portanto, de um termo polissêmico. No entanto,

---

<sup>2</sup> “The concept of *accountability* has numerous facets (Sinclair, 1995; Horton, 2006; Caron & Giaque, 2006) and is complex and not easy to define. The essence of *accountability*, argue Cutt and Murray (2000), has always been the obligation to render an account for a responsibility that has been conferred” (KLUVERS, 2010, p. 46).

a essência da *accountability* tem sido sempre a obrigação de prestar contas em decorrência de uma responsabilidade que foi conferida (*Op. cit.*, 2010).

No entanto, o contexto atual sugere, conforme análise bibliométrica realizada por Louro (2013), que todos esses parâmetros de compreensão da *accountability* – responsabilização, controle do poder e prestação de contas em sentido lato – devem estar associados aos conceitos de transparência, governança, controle externo e interno, legitimidade, regulação e institucionalização. Isso evidencia o “caráter progressivo do significado da *accountability*” e “a sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica*” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1354).

Desse modo, *accountability* é “a responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” (ROCHA, 2011, p. 86), a ser exercida mediante mecanismos de vigilância e restrições institucionais em relação ao exercício desse poder, cujos principais elementos são informação, justificação e sanção (SCHEDLER, 1999; ARATO, 2002; ABRUCIO; DURAND, 2005; ROBL FILHO, 2013).

Embora o intento deste estudo não seja encontrar uma definição precisa do termo *accountability*, a apresentação desse conceito é fundamental, pois se revela como ponto de partida capaz de nortear os objetivos propostos nesta análise. Portanto, e com base nas considerações anteriores, a *accountability* pode ser compreendida vinculada à sua finalidade, que é o controle do poder em sentido amplo, que se manifesta por meio do conjunto de estruturas e condições interdependentes que propiciam o exercício desse controle, como: **informação transparente sobre os atos** (aqui abrangida também a prestação de contas em seu sentido formal e material); **possibilidades de envolvimento e participação daqueles que delegam o poder; existência de mecanismos institucionalizados de controles internos e externos**; e, por fim, a **previsão de sanções** que possibilite a sua aplicação.

A informação transparente configura o pressuposto básico para que o exercício do poder possa ser controlado, pois a delegação de poderes que opera na representatividade do gestor público, ao agir em nome do Estado de tal forma que possa atuar em nome de todos pelo bem comum, atua “com base no pressuposto de que os cidadãos têm acesso a níveis mínimos de informação que os permite exercer a fiscalização dos seus representantes” (BAQUERO, 2008, p. 403).

Entretanto, a informação sozinha não é suficiente, exigindo a visibilidade transparente das ações do gestor público num processo de linguagem acessível ao cidadão, para que sejam

minimizadas as assimetrias existentes entre os detentores da informação e aqueles a quem cabe exigí-la. Bloch (2013, p. 28) afirma que “para minimizar essa assimetria, o cidadão precisa exigir que os administradores prestem contas de seus atos, de forma que estes possam se submeter ao controle social”.

Dessa forma, além da divulgação da informação em si, o ato de prestar contas, não apenas em sentido contábil, praticada com a divulgação do desempenho, do resultado financeiro e das decisões tomadas, de maneira que tornem legíveis e confiáveis para o cidadão, mas também a explicação e os motivos que ensejaram a realização do ato, refletem o componente informação necessário à configuração da *accountability* (SCHEDLER, 1999<sup>3</sup>).

Não obstante, a transmissão da informação transparente de forma isolada não produz *accountability*. Do mesmo modo, entender a *accountability* somente pelos principais elementos abordados pelos estudiosos do tema – informação, justificação e sanção – parece insuficiente diante do sentido que a forma de governo democrático passou a assumir frente à complexidade de novos atores sociais e do processo dinâmico pelo qual vem se desenvolvendo a governança pública, no qual a avaliação e responsabilização ininterrupta do agente público se tornam limitadas se baseadas somente no princípio da representatividade.

Ademais, parece razoável considerar que informação e justificação são elementos que se manifestam como um só, no sentido de que, ao informar algo, o administrador público também deve justificá-lo, explicar seus atos. Por óbvio, a informação nesse caso deverá ser transparente e possuir todos os atributos necessários para gerar a comunicação entre o transmissor e o receptor da informação (ser tempestiva, confiável, em linguagem clara), de modo que este a compreenda e, com isso, seja capaz de se envolver na atividade pública com a habilidade suficiente para auxiliar no exercício do controle dos agentes estatais.

Nesse sentido, o componente descrito como a possibilidade de participação na condução da função pública e a interação entre os agentes envolvidos no processo de *accountability* se justifica pelo fato de que a responsabilidade advinda do poder pressupõe a existência de dois sujeitos: um exercendo o poder (limitado) e, portanto, se responsabilizando pelo seu exercício; e outro, a quem compete controlá-lo. Afinal, Estado e sociedade devem ser compreendidos como entes relacionais, porque a existência do Estado depende da sociedade; e esta só existe se for acordada alguma forma de Estado (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

---

<sup>3</sup> “The etymological ambivalence of accountability, which stems from the double connotation of accounts, sustains both dimensions. Financial accounts contain detailed information prepared according to certain standards of classification and accuracy that make them both readable and reliable for outsiders” (SCHEDLER, 1999, p. 15).

Ocorre que a mudança do papel centralizador do Estado e da estrutura social, agora mais fragmentada e heterogênea, passou a exigir novas formas de governar e, nessa perspectiva, desenvolveu-se a governança pública, conjuntura na qual o Estado tornou-se cada vez mais dependente de organizações da sociedade civil e mais condicionado pelas relações internacionais (BEVIR, 2012).

Governança refere-se à criação, execução e implementação de atividades apoiadas pelos objetivos comuns de cidadãos e organizações. Enquanto atividade, a governança visa dividir o poder na tomada de decisões, incentivar a autonomia do cidadão e independência, proporcionando um processo para o desenvolvimento do bem comum através do engajamento cívico<sup>4</sup> (BINGHAM *et al.*, 2005, p. 548).

Esse panorama de desenvolvimento da governança pública coaduna com a participação popular, entendida nesta análise, com base no conceito abordado por Tenório (2012), como o julgamento, o monitoramento da execução e a avaliação de uma política pública por intermédio da “partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal” (TENÓRIO, 2012, p. 31).

Ademais, o ambiente político dessa realidade, no qual predomina a forma representativa ou indireta de governo, exige do gestor e da sociedade maior habilidade para garantir que as decisões administrativas sejam equivalentes aos interesses da sociedade. Conseqüentemente, torna-se imprescindível o envolvimento dos administrados como componente estruturante da *accountability*, no resguardo da responsividade dessa gestão<sup>5</sup>.

Assim, a possibilidade de participação e interação entre os diversos atores e a dinâmica dessa relação constitui elemento fundamental para análise da *accountability*, principalmente se considerada no bojo de uma estrutura institucional como a brasileira, com a divisão estanque de poderes e de atribuições entre os diversos agentes públicos, cuja descentralização é plenamente compatível com esse enfoque. Afinal, uma das perspectivas pelas quais se investiga

---

<sup>4</sup> “Governance refers to the creation, execution, and implementation of activities backed by the shared goals of citizens and organizations, who may or may not have formal authority and policing power (ROSENAU, 1992). As an activity, governance seeks to share power in decision making, encourage citizen autonomy and independence, and provide a process for developing the common good through civic engagement (Jun. 2002)”.

<sup>5</sup> Importante registrar que *accountability* e governança são conceitos distintos, embora ambos sejam empregados nesse estudo como inseridos na mesma realidade e fundamentados no regime democrático. Desse modo, a governança pública refere-se à forma de gestão na qual a Administração Pública buscará implementar, por meio do envolvimento de vários atores sociais, as políticas públicas de forma responsiva. Já a *accountability* é o processo de avaliação e responsabilização pelo exercício da função pública. Portanto, a *accountability* é uma das formas pelas quais a governança pública acontece na prática, porém, sua ênfase recairá sempre na avaliação e responsabilização e não na coprodução do bem público, já que sua finalidade é o controle sobre o exercício do poder.

a *accountability* nesse cenário é através do controle social, com a possibilidade de envolvimento e de controle mais direto pelos cidadãos (BEVIR, 2011), por meio do qual estes terão a faculdade de submeter o administrador público à fiscalização.

Por fim, além da informação transparente e da participação dos atores sociais, dimensões que se formam substancialmente nos elementos informação e justificação da *accountability* segundo modelo proposto por Schedler (1999), é necessária a institucionalização de mecanismos que permitam o exercício do controle, componente também relacionado à justificação, de forma que garanta o dever do agente público de agir em prol do bem comum e propiciar uma sanção em caso de descumprimento – dimensão atrelada ainda ao elemento sanção.

Assim, a previsão de mecanismos institucionalizados de controle, como as auditorias, o dever de elaboração de relatórios, entre outros instrumentos, também é considerada um componente essencial à caracterização do processo de *accountability*, sobretudo no âmbito da Administração Pública em que ocorre a administração de bens de terceiros com finalidade específica de garantir o bem de toda a coletividade. Por isso, a atuação do administrador público, para ser legítima, deve estar estritamente pautada no que determinam as leis, representativas em última instância da vontade do povo e, portanto, também uma limitação ao agir do gestor público.

Nessa esteira, certo é que não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle, pois, embora controle e *accountability* tenham conceitos distintos, o primeiro constitui um dos componentes e finalidade da segunda (PÓ; ABRUCIO, 2006).

As instituições são as regras do jogo, formadas por “regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-imposto) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas” (NORTH, 1998, p. 11), que estabelecem o relacionamento entre os atores sociais. Isso permite concluir que mecanismos institucionalizados de controle podem ser conceituados como os instrumentos pelos quais se aplicam e exteriorizam as regras estabelecidas para exercício do controle e para a interação entre os atores sociais nessa atividade.

A existência de mecanismos de controle cumpre relevante função no desempenho de qualquer organização, pois é por meio deles que se consegue averiguar o cumprimento da finalidade da entidade organizacional e do que foi estabelecido no planejamento e, por conseguinte, detectar desvios de finalidade ou problemas correlatos. E é justamente essa

possibilidade de verificação e domínio da atividade administrativa que permite a aplicação de medidas preventivas ou mesmo corretivas para sanar esses desvios.

Entre os principais tipos de controle existentes no âmbito da Administração Pública<sup>6</sup>, destacam-se aqueles atrelados à extensão desse controle: o controle interno e o controle externo. O controle exercido internamente refere-se àquele praticado pelos próprios órgãos, entidades e agentes da própria organização ou Poder controlado. Corresponde, portanto, à verificação de observância das normas, do alcance de metas e cumprimento de finalidades; atua, dessa maneira, como um mecanismo de auxílio ao gestor público para a adequada execução da atividade administrativa. Refere-se às atividades de monitoramento interno, como o controle exercido, por exemplo, por intermédio das controladorias do município ao analisar os relatórios emitidos pelos órgãos ou entidades municipais.

[...] o controle interno tem por objetivo a execução segura da atuação administrativa, pautada em princípios e regras técnicas e de direito, com vistas à realização precípua do interesse público, uma vez que recai sobre todos os atos e procedimentos administrativos do ente controlado (LIMA, 2012, p. 34).

Quanto ao controle externo, este sim pauta-se na atividade fiscalizadora propriamente dita, já que ocorre “quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou” (MEIRELLES, 1993, p. 570). Desse modo, o controle externo também está atrelado à harmonia dos poderes, uma vez que atua como limitador da independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário (CARVALHO FILHO, 2007). Assim, exemplificam esse tipo de controle o exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ao apreciar as contas do Presidente da República, e o controle judicial sobre a legalidade dos atos administrativos.

Destaca-se que o controle exercido pelos administrados e entidades civis através dos movimentos sociais, da mídia ou mesmo por intermédio de instrumentos que dão suporte às instituições de controle, como as ouvidorias, é também exercido de forma externa, mas relaciona-se ao controle social, que deve ser observado de maneira mais apropriada quando da análise do componente participação e interação entre os atores sociais. Isso porque a perspectiva dessa sistematização aborda os mecanismos institucionalizados de controle, que viabilizam a fiscalização exercida pelos agentes públicos enquanto dever legal. Não se trata, nesse componente, do controle social, segundo o qual o cidadão possui apenas a faculdade de

---

<sup>6</sup> Embora o controle político (medidas destinadas a estabilizar as instituições políticas e a garantir o equilíbrio entre os Poderes do Estado) também seja fundamental para a análise da *accountability* no âmbito do Estado, o escopo deste estudo restringe-se ao controle administrativo devido ao direcionamento às instituições administrativas, cujos mecanismos “são empregados com vistas à função, aos órgãos e aos agentes administrativos” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 826).

fiscalizar, ou seja, “apresenta apenas o dever cívico e de consciência política e cidadã de fazer o controle” (SIRAQUE, 2004, p. 116).

Outro componente fundamental a ser observado nesse processo de *accountability* é a possibilidade de serem aplicadas sanções, sobretudo quando constatadas falhas e desvios no exercício da atividade pública.

Afirmam os estudiosos que a responsabilização advinda pelo uso do poder se caracterizará como *accountability* somente se for mediante algum tipo de sanção de natureza legal ou moral, negativa ou positiva (O’DONNELL, 1998; ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004; ROCHA, 2013).

No entanto, assim como os mecanismos de controle, a sanção observada na lógica da *accountability* aplicada à Administração Pública também deve ser a institucionalizada, principalmente as formais, visto que sanção significa “todo e qualquer processo de garantia daquilo que se determina em uma regra” (REALE, 1996, p. 72).

Assim, não se pode desconsiderar que as instituições, ao estruturarem as interações humanas, “são formadas para reduzir incertezas” (NORTH, 1998, p. 15). Por isso, em que pese a relevância das sanções de ordem moral, como o repúdio, por exemplo, é a sanção jurídica que permite a interferência da força de forma legítima no cumprimento de uma regra formal, já que é predeterminada e organizada. Além disso, toda a atividade executada na administração pública se submete ao exame de legalidade; portanto, as sanções, nesse caso, visam garantir o que se determina em lei, o que permite concluir que nessa seara a sanção jurídica é o tipo de sanção mais relevante, embora não única, a ser considerada como componente fundamental da *accountability*.

É importante que essas sanções sejam correlatas à natureza daquilo que foi garantido na regra, como a previsão de ressarcimento integral do dano causado contra a Administração Pública nos atos de improbidade administrativa (BRASIL, Lei 8429/1992) (sanção negativa - punitiva) ou a possibilidade de um ente da federação receber transferências voluntárias da União quando comprova, entre outros requisitos, a previsão orçamentária de contrapartida (BRASIL, LC 101/2001) (sanção positiva – bônus). Em ambos os casos, a finalidade da sanção é garantir o cumprimento da regra: utilizar as verbas públicas de forma devida e garantir transparência à execução das atividades públicas através do adequado planejamento.

Apenas com essa possibilidade de aplicar sanções é que se inibem as condutas indesejadas e, por conseguinte, se consegue estabelecer um verdadeiro processo de responsabilização capaz de contribuir para que o poder conferido ao administrador público no exercício da função administrativa seja desempenhado em conformidade com o interesse

público. Portanto, os mecanismos institucionalizados de controle e a possibilidade de aplicar sanções, embora componentes distintos, devem estar indissociavelmente ligados e também fazem parte do que se denomina *accountability*.

Em síntese, a *accountability* agrega todos esses componentes para que se possa considerá-la apta a produzir a avaliação e responsabilização permanente do administrador público.

### **3. O potencial da *accountability* na Administração Pública brasileira**

#### **3.1. Premissa política da *accountability* na realidade brasileira**

O conceito de *accountability* apresentado neste estudo, bem como a estruturação dos elementos que a constituem, devem ser observados dentro de um determinado contexto e a partir do modelo de administração adotado. Assim, é possível afirmar que a significação desse termo e os conceitos paralelos que o envolvem, principalmente frente às instituições formais, deverão ser orientados a partir das premissas da escola de administração seguida preponderantemente em cada governo.

Afinal, “a *accountability* é concebida com base em variados espaços e modelos, e não pode ser vista como um fenômeno único ou mesmo homogêneo e isolado do contexto administrativo que lhe dá sustentação” (ROCHA, 2011, p. 83).

Destaca-se, todavia, que não há apenas a aplicação de um modelo administrativo (SECCHI, 2009), ou seja, é possível afirmar que a Administração Pública é orientada atualmente no País por resquícios do histórico modelo patrimonialista (COSTA, 2012), por fundamentos do burocrático (MOTA; PEREIRA, 1980) e do gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998); também vêm sendo incorporadas ao exercício dessa atividade as tendências do modelo societal (PAES-PAULA, 2005).

Não obstante, segundo explicam Capobianco *et al.* (2013, p. 68), no contexto brasileiro atual duas “vertentes se apresentam como alternativas para a gestão pública: a administração pública gerencial, sob a égide da Nova Gestão Pública (NGP), e a administração pública societal, sob a égide do Novo Serviço Público (NSP)”, razão pela qual a compreensão da *accountability* deverá ser inserida, neste estudo, na demarcação estabelecida principalmente por esses dois principais modelos.

Justifica-se essa orientação pela limitação da *accountability* nos modelos patrimonialista e burocrático. Vale dizer, no modelo patrimonialista não há espaço para o desenvolvimento de uma avaliação e responsabilização ininterrupta do gestor público (SACRAMENTO, 2004). Quanto à escola burocrática, desenvolvida no seio da Administração Pública tradicional, a *accountability* possui uma concepção hierárquica, voltada apenas para o cumprimento das leis e regras quanto ao procedimento (ROCHA, 2011).

Diversamente, os pressupostos da NGP, também conhecida como Nova Administração Pública (NAP), inserida no paradigma funcionalista, orientam a ideia de *accountability* para o mercado, atrelando-a à eficiência e ao controle dos resultados, ou seja, a ênfase recai sobre a capacidade do administrador de fazer acontecer os resultados desejados (ANDION, 2012; DENHARDT, 2012; ROCHA, 2011).

De maneira mais ampla, o modelo proposto pelo NSP, fundado nos ideais democráticos, destaca os aspectos relacionados à ética e à defesa do interesse público, precipuamente, a responsividade (ROCHA, 2011), entendida como a correspondência entre as decisões administrativas e as preferências da comunidade (DENHARDT, 2012). Assim, o modelo societal trabalha com a *accountability* de forma multifacetada, “na qual os servidores públicos devem respeitar a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos” (DENHARDT; DENHARDT, 2003, p. 23).

Nesse sentido, os defensores do NSP entendem que a estrutura empreendedora do administrador público dificulta o controle e coloca a *accountability* em risco. Por derradeiro, na NGP os resultados são vistos como objetivos, e no NSP, como deveres (ROCHA, 2011); todavia, em todos os modelos há “déficit de *accountability*”, que “decorrem da própria forma como a administração pública é vista e organizada” (*Op. cit.*, p. 94<sup>7</sup>).

Essa variação da *accountability* em um ou outro modelo, conquanto ainda predomine no Brasil a vertente gerencial, não é capaz de desqualificar a *accountability* como abordada neste estudo, pois sua razão de ser – avaliar e controlar o exercício do poder – permanece inerte, principalmente se considerado o atual progressivo favorecimento dos ideais da escola societal (PAES DE PAULA, 2005). Claro que, nesse caso, alguns componentes identificados assumirão maior ou menor relevância, a depender da preponderância de cada um desses modelos no contexto social.

Essa é a razão pela qual a apresentação dessa distinção se torna relevante, pois permite a constatação de que a predominância de um dos componentes no processo descrito como

---

<sup>7</sup> Rocha (2011) desenvolve o tema e apresenta os déficits de cada modelo apresentado.

*accountability* se deve ao cenário em que se encontra inserida, sem que isso esvazie sua finalidade. No entanto, o pressuposto necessário de sua vivência é a forma de governo democrático, isto é, seja qual for o modelo administrativo, o que deve ser primariamente analisado para o potencial de *accountability* é a democracia.

Abrucio e Loreiro (2004) explicam que a definição da democracia pode ser entendida por meio de três princípios orientadores de sua ideologia: o autogoverno decorrente da soberania popular; o dever dos governantes de prestar contas ao povo e a consequente responsabilidade quanto aos atos ou omissões cometidos no exercício do poder; e, por fim, a existência de regras orientando e limitando a atuação estatal em função dos direitos dos cidadãos.

Assim, considerar um governo como democrático denota basicamente caracterizá-lo “por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 1997, p. 17). Isso evidencia que deverão existir mecanismos para o exercício do controle desse poder conferido aos autorizados a tomar decisões coletivas. Esse é o cerne da *accountability*.

Esse controle, traduzido como função primária da *accountability*, tem sua origem atrelada ao instante em que se buscou a ampliação ou limitação do poder, cujo marco histórico alude às revoluções burguesas do século XVII e cujas premissas iniciais partiram dos pensamentos de Locke, Montesquieu e Rousseau (DUARTE, 2010; ROBL, 2013), até assumir a configuração atual de responsabilização constante dos administradores públicos pelos atos praticados no uso do poder que lhes foi outorgado pela sociedade (ROCHA, 2013).

Dessa maneira, o processo de formação do Estado e a forma de governo adotada indicam o nível e até mesmo a presença de mecanismos que visam promover esse controle, de tal forma que *accountability* está associada à democracia, podendo ser identificada principalmente nas sociedades que apresentam avançado estágio democrático (CAMPOS, 1990).

Sem desconsiderar a relação entre *accountability* e democracia, estudiosos afirmam que a *accountability* surge da crise da representação política na tentativa de suprir as deficiências da democracia (LAVALLE; VERA, 2011).

[...] *accountability* aparece hoje como uma perspectiva teórica que permite elaborar respostas aos desafios da legitimidade das novas modalidades de representação política, contornando o impasse da autorização como fonte de legitimidade. Assim, a reforma do pensamento é um movimento paralelo à própria reforma da democracia (*Op. cit.*, p. 362).

*Accountability* passa então a ser compreendida como um dos principais elementos “a reduzir o imenso hiato entre os representados e os representantes nas democracias modernas”

(ARATO, 2002, p. 87), constituindo-se em um mecanismo de controle essencial para os cidadãos exercerem a soberania popular (AKUTSU; PINHO, 2002).

Por conseguinte, *accountability* é concebida como um pressuposto necessário do regime democrático, sem o qual não há como o povo exercer sua soberania e garantir “a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade” (ABRUCIO; LOREIRO, 2005, s/p.). Tanto é assim que a *accountability* “é entendida como um indicador normativo de qualidade democrática presente em teóricos minimalistas da democracia” (MARIA, 2010, p. 28), fazendo com que esse indicador aumente a sua demanda nos países ocidentais como elemento fundamental à democratização do Estado (FILGUEIRAS, 2011, p. 65).

Assim é que a Constituição Federal de 1988, compreendida como um marco no restabelecimento e desenvolvimento da Democracia no País, prevê várias formas de participação popular (direta e indireta) no poder, explicitando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, CF/1998, art. 1º, P.U). Desse modo, ao encontro da forma de governo adotada por muitos países no mundo, no Brasil vigora o regime democrático, cuja relação de poder estabelecida habita principalmente na qualificação do povo como soberano.

Portanto, constata-se no País a primeira premissa para que exista a *accountability* no seio da Administração Pública: a forma democrática de governo, sem a qual não é possível a avaliação e responsabilização permanente do gestor público. Entretanto, apenas as circunstâncias políticas não são suficientes para que a *accountability* aconteça. É imprescindível também o exame dos pressupostos pelos quais a Administração Pública se estrutura, a fim de que se possa identificar nessa conjuntura o que permite a existência e efetivação dos componentes essenciais da *accountability*: informação transparente; possibilidade de participação e interação entre o administrador público e os administrados; mecanismos institucionalizados de controle; e previsão de sanções.

### **3.2. Estrutura e aspectos institucionais da Administração Pública brasileira**

Preliminarmente, é necessário considerar aqui uma das acepções pelas quais se conceituam a administração pública: a de atividade organizada para a consecução dos propósitos de um governo (WALDO, 1964), ou seja, “a atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público” (MAZZA, 2011, p. 41). Outro sentido refere-se

às estruturas que a compõem, designando os agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função administrativa.

A Administração Pública “abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo” (DI PIETRO, 2014, p.55).

Em ambas as acepções, o exercício da função administrativa pelos agentes, órgãos e entidades se submete aos princípios básicos da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. Desse modo, nesse campo, a gerência organizada e racional do Estado deverá se fundamentar no que determina a lei, já que esta é entendida como a manifestação da coletividade, fazendo reinar a ideia de que o interesse público prevalece e que o povo, entendido como elemento humano do Estado, é que é seu detentor, não cabendo ao administrador público se dispor livremente desse interesse.

Como desdobramento dessa premissa básica de como deve ser exercida a função administrativa pelo administrador público, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, CF/1988, art. 37).

Obediência à legalidade significa que, em regra, a função administrativa deverá ser exercida obrigatoriamente como determinar a lei, ou seja, os atos praticados pela Administração Pública não podem ir de encontro ao que prevê a lei e também só podem ser executados nos limites que esta autorizar.

A impessoalidade exigida no exercício da função administrativa impõe o dever de imparcialidade do Administrador Público em função da supremacia do interesse público e da indiscutível finalidade pública dessa atividade. Assim, o escopo dessa imposição é impedir privilégios e discriminações indevidos. Afasta-se desse modo a subjetividade das decisões administrativas, já que os agentes públicos atuam em nome do Estado.

Outra imposição ao gerir a coisa pública é a atenção à moralidade administrativa, vinculando o Administrador Público aos preceitos éticos de boa-fé, lealdade, probidade e honestidade – preceitos que também alcançam os administrados nas relações estabelecidas com a Administração Pública.

Quanto à publicidade, esta se refere ao dever de divulgação oficial dos atos administrativos, já que, em regra, estes não podem ser sigilosos, pois a gestão da coisa pública é exercida para garantir os interesses da coletividade. Dessa forma, a obrigação de prestar

informações e de divulgar os atos praticados não possui apenas a finalidade de dar ciência aos interessados, mas, sobretudo, de permitir o controle da Administração Pública.

A respeito da eficiência, esta se incorporou aos princípios constitucionais a partir da Emenda Constitucional 19/1998, considerada um dos marcos do gerencialismo no Brasil, significando a obrigação dos gestores públicos de tentar obter os melhores resultados com o menor dispêndio financeiro e no menor tempo possível. Em contrapartida, é o dever de proporcionar aos administrados serviços públicos prestados com qualidade e rapidez.

Resumidamente, essa é a essência de tais princípios que atuam como limitadores da discricionariedade do administrador público e funcionam como reais postulados de controle da atividade administrativa, de maneira que só se poderá considerar válida a função pública de administrar se for compatível com esses postulados.

Além desses, a CF/1988 também prevê no artigo 37, § 3º, outro princípio relevante ao estudo: o da participação. Ele determina que as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta serão regulamentadas por meio de lei, especialmente no que se refere:

[...] às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; ao acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo; à disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, CF/1988, art. 37).

Outro importante princípio-norma para este estudo é o da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da CF/1988, segundo o qual cada função estatal será exercida de forma preponderante, como função típica, por cada um dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário. A razão de ser dessa separação pode ser observada por duas perspectivas: a de ordenação das atividades estatais; e a de controle e limite.

Assim, é no seio do executivo que a Administração Pública se manifesta como atividade peculiar. Ressalta-se, no entanto, que os demais poderes também exercem funções de natureza administrativa, porém como função atípica, quando, por exemplo, definem sua organização e estrutura. Daí o fato de que a análise da Administração Pública brasileira se concentra principalmente nas atividades exercidas pelo executivo (presidente, governador e prefeito), mas também deve ser observada nos outros poderes quando exercem suas funções atípicas.

Todos os agentes, órgãos e entidades da Administração Pública se submetem ainda à fiscalização externa e ao controle interno, como pode ser constatado pelo exame dos artigos 72 e 74 da CF/1988. Para o descumprimento dessas normas basilares há também previsão de

sanções, consoante prescreve a CF/1988 (artigo 37, § 4º) e outros diplomas legais, entre eles a Lei 8429/1992 - Lei de improbidade administrativa (artigos 11 e 12).

Logo, a previsão constitucional vinculando o exercício da atividade administrativa no âmbito público a tais princípios demonstra a capacidade institucional<sup>8</sup> de ser realizada a *accountability*, porquanto é possível fazer um paralelo entre a sua essência e os componentes que a constituem com esses princípios e normas, visto que ambos têm como ponto de interseção o controle do poder; os princípios atuam como limitações ao poder do administrador público de gerir a coisa pública, enquanto a *accountability*, com base nessa mesma limitação, avalia o uso desse poder, permitindo a responsabilização pelos atos praticados.

Outra questão estrutural da Administração Pública brasileira também deve ser sopesada nesta análise de condições que permitem o desenvolvimento do processo de *accountability*: a organização administrativa relacionada à estrutura interna da Administração Pública, órgãos e entidades que a compõem.

Essa conotação da Administração Pública relaciona-se a seu aspecto subjetivo, pois indica o universo de órgãos e pessoas que desempenham a função administrativa. Desse modo, a Administração Pública no Brasil se subdivide em direta e indireta. A primeira é composta pelos órgãos dos entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – que exercem as atividades essenciais do Estado de forma centralizada. Essa centralização das atividades significa que são os órgãos e agentes internos de cada ente que realizarão as funções administrativas em nome do próprio ente. Nesse âmbito, o fenômeno da desconcentração administrativa é que permite a realização das inúmeras atividades essenciais do Estado, já que são divididas atribuições para cada órgão internamente, seja por critério regional, material ou mesmo funcional (CARVALHO FILHO, 2007; MAZZA, 2011).

Quanto à Administração Pública indireta, ela é constituída pelas entidades incumbidas de exercer de forma descentralizada as atividades do Estado, sendo elas: autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Assim, o Estado atua indiretamente por meio dessas entidades, que podem realizar suas atribuições de forma concentrada ou desconcentrada.

Essa forma de descentralização administrativa, na qual o Estado delega para outras entidades a atribuição para exercer algumas de suas funções, facilita o controle da atividade administrativa, uma vez que se pluraliza o número de agentes envolvidos na função, e,

---

<sup>8</sup> Capacidade institucional foi utilizada como sinônimo dos instrumentos disponíveis institucionalmente para a concretização da *accountability* no âmbito das organizações públicas.

consequentemente, maiores são as probabilidades de atender à eficiência, à publicidade, à moralidade e à impessoalidade.

Outro sentido da descentralização, e não menos relevante do que esse, é o empregado para explicar a forma federativa de Estado, vale dizer, a descentralização política. Dessa forma, a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, conforme prescreve o artigo 18 da Constituição Federal de 1988. Esse arranjo estatal prima pela divisão de atribuições (descentralização), exercidas em função da autonomia (parcela de poder), que são outorgadas constitucionalmente aos entes federados.

Na federação, portanto, há mais uma esfera de poder dentro de um mesmo território e sobre uma mesma população. Essas esferas de poder possuem autonomia político-administrativa, ou seja, todos os entes da federação têm o poder de autoconstituição, autogoverno, autolegislação e autoadministração e são dotados de competência legislativa, administrativa e tributária.

Essa repartição do poder também contribui para o processo de *accountability*, sobretudo pela criação de um ambiente propício à interação e articulação entre administradores e administrados, possibilitando um processo de avaliação e responsabilização mais qualitativo, na medida em que a autonomia outorgada aos poderes locais tem a capacidade de aproximar mais o cidadão das funções do Estado. Esse aspecto é extremamente relevante se considerado o vasto território brasileiro, no qual as desigualdades sociais e regionais são marcantes, influenciando decisivamente a estrutura do sistema federativo no País e, por conseguinte, o atendimento das necessidades sociais de forma homogênea.

Todavia, como observa Abrucio (2002), essas consequências positivas não são inerentes à própria descentralização, mas dependem de outros fatores, entre os quais: a constituição de um sólido pacto nacional; a articulação entre as políticas públicas implementadas e executadas em todas as esferas e no âmbito da própria descentralização administrativa; o combate às desigualdades regionais; e a democratização dos governos locais.

Em síntese, a institucionalização de limitações constitucionais à atuação do Administrador Público, como previsto nos princípios fundamentais da Administração Pública, a separação dos poderes e a estrutura política e administrativa descentralizada são circunstâncias que criam um ambiente favorável à materialização da *accountability*. Isso porque propiciam a produção da informação transparente de forma ativa, ou seja, a publicação espontânea dessas informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública, criam

condições institucionais capazes de legitimar o controle social e institucional e inibem a concentração de poder de maneira absoluta e autoritária.

### 3.3. Mecanismos de *accountability* da Administração Pública brasileira

Há no Brasil, além das premissas que demonstram o potencial da *accountability* no contexto atual, ferramentas capazes de concretizá-la conforme a perspectiva assinalada neste estudo. Desse modo, e apenas de forma exemplificativa, alguns mecanismos podem ser identificados como viabilizadores da avaliação e responsabilização permanente dos gestores públicos.

Nessa identificação, destacam-se o desenvolvimento da tecnologia da informação (TI) e a ascensão da interligação mundial de computadores pela internet enquanto principal meio de comunicação, pois são considerados mecanismos de propagação da informação em tempo real e facilitador da comunicação entre administrados e administração. Essa configuração de uma ‘sociedade da informação’ promoveu como consequência uma alteração nas relações entre o Estado e a sociedade, de forma que a necessidade tanto de um governo mais eficiente quanto de uma maior aproximação com o cidadão fez corporificar o denominado governo eletrônico. A Administração Pública passou, assim, a modernizar as estruturas governamentais através dos recursos da TI, buscando dessa forma maior eficiência e maior participação popular (RAMINELLI *et al.*, 2014).

Somado a essa realidade, institucionalmente ocorreu uma mudança de paradigma da cultura do sigilo para a transparência, que traz em seu bojo a necessidade de publicidade ativa das informações de interesse público, isto é, independente de requerimento das partes interessadas, tornando obrigatória a divulgação de tais informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (BRASIL, Lei 12.527/2011, art. 8º, § 2º).

Ademais, a legislação nacional prevê procedimentos específicos de acesso à informação, cujas normas vinculam toda a Administração Pública, cujo instrumento básico relacionado ao elemento **informação transparente** da *accountability* é o serviço de informação ao cidadão, que deverá ser criado para garantia de acesso às informações públicas e privadas que estão na posse do poder público (BRASIL, Lei 12.527/2011, art. 9º).

Outro instrumento também atrelado a esse componente e viabilizador do processo de *accountability* é por meio do *habeas data*, ação de natureza constitucional destinada a assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou

bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como para a retificação desses dados (BRASIL, CF/1988, artigo 5º, LXXII).

Além desses, as obrigações atreladas ao planejamento estatal, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), e os relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, LC101/2001), como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e também as versões simplificadas desses documentos, são ferramentas capazes de viabilizar o processo de *accountability*, já que devem ser elaborados periodicamente para os órgãos de controle e divulgados de forma ampla para permitir o acesso ao público em geral.

Na seara do componente **participação e interação entre administração e administrados**, muito se evoluiu em termos de institucionalização dos mecanismos tendentes a concretizá-las, como pode ser exemplificado com: a criação dos Conselhos Gestores destinados a promover a participação dos beneficiados em determinada política pública, como saúde, previdência, assistência social; o orçamento participativo; a criação de lei por iniciativa popular; as audiências públicas; o plebiscito; o referendo; e, ainda, a implementação das ouvidorias. Esses são alguns dos exemplos que podem ser reconhecidos como mecanismos pelos quais é possível o administrado interagir com a Administração Pública, auxiliando-a na atenção dada aos interesses públicos, bem como monitorando e avaliando o uso do poder que lhe foi outorgado.

Quanto aos instrumentos de **controle**, destacam-se as auditorias, internas e externas; os procedimentos de certificação e expedições de certidões de regularidade fiscal, orçamentária e previdenciária; e os próprios relatórios orçamentários e de gestão mencionados anteriormente. Ademais, algumas ações judiciais também podem ser consideradas importantes instrumentos de controle da Administração Pública, como: o Mandado de Segurança (BRASIL, CF/1988, art. 5º, LXIX; Lei 12.016/2009); o Mandado de Injunção (BRASIL, CF/1988, art. 5º, LXXI); a Ação Popular (BRASIL, CF/1988, art. 5º, LXXIII; Lei 4.717/1965); a Ação Civil Pública (BRASIL, CF/1988, art. 129, III; Lei 7.347/1985); e a Ação de Improbidade (BRASIL, CF/1988, art. 37, §4º; Lei 8.429/1992).

As **previsões de sanções** como instrumento da *accountability* são corporificadas nas concessões de benefícios financeiros e fiscais, bem como nos certificados de regularidade fiscal e previdenciária, que, além de externarem uma ferramenta de controle, constituem ferramentas que visam garantir o cumprimento das normas de proteção do interesse público, uma vez que permitem a concessão desses benefícios, e sua ausência, em contrapartida, impede essa possibilidade. Igualmente acontece com as transferências voluntárias e repasses financeiros entre os entes da federação (BRASIL, LC 101/2001); as punições que determinam a perda da função pública, a suspensão de direitos políticos, perda de bens ou ressarcimento integral do dano

(BRASIL, Lei 8.429/1992); e as penas de detenção ou reclusão para os crimes praticados por funcionário público ou particulares contra a Administração Pública, consoante prevê o Código Penal (BRASIL, Decreto-Lei 2.848/1940).

Percebe-se que esses instrumentos, assim como os elementos da *accountability*, se interconectam e, por isso, não servem apenas para assegurar um componente do processo de *accountability*, mas para garantir outros, se não a concretização de todos. Isso posto, constata-se que a realidade brasileira apresenta inúmeros mecanismos que potencializam a realização desse processo aplicado à Administração Pública.

#### **4. Síntese da lógica da *accountability* na Administração Pública brasileira**

Por fim, e com alicerce nas considerações já formuladas, existe a possibilidade de realização da *accountability* com a presença de todos os componentes, os quais estão resumidamente expostos no Quadro 1.

Quadro 1 – Estrutura e componentes fundamentais do processo de *accountability*

<b>ESTRUTURA DO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY</b>	
<b>CONCEITO DE ACCOUNTABILITY</b>	
“a <b>avaliação</b> e a <b>responsabilização</b> permanente dos gestores públicos” (ROCHA, 2011, p. 87)	
<b>FINALIDADE</b>	
Promover o controle do poder para que a atuação do gestor público se dê de forma responsiva.	
<b>PRESSUPOSTOS</b>	
Regime de governo democrático Divulgação de informações pelo Poder Público Condições institucionais que viabilize o controle e a fiscalização	
<b>DIMENSÕES DE REALIZAÇÃO</b>	
AVALIAR	RESPONSABILIZAR
<b>COMPONENTES CONSTITUTIVOS DO PROCESSO</b>	
<b>INFORMAÇÃO TRANSPARENTE</b>	Refere-se ao ato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma tempestiva, confiável e inteligível.
<b>PARTICIPAÇÃO E INTERAÇÃO</b>	Relaciona-se às possibilidades de envolver os administrados na implementação e execução das políticas públicas de forma que seja permitido o exercício do controle social na verificação de condutas responsivas do agente público.
<b>MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS DE CONTROLE</b>	São os mecanismos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública no âmbito da própria entidade/órgão (interno) ou externamente como um poder-dever dos agentes responsáveis pela realização desses controles.
<b>SANÇÃO</b>	São as consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da função pública que visam garantir a atuação da Administração Pública segundo determina a Lei.

Fonte: Elaborado pela autora com base em O'DONNELL (1998), SCHEDLER (1999), PERUZZOTTI; SMULOVITZ, (2000), ROCHA (2011; 2013), ABRUCIO; DURAND (2005), PÓ; ABRUCIO (2006), CENEVIVA; FARAH (2012).

Entretanto, esses componentes não podem ser considerados de forma isolada, pois o complexo processo pelo qual a *accountability* se materializa determina não apenas a coexistência deles, mas, sobretudo, a interlocução e conexão entre eles.

Nesse processo, o componente ‘informação transparente’ conecta-se com todos os demais, já que se firma como pressuposto para a interação adequada entre as partes envolvidas na *accountability*, para o adequado exercício do controle e também para a aplicação das sanções. Logo, não há participação ou interação, tampouco controle, se os atos não forem devidamente divulgados e justificados.

A participação também se vincula ao controle, uma vez que o envolvimento dos atores sociais contribui de fato com a concretização da fiscalização da função pública, além de buscar estabelecer uma correspondência entre as decisões tomadas no âmbito da gestão e as necessidades da população. Configura, desse modo, uma espécie de contribuição e também controle para formação e manutenção do interesse público. Todavia, embora relevante, é reconhecida a dificuldade de implementação desse elemento, em razão de sua dependência de outros fatores, internos e externos ao administrado, entre eles o desenvolvimento de uma cultura cidadã e de políticas que propiciam o alargamento dos instrumentos já institucionalizados de “porta de entrada” nas decisões administrativas.

Quanto aos mecanismos de controle, estes só existem em função de regras que determinam o que deve ou não ser feito, cuja coercibilidade apenas se torna possível através da previsão de sanções. Assim, se *accountability* significa o processo de avaliação e responsabilização constante daqueles que exercem o poder, o controle é sua essência, e controle sem possibilidade de sanção se torna inócuo.

Ressalta-se que não há uma lógica cronológica exaustiva e precisa para que se identifique a *accountability*. Todos esses elementos são imprescindíveis, porém, na ausência de um, por exemplo, a informação (e justificação), o processo poderá ser iniciado para que ela se incorpore aos demais. Assim é que o controle social, ou mesmo o institucionalmente formal, diante da ausência ou insuficiência da informação, poderá ser acionado para que esta seja suprida, e, em caso negativo, uma sanção punitiva deverá ser aplicada. Contudo, caso isso ocorra (e talvez seja a prática), deverá existir ao menos uma informação mínima que permita essa fiscalização (informação essa que figura como uma condição preexistente, um pressuposto mesmo do processo).

Por tudo isso, trata-se de um processo complexo, cujo princípio da permanência da avaliação e responsabilização permite destacar que, para compreendê-lo, é necessário observar

a coexistência de todos esses elementos de forma inacabada e não estacionária. São, portanto, elementos fundamentais e ideais à adequada realização da *accountability*.

Destarte, a forma sistematizada pela qual o processo de *accountability* se constitui e é operacionalizado no âmbito da Administração Pública brasileira pode ser compreendida como ilustrado na Figura 1.

### Processo de *accountability* na Administração Pública brasileira

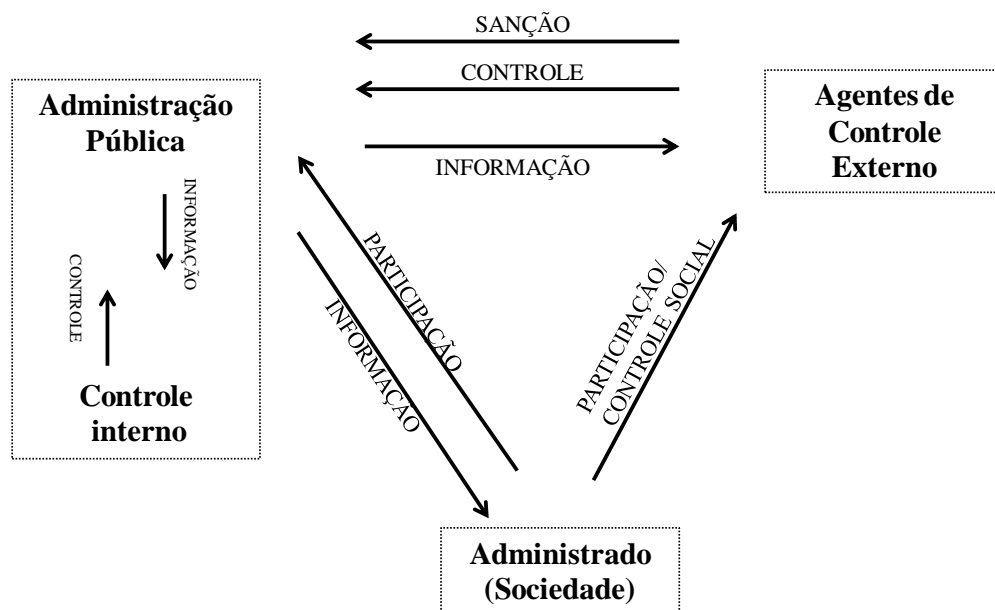


Figura 1 - Processo de *accountability* na Administração Pública brasileira.

Fonte: Elaborado pela autora.

A Administração Pública é composta por agentes que exercem a parcela de poder delegada pelos administrados ao Estado para a realização de atividades que visam beneficiar toda a coletividade. Desse modo, a conjuntura institucional brasileira impõe a existência da relação participativa e interativa entre administração e administrado, na qual ambos terão deveres e obrigações. Assim, ao administrado compete fiscalizar o exercício do poder, avaliando-o e, se possível, aplicando de forma facultativa sanções ao administrador público. Essa interação e avaliação dos administrados funcionam também como forma de legitimar as

atividades realizadas pelo administrador público em nome de toda a sociedade. Em contrapartida, cabe ao administrador público informar e justificar seus atos aos administrados de tal forma que lhes permita exercer a referida avaliação.

Ademais, o próprio Estado é estruturado para que o exercício das atividades praticadas no seio da Administração Pública se submeta também a sistemas de controles internos e externos. Nesses casos o dever de informação também se impõe, de tal modo que a Administração deve informar aos órgãos e entidades de controle e também ser por eles informada; as sanções oriundas desse processo de responsabilização e fiscalização deverão ser aplicadas na qualidade de poder-dever.

A operacionalização da *accountability* envolve, portanto, a obrigação da Administração Pública, enquanto detentora das informações de interesse público, de divulgar seus atos e garantir aos agentes de controle e aos administrados acesso a tais informações. Essa informação, por sua vez, deverá possuir todos os atributos necessários (ser confiável, clara e tempestiva) para que, além de compreensível, propicie a interação e participação dos administrados na atividade pública.

A partir das informações, o administrado poderá adotar três posturas: participar efetivamente através dos instrumentos criados para essa finalidade; acionar os órgãos e entidades de fiscalização, provocando assim a atividade de controle institucionalizada; ou, ainda, se manter inerte ou omissivo. Essa última postura pode indicar alguma falha no elemento participação e interação, seja por ausência de condição institucional ou mesmo fática para realizá-lo. Todavia, para caracterizar o processo de *accountability*, é imprescindível que esse elemento tenha ao menos possibilidade de se efetivar.

Já o exercício do controle institucional também exige a informação como condição prévia, cujo procedimento será desenvolvido por impulso social (quando o administrado aciona os órgãos e entidades de controle) ou mesmo de ofício (quando o agente de controle atua no exercício regular de suas funções). Como etapa subsequente do ato avaliativo/fiscalizado, serão aplicadas as sanções, indicando, teoricamente, que o controle tem sido eficaz e que o processo de *accountability* tem se realizado.

Em suma, vários agentes, etapas e elementos são envolvidos nesse processo de *accountability* e, por conseguinte, várias são as relações que se estabelecem para que a responsabilização de forma ininterrupta aconteça. Portanto, de fato trata-se de um processo complexo, mas possível de ser sistematizado a partir das premissas e componentes fundamentais, analisados no contexto de uma realidade específica.

## 5. Considerações Finais

A partir das proposições elaboradas nesta análise, a *accountability* deve ser compreendida de forma ampla, conquanto teoricamente os estudos sobre o tema no Brasil se concentrem em sua maioria na perspectiva do dever de prestar contas. Dessa maneira, a compreensão da *accountability* a partir da sua finalidade propicia uma aproximação mais concreta do significado que assume e permite que seja compatível com a realidade na qual é analisada.

Assim, defende-se nesta abordagem que seu intuito maior é realizar o controle do poder que foi conferido ao Administrador Público, de modo que a gestão da coisa pública se submeta aos limites impostos nos paradigmas da supremacia do interesse público e dos ideais democráticos. Em contrapartida, o desenvolvimento da *accountability* nesse domínio legitima a atuação do gestor público. Essa é a razão pela qual é adequado entendê-la como um processo que deve se desenrolar de forma constante e inacabada, no qual ocorre a avaliação e a responsabilização pelo uso do poder. Consequentemente, agrega um sistema de obrigações e responsabilidades, das quais podem advir consequências positivas ou negativas.

Destarte, esse processo para permitir a avaliação e a responsabilização permanente só se consolidará se presentes alguns elementos fundamentais: informação transparente, ou seja, a informação acessível, inteligível, tempestiva e confiável; possibilidade de participação dos administrados e sua interação com a Administração Pública; mecanismos institucionalizados de controles internos e externos; e, por fim, a previsão de sanções. A insuficiência de tais componentes compromete o processo no seu escopo máximo, e a inexistência deles impede a sua concretização. São, portanto, elementos que devem coexistir e se interconectar para que a *accountability* aconteça de fato.

Entretanto, em que pese a relevância de todos esses componentes, a informação transparente indica ser o elemento precursor do desenrolar desse processo, visto que somente por meio dela é que se consegue concretizar os demais e permitir que o intento da avaliação e responsabilização constante seja alcançado. Contudo, ela sozinha nada produz em termos de *accountability*, já que esta se forma a partir da soma de todos esses componentes.

Considerados todos esses fatores, percebe-se que é possível compreender a *accountability* aplicada à Administração Pública brasileira, uma vez que o contexto atual demonstra a existência da sua premissa básica, que é a forma de governo democrático, e das demais condições que permitem que ela se manifeste. Desse modo, observa-se nesse cenário: a submissão das funções administrativas no âmbito público à lei e aos meios institucionalizados

de gerir a coisa pública; a estrutura administrativa fundamentada na divisão de poderes e na descentralização político-administrativa; e, ainda, a existência de mecanismos que permitem a materialização da *accountability* em todos os seus elementos.

Não obstante, existem também fatores que limitam no plano fático a realização da *accountability*, como: a cultura democrática tardia; as práticas patrimonialistas que ainda vigoram em alguns setores da administração, principalmente aqueles concentrados nas pequenas instâncias de poder, como os municípios de pequeno porte; as disfunções da burocracia; e também, entre outros fatores, o desenvolvimento lento no Brasil das noções de transparência ativa, combate à corrupção e governança pública, que nascem primeiro nas legislações para depois serem incorporados como prática.

Portanto, no plano teórico e institucional existe elevado potencial de realização da *accountability* no âmbito da Administração Pública brasileira, porém a averiguação da sua concretização exige análise de situações concretas, em que poderão ser identificados o nível de *accountability* e/ou carências de outras condições capazes de materializar cada um dos elementos constitutivos e necessários do processo de avaliação e responsabilização permanente do gestor público.

## 6. Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**, p. 143-216, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; DURAND, Maria Rita Garcia Loureiro. Finanças públicas, democracia e accountability: o debate teórico e o caso brasileiro (versão preliminar do trabalho que será apresentado no XXIX Encontro da Anpocs, em outubro de 2005). In: **Plataforma democrática**. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10705\\_em\\_17\\_06\\_2011\\_10\\_24\\_34.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10705_em_17_06_2011_10_24_34.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2013.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Finanças públicas democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004. p. 75-102.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723-746, 2002.
- ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. O *e-government* como instrumento de *accountability e disclosure* para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipal. **Gestão Contemporânea**, n. 12, 2012.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima de. Governança, “*accountability*” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, p. 85, 2002.
- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2012.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, v. 55, p. 56, 2002.
- BAQUERO, C. M. J. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil**. São Paulo: Opinião Pública (UNICAMP), 2008. v. 14. p. 380-413.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Governance: a very short introduction**. Oxford University Press, 2012.
- BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.
- BLOCH, Julio Lobo. **Orçamento Público Brasileiro: a tecnologia da informação e comunicação como ferramenta de transparência e publicação do orçamento-cidadão**. Universidade de Brasília, 2013. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14162/1/2013\\_JulioLoboBloch\(2\).pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14162/1/2013_JulioLoboBloch(2).pdf)>. Acesso em: mar. 2014.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSERPEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. [on line] Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) >. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.016**, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas**. Brasília, DF: ANDI, 2009.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE - Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 20, p. 61-78, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

COSTA, G. P. **Heranças patrimonialistas, disfunções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do estado em rede**: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira. 2012. 256p. Tese (Doutorado em Administração) - Fundação Getulio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2012.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. **The new public service: serving, not steering**. New York: M.E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, R. B. **Teoria geral da administração pública**. 6. ed. Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, Alessandra Veloso. **Descentralização vigiada: accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2011.

HEIDEMANN, Francisco G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UnB, 2009.

KLUVERS, Ron; TIPPETT, John. Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study. **International Journal of Business & Management**, v. 5, n. 7, 2010.

LAVALLE, Adrián; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle interno na administração pública: o controle público na administração como um instrumento de accountability**. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Curso de Especialização em Orçamento Público da Advocacia Geral da União, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, F. L.; OLIVIEIRI, C.; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Do controle interno ao controle social**: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2012. v. 17. p. 1.

LOURO, Almir Costa. Um estudo bibliográfico da produção brasileira de artigos sobre *accountability* entre 1997 e 2011, em busca de constructos para pesquisas quantitativas. In: SINAD – SIMPÓSIO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 5., 2013, Lavras. **Anais...** Lavras, MG: Universidade Federal de Lavras, 2013.

MARIA, João F. A. Desenho institucional e *accountability*: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 27-40, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública** (impresso), Rio de Janeiro, v. 47, p. 745-775, 2013.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOTA, F. C.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática**. 7.ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal* e novas poliarquias. **Lua Nova** (online), n. 44, p. 27-54, 1998. ISSN 0102-6445.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. **Institutions, accountability and democratic governance in Latin America**. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 2000. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>>. Acesso em: fev. 2014.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública** (impresso), v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-98, 2006.

RAMINELLI, Francieli Puntel; RODEGHERI, Letícia Bodanese; OLIVEIRA, Rafael Santos de. A lei brasileira de acesso à informação no governo eletrônico e sua utilização pelo poder executivo municipal: uma análise do portal da Prefeitura de Santa Maria – RS. In: ROVER, Aires José; SANTOS P. M. ; MEZZAROBBA, Orides (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital**. 1. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. v. 1. 320 p. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro\\_governo\\_eletronico\\_e\\_inclusao\\_digital\\_final.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro_governo_eletronico_e_inclusao_digital_final.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2015.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e *accountability***. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais...** São Paulo, SP, Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

\_\_\_\_\_. *Accountability*: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos tribunais de contas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, 2013.

SACRAMENTO, Ana Rita S. **Lei de responsabilidade fiscal, *accountability* e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Administração) – NPGA/EAUFBA, Salvador, 2004.

SCHEDLER, A. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.) **Self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. n. 43, v. 2, mar./abr. 2009, p. 347-369.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2004. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

## II ARTIGO

### INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* EM UNIDADES GESTORAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS

#### Resumo

Este artigo teve como escopo formular, a partir da proposição de um modelo de análise e de *constructos* reveladores dos elementos que formam a *accountability*, um instrumento capaz de identificá-la e avaliá-la nas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores públicos municipais. Esse objetivo foi alcançado por intermédio da elaboração de dois inventários que, juntos, formam o Instrumento de Identificação e Avaliação do processo de *Accountability* nas Unidades Gestoras do RPPS municipal: o Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS, fundamentado na legislação nacional sobre o tema; e o Inventário de Perfil e Percepção do Segurado sobre o processo de *Accountability*. Este último inventário, estruturado em formato de questionário com questões em escala nominal e de concordância tipo Likert, foi aplicado a uma amostra de segurados do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Viçosa (IPREVI). Os dados dos *constructos* da percepção substancial da *accountability* foram submetidos à análise de confiabilidade pelo alfa de Cronbach, cujos resultados indicaram que as variáveis selecionadas podem compor e mensurar os elementos reveladores da *accountability* nas unidades gestoras do RPPS municipal.

**Palavras-chave:** *Accountability*; Unidade Gestora do RPPS; Instrumento de avaliação.

#### Abstract

The aim of this study was to formulate, from the proposition of an analysis model and revealing constructs of the elements that forming the accountability, a tool capable to identify it and evaluate it in the management units of the Special Social Security Schemes of municipal civil servants. This objective was achieved through the development of two inventories which together form the Identification Facility and Accountability process Evaluation Management Units in the municipal RPPS: Normative Inventory Accountability applied to the RPPS, based on national legislation on the subject; and the Inventory Profile and Perception of the Insured on the process of Accountability. The latter inventory, structured questionnaire format with questions on a nominal scale and Likert agreement, was applied to a sample of insured Security Institute Servers the city of Viçosa (IPREVI). The data from the constructs of substantial perception of accountability were analysed using Cronbach's alpha and the results indicated that the selected variables can compose and measure the revealing constructs of accountability in the management units of the municipal RPPS.

**Keywords:** *Accountability*; Management Unit of RPPS; Assessment tool.

## 1. Introdução

No Brasil, todos os agentes, órgãos e entidades da Administração Pública se submetem a sistemas de controles compatíveis com a finalidade e função da *accountability*, entendida como o processo de avaliação e responsabilização constante daqueles que exercem o poder por delegação em nome de outrem (SCHEDLER, 1999; ABRUCIO; DURAND, 2005; PINHO; SACRAMENTO, 2009; CENEVIVA; FARAH, 2012; ROCHA, 2013). Dessa forma, o contexto político, administrativo e institucional permite afirmar que há nessa seara um elevado potencial de realização da *accountability*. Entretanto, a análise de sua concretização depende do exame de seus elementos em situação específica.

A escolha do processo de avaliação e responsabilização pelo exercício da função administrativa no âmbito das políticas previdenciárias municipais destinadas aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo se deve, entre outros fatores: à essencialidade da previdência como política asseguradora da dignidade da pessoa humana em situações de adversidade e vulnerabilidade; à estrutura descentralizada dessa atividade no Brasil, que abarca 2.051 (dois mil e cinquenta e um) regimes previdenciários dessa natureza (BRASIL, MPS, 2013); e aos reflexos que a sua gestão gera para a população em geral na condução de outras políticas e na higidez financeira do próprio Estado.

Os recursos que movimentam esses regimes previdenciários se formam como uma espécie de seguro social, no qual há atualmente a contribuição dos servidores e do município para a formação do capital necessário para dar cobertura previdenciária aos segurados e seus dependentes nas situações de incapacidade laboral, invalidez ou morte.

Esse capital dos RPPS municipais existentes em todo o País, cuja soma dos valores totalizava aproximadamente R\$ 57 bilhões de reais, incluindo as aplicações e disponibilidades financeiras contabilizadas no final de 2013 (BRASIL, CADPREV, 2014), tem sua gestão organizada em cada município por uma unidade gestora, órgão ou entidade da Administração Pública Municipal responsável pela administração e operacionalização do regime, inclusive a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

Assim, é importante conhecer o processo de *accountability* no seio de uma entidade ou órgão da Administração Pública Municipal, que, além de movimentar grandes quantias financeiras, constitui também o elo pelo qual o Estado realizará a proteção previdenciária do indivíduo. Essa análise permite reconhecer os aspectos estruturais da gestão previdenciária do servidor público municipal e suas potencialidades e restrições no desenvolvimento da avaliação e responsabilização que envolve essa gestão.

Esses são, portanto, os motivos pelos quais a questão de pesquisa deste artigo é: Como identificar o nível da *accountability* no âmbito da administração previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores públicos municipais?

Portanto, a contribuição deste estudo ultrapassa o apoio na melhoria da gestão pública no que tange às práticas que auxiliam na sustentabilidade do regime e na legitimidade das condutas dos gestores e agentes públicos; contudo, amplia também o aspecto de desenvolvimento da cidadania, uma vez que destaca como fundamental a garantia de uma gestão pública transparente e adequada aos interesses dos segurados desse regime e de toda a sociedade.

Destarte, estabeleceu-se como objetivo deste artigo formular, a partir da proposição de um modelo de análise e de *constructos* reveladores dos elementos que formam a *accountability*, um instrumento capaz de identificá-la e avaliá-la nas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores públicos municipais.

Cabe ressaltar que, devido à complexidade desse processo e dos vários agentes nele envolvidos, esta abordagem foi feita a partir da legislação que regulamenta os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) no Brasil, cujo enfoque se dá na dimensão formal da *accountability*, e também sob a ótica das espécies vertical-social (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000) e horizontal da *accountability* (O'DONNELL, 1998). Assim, o instrumento final de avaliação foi formulado a partir de dois inventários: o Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS, fundamentado na legislação nacional sobre o tema, que guarda correlação com os elementos constituintes da *accountability*; e o Inventário de Perfil e Percepção do Segurado sobre o processo de *accountability*, também fundamentado na referida legislação e com suporte nos mesmos elementos. Ambos constituem uma análise técnica da *accountability* na concretização dos aspectos institucionais, bem como na perspectiva do segurado do RPPS municipal, destinatário da política previdenciária em estudo e também agente de *accountability* social.

Dessa forma, o texto está organizado em seis partes, a começar por esta introdução. A segunda parte é dedicada a apresentar o delineamento teórico pelo qual se fundamentou a abordagem sobre *accountability*. Na terceira apresenta-se a contextualização sobre Previdência e a caracterização do objeto de pesquisa: as unidades gestoras dos RPPS municipais. Na quarta são expostos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa e é apresentado o modelo de análise da *accountability* proposto. Na quinta parte são exibidos os resultados e a discussão sobre a elaboração dos inventários que formam o instrumento que permite a identificação e a avaliação da *accountability* nos RPPS municipais. Na sexta parte são apresentadas breves considerações finais.

## 2. Paradigma conceitual da *accountability* e suas classificações

*Accountability* é geralmente associada ao dever de prestar contas; todavia, embora vários estudos tenham contribuído para a busca de um conceito que permita traduzi-la para o português, a conotação mais próxima da sua essência é a que a considera como “a responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” (ROCHA, 2011, p. 86) - entendimento esse que se aproxima da concepção abordada por Arato (2002) e Abrucio e Durand (2005).

Nessa perspectiva, esse processo de responsabilização será executado mediante mecanismos de vigilância e restrições institucionais em relação ao exercício desse poder, cujos principais elementos citados são informação, justificação e sanção (SCHEDLER, 1999; ROCHA, 2013; ROBL FILHO, 2013). Entretanto, ao compreender a *accountability* vinculada a essa finalidade, que é o controle do poder em sentido amplo, necessariamente um conjunto mais extenso de estruturas e condições interdependentes que propiciam o exercício desse controle deverão se manifestar para que ela se realize. Por essa razão, a possibilidade de envolvimento e participação daqueles que delegam o poder não pode ser desconsiderada nessa análise.

Assim sendo, consideram-se elementos fundamentais para compreensão da *accountability*: a informação transparente sobre os atos (aqui compreendida a justificação e também a prestação de contas em seu sentido formal e material); a possibilidade de envolvimento e participação daqueles que delegam o poder; a existência de mecanismos institucionalizados de controles internos e externos; e, por fim, a previsão de sanções que possibilitem a sua aplicação.

O elemento ‘informação transparente’ configura o pressuposto básico para que o exercício do poder possa ser controlado, pois o processo de responsabilização apenas tem condições de existir onde níveis mínimos de informação são transmitidos. No entanto, para *accountability* no contexto atual de democracia em desenvolvimento e governança pública, exige-se não apenas uma informação mínima, e sim a divulgação ampla e com total transparência e justificação dos atos do gestor público (SCHEDLER, 1999; BAQUERO, 2008; CENEVIVA; FARAH, 2012; ALBUQUERQUE; OLIVEIRA, 2012; PIRES *et al.*, 2013).

Justificada nesse mesmo contexto de compartilhamento do poder estabelecido pela conjuntura dos ideais democráticos e da governança pública, a participação e o envolvimento dos administrados na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas se tornam

imprescindíveis para *accountability* (BEVIR, 2011; TENORIO *et al.*, 2012; PETERS, 2012<sup>9</sup>), caracterizando assim um elemento fundamental de sua análise.

A existência de mecanismos de controle cumpre relevante função no desempenho de qualquer organização, pois é por meio deles que se consegue averiguar o cumprimento da finalidade da entidade organizacional e do que foi estabelecido no planejamento e, por conseguinte, detectar desvios de finalidade ou problemas correlatos. É justamente essa possibilidade de verificação e domínio da atividade administrativa que permite a aplicação de medidas preventivas ou mesmo corretivas para sanar esses desvios. Por isso, os mecanismos institucionalizados de controle também são considerados um componente essencial à caracterização do processo de *accountability* (PÓ; ABRUCIO, 2006; ARDANAZ, 2010), sobretudo no âmbito da Administração Pública, em que ocorre a administração de bens de terceiros com a finalidade específica de garantir o bem de toda a coletividade.

Outro componente fundamental a ser observado nesse processo de *accountability* é a possibilidade de serem aplicadas sanções, principalmente quando constatadas falhas e desvios no exercício da atividade pública (O'DONNELL, 1998; ABRÚCIO; LOUREIRO, 2004; ROCHA, 2013). No entanto, uma vez que sanção significa “todo e qualquer processo de garantia daquilo que se determina em uma regra” (REALE, 1996, p. 72), a sanção observada na lógica da *accountability* aplicada à Administração Pública também deve ser a institucionalizada, principalmente as sanções formais, pois permite a interferência da força de forma legítima no cumprimento de uma regra formal, já que é predeterminada e organizada.

Além disso, toda a atividade executada na administração pública se submete ao exame de legalidade; portanto, as sanções, nesse caso, visam garantir o que se determina em lei, o que permite concluir que nessa seara a sanção jurídica é o tipo de sanção mais relevante, embora não única, a ser considerada como componente fundamental da *accountability*.

Apenas com essa possibilidade de aplicar sanções é que se inibem as condutas indesejadas e, por conseguinte, se consegue estabelecer um verdadeiro processo de responsabilização capaz de contribuir para que o poder conferido ao Administrador Público no exercício da função administrativa seja desempenhado em conformidade com o interesse público.

Importante ressaltar, seguindo esse mesmo raciocínio, que:

[...] qualquer que seja o aparato utilizado pelo Estado para promover a *accountability*, é necessário que tal aparato se enquadre nos processos legais. Não se pode esquecer que fiscal e fiscalizado são agentes públicos e integram

---

<sup>9</sup> In: GOMES, Diego; MELO, Daniella Álvares; LARA RESENDE, Luis Fernando de. Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4, p. 549-556, 2014.

o próprio Estado, subordinando-se, em consequência, às estritas determinações da lei (ROCHA, 2013, p. 907).

Além da análise dessa multiplicidade de elementos que envolvem *accountability*, muitas classificações são apresentadas na tentativa de facilitar a compreensão e corporificar sua existência. Entretanto, a categorização clássica e usual da *accountability* é a apontada por O'Donnell (1998)<sup>10</sup>, na qual ele a subdivide em dois tipos: vertical e horizontal. “As relações de *accountability* vertical acontecem entre o povo e Estado, já as relações de *accountability* horizontal entre agentes estatais” (ROBL FILHO, 2013, p. 109).

Além dessa subdivisão e com base nessa mesma classificação determinada pela relação exercício e controle do poder, estudiosos cunharam uma terceira espécie de *accountability* – a societal ou social –, definida por Smulovitz e Peruzzotti (2000) como um mecanismo de controle não eleitoral, mas vertical, que amplia o número de atores envolvidos no exercício desse controle<sup>11</sup>. Adotando a mesma acepção, Carneiro (2004) explica tratar-se de um mecanismo que:

[...] emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (CARNEIRO, 2004, p. 6).

Nesse sentido, Robl Filho (2013), ao adotar o conceito de *accountability* vertical não eleitoral para definir essa terceira modalidade de *accountability*, a explica como um controle social por meio do qual as “associações, os movimentos sociais, os grupos da sociedade civil e a imprensa analisam e buscam informações de agentes públicos, requerem explicações e sancionam os agentes que não cumprem o interesse popular ou de parte da sociedade civil” (ROBL FILHO, 2013, p. 106).

Destarte, considerando que “a precondição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil” (ARATO, 2002, p. 103), é permitido concluir que a *accountability* em sua

<sup>10</sup> Assim concluem MEDEIROS *et al.* (2013) na análise realizada em 53 artigos enquadrados nas categorias A1 e B2, pertencentes a três áreas de avaliação listadas na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes): Administração, Ciências Contábeis e Turismo, Ciência Política e Relações Internacionais e Ciências Sociais Aplicadas.

<sup>11</sup> “Societal accountability is a non-electoral, yet vertical, mechanism that enlarges the number of actors involved in the exercise of control. In contrast to electoral mechanisms, societal ones can be exercised between elections, do not depend on fixed calendars and are activated ‘on demand’” (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, s/p).

plenitude deve ser considerada a partir dessas três formas de análise: vertical, horizontal e social.

Em suma, o paradigma conceitual da *accountability* adotado neste estudo se pauta na sua finalidade de promover o controle; nas duas ações que a constitui - avaliação e responsabilização; e, por fim, considera como elementos essenciais para sua realização: informação transparente; possibilidades de envolvimento e participação daqueles que não exercem diretamente o poder; existência de mecanismos de controle; e previsão de sanções. Todo esse conjunto analisado sob as óticas de avaliação e responsabilização horizontal, vertical e social.

### **3. Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público**

A proteção previdenciária pode ser entendida como uma das políticas do Estado para garantir ao povo, mediante contribuição solidária, auxílio em situações de infortúnio. Assim, ocorrendo um risco social que afasta o trabalhador da atividade laboral, caberá à previdência, enquanto direito social de fruição universal para os que contribuem para o sistema, a manutenção do segurado ou de sua família (CASTRO; LAZZARI, 2012).

Desse modo, a previdência social é compreendida como uma política de cunho contributivo e obrigatório, por meio da qual o Estado intervém na economia, mediante lei, de forma a constituir fontes de custeio compulsórias aos empregadores e aos trabalhadores, para que, diante das situações em que há perda da capacidade laborativa (definitiva ou mesmo temporária), tais recursos sejam devolvidos aos segurados como forma de reposição de renda (CALAZANS; CAETANO, 2013).

Essa política pública se destaca como uma das principais na área social (REIS *et al.*, 2013) e é também caracterizada como um direito, compondo parte do conjunto mais amplo de políticas de Seguridade Social, que abarca, além da Previdência, as ações destinadas à Assistência Social e à Saúde. Assim, normativamente suas características se bifurcam em duas principais funções: a de seguro social, por meio da qual será o beneficiado compensado proporcionalmente pelas contribuições realizadas; e, também, a de política de redistribuição, uma vez que algumas de suas diretrizes visam minimizar as desigualdades (MEDEIROS; SOUZA, 2013).

Considerando essas duas finalidades, o escopo maior da Previdência “é garantir uma proteção securitária mínima e relativamente padronizada – condições mínimas de existência com dignidade” (TAVARES, 2012, p. 31).

### **3.1. Sistema previdenciário brasileiro: organização em regimes**

A Previdência se organiza no Brasil por meio de um sistema que abarca vários regimes e sub-regimes com características próprias. A configuração atual, como pode ser observado na Figura 1, permite afirmar que existe um regime principal, denominado público, que engloba os regimes destinados aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e aos trabalhadores do setor privado, respectivamente o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), cujas regras se diferenciam em relação ao servidor público civil e ao militar, e o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Além desse regime público, que é o principal, há também o regime complementar, autônomo em relação ao regime público, que se subdivide em oficial, destinado aos ingressantes no serviço público após a Emenda Constitucional número 41/2003, cuja regulamentação dependerá de previsão legal em cada esfera do governo; e privado, destinado à população em geral e gerido por entidades abertas ou fechadas, obedecidas as regras estabelecidas pelas Leis Complementares n. 108 e 109, ambas de 2001 (TSUTIYA, 2011).

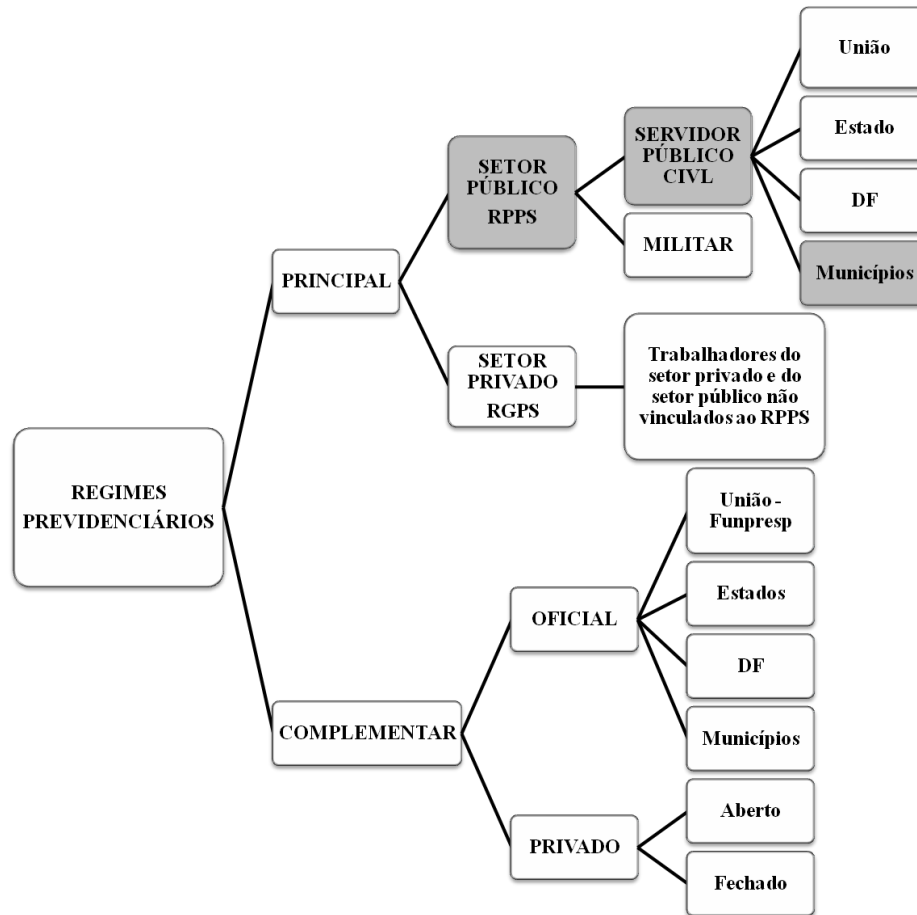


Figura 1 - Panorama do Sistema Previdenciário Brasileiro (destaque do objeto de estudo).  
Fonte: baseado em TSUTIYA, 2011, p. 233.

Assim, existem três regimes de Previdência no Brasil: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio dos Servidores (RPPS) e o Regime Complementar.

O RGPS é o mais abrangente, pois confere a proteção previdenciária aos trabalhadores urbanos e rurais, classificados como segurados obrigatórios que, ao exercerem atividade remunerada, não estejam filiados ao regime próprio de previdência. Trata-se de um regime de âmbito nacional destinado aos trabalhadores do setor privado e aos do setor público não amparados pelo regime próprio, como também aos segurados facultativos<sup>12</sup>, cuja gestão é de atribuição da autarquia federal denominada Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O financiamento das prestações previdenciárias decorrentes desse regime ocorre principalmente por meio das contribuições sociais pagas pelos trabalhadores e empregadores e segue o regime financeiro de repartição simples, “também denominado de solidariedade entre

<sup>12</sup> Nos termos do artigo 11 do Decreto 3.048, de 06 de maio de 1999, os maiores de dezesseis anos que não estejam exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social podem se inscrever e filiar ao RGPS mediante contribuição. Esses são os considerados segurados facultativos, como é o caso, por exemplo, da dona de casa e do estudante.

as gerações”, porque os trabalhadores ativos pagam os benefícios dos inativos, esperando que os futuros trabalhadores lhe façam o mesmo (SANTOS, 2009, p. 158).

Quanto ao RPPS, este possui abrangência mais limitada que o regime anterior, pois ampara apenas os servidores ocupantes de cargo público efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (IBRAHIM, 2011). Esses servidores são os que possuem “vinculação de natureza estatutária não contratual e adquirem estabilidade após se sujeitarem a um estágio probatório” (MAZZA, 2011, p. 423). A criação desse vínculo estatutário tem como razão principal a garantia de “maior estabilidade no exercício das funções públicas, protegendo o servidor contra influências partidárias e pressões políticas provocadas pela constante alternância na cúpula diretiva do Estado” (*Op. cit.*, p. 423).

No entanto, embora inseridos no mesmo regime, as regras para os servidores civis e militares se diferenciam, inclusive na normatização, pois os primeiros se pautam no artigo 40 da Constituição Federal, disciplinado pela Lei 9.717/1998; já a proteção previdenciária conferida aos militares tem como fundamento constitucional o artigo 142, § 3º, X, cujo funcionamento do regime para esta categoria segue a Lei 6.880/80 (IBRAHIM, 2011). Assim, à exceção dos militares, “somente haverá um sistema previdenciário próprio em favor dos servidores da União, no Distrito Federal e em cada um dos Estados e Municípios”, o que significa “submissão às mesmas regras e requisitos para a fruição de benefícios previdenciários” em cada ente (TAVARES, 2012, p. 335).

No que se refere às contribuições, o RPPS também possui como princípio norteador a solidariedade, segundo a qual os entes públicos e os servidores civis, ativos, inativos e seus pensionistas serão responsáveis pelas contribuições vertidas ao sistema (BRASIL, CF/1988, art. 40). Como também se curvam à observância do equilíbrio financeiro e atuarial, poderão os RPPS adotar os seguintes regimes financeiros: Regime de Repartição Simples, Regime de Capitalização e Regime de Repartição de Capitais de Cobertura (BRASIL, MPS, Portaria 403/2008).

No regime de capitalização, ao contrário do de repartição, as próprias pessoas que irão usufruir dos benefícios são as que contribuem para sua formação. Por isso, ele apresenta dois momentos bem distintos. No primeiro deles, ocorre a acumulação de recursos, mediante as contribuições previdenciárias, que são acrescidas dos rendimentos das aplicações financeiras correspondentes. No segundo momento, ocorre a fruição dos benefícios. [...] O regime financeiro de repartição de capitais de cobertura trata-se de uma mistura do regime de repartição simples com o de capitalização. Estabelece a contribuição necessária, no período considerado, para se constituir a reserva suficiente para garantir a série completa dos pagamentos futuros dos benefícios que se iniciarem nesse mesmo período (SANTOS, 2009, p. 159/160).

Entretanto, Santos (2009, p. 181) salienta que as características do RPPS induzem que “deva ser constituído pelo regime financeiro de capitalização”, porém, devido ao contexto de escassez de recursos decorrente dos fatores históricos atrelados à sua criação, ele irá funcionar sob o regime financeiro de repartição. Além disso, cabe destacar que “o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social” (BRASIL, CF/1998, art. 40, § 12).

Como se vê, ambos os regimes públicos, o próprio e o geral, são administrados pelo Estado, o vínculo mantido com os segurados tem natureza institucional, há obrigatoriedade de filiação e o custeio é obtido mediante cobrança de contribuições sociais (TAVARES, 2012). No entanto, eles diferem, sobretudo, no que tange às regras de concessão dos benefícios e também ao nível de gestão. E “o motivo para esta segregação é de ordem histórica” (IBRAHIM, 2011, p. 34), atrelada no primeiro momento à visão patrimonialista que buscava premiar o servidor concedendo-lhe remuneração custeada pelo Estado durante a inatividade, e, posteriormente, vinculada à noção de garantia da imparcialidade da Administração Pública na atuação que busca promover o interesse público.

Em que pesem as diferenças, a importância desses regimes que formam a previdência social é identificada como fatores impactantes na distribuição de renda e na movimentação financeira do País (CALAZANS *et al.*, 2013; MEDEIROS; SOUZA, 2013), pois “contribui para uma fração considerável da renda de quase um terço das famílias brasileiras” (MEDEIROS; SOUZA, 2013, s/p), cuja tendência é a ampliação da proteção social decorrente do envelhecimento da população, além de, juntos, os regimes próprios (RPPS) e o geral (RGPS) arcarem com uma despesa previdenciária considerável, equivalente a mais de 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) nominal (CALAZANS, 2013).

Por fim, há também no sistema previdenciário brasileiro o regime de previdência complementar, de adesão facultativa, cuja finalidade é constituir reservas para complementar a renda diante das situações de inatividade.

O regime de previdência complementar oficial é destinado aos que ingressaram no serviço público após a Emenda Constitucional n.41/2003, observado o que dispõem os parágrafos 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal. Nesse caso, ao ser instituído por lei o regime complementar oficial em cada esfera de governo, o novo servidor somente receberá o valor acima do teto previsto na legislação previdenciária se optar por contribuir também para este regime complementar, cujos valores “deverão ser capitalizados no mercado financeiro, na forma de contribuição definida” (TSUTIYA, 2011, p. 234). Foi o que ocorreu com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - Funpresp, instituída pela

Lei nº 12.618, de 2 de maio de 2012, que criou o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS federal.

Já o regime complementar privado, previsto no artigo 202 da CF/1988 e disciplinado pela Lei Complementar 109/2001, refere-se ao regime operado por entidades abertas ou fechadas através do sistema financeiro de capitalização dos recursos. Esse seguro gerido pelas entidades abertas está disponível para qualquer cidadão que possa contribuir para a formação das reservas, como é o caso das previdências privadas geridas pelos bancos. Diversamente, o regime complementar privado gerido por entidades fechadas, também denominadas fundos de pensão, destina-se exclusivamente a determinadas categorias de grupos de trabalhadores das empresas privadas ou mesmo estatais (TSUTIYA, 2011).

Essas características principais que envolvem cada um dos regimes podem ser observadas, de forma sumária, no Quadro 1.

Quadro 1 - Regimes previdenciários no Brasil

<b>REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO BRASIL</b>			
	<b>RGPS</b>	<b>RPPS</b>	<b>RPC</b>
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	Trabalhadores do setor privado; Segurado facultativo; Servidor público não vinculado ao RPPS.	Servidor público ocupante de cargo efetivo.	Trabalhadores do setor privado e do setor público; Servidor público; Cidadão (entidade aberta).
<b>EMPREGADORES</b>	Empregadores do setor privado; Administração Pública direta e indireta.	Administração Pública direta e indireta.	Administração direta e indireta; Empregador do setor privado; Independente do empregador (entidade aberta).
<b>GESTÃO</b>	Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) – autarquia federal.	Unidade gestora de cada ente da federação.	Entidades fechadas (fundos de pensão); Entidades abertas
<b>CONTRIBUIÇÕES</b>	Natureza tributária; Custeada pela sociedade, empregadores, beneficiários e Estado	Natureza tributária; Custeada pela sociedade, Ente que instituiu o RPPS, beneficiários e Estado.	Natureza contratual; Custeada pelos patrocinadores, participantes e assistidos.
<b>REGIME FINANCEIRO</b>	Repartição simples	Repartição simples; Capitalização; Repartição de capitais de cobertura.	Capitalização.

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação que regulamenta o sistema previdenciário no Brasil.

Concluindo, essas considerações permitem inferir que, de modo geral, a proteção previdenciária do servidor público ocupante de cargo efetivo percorre entre os três regimes: pelo RGPS, se não for instituído o regime próprio; pelo RPPS, que lhe é o peculiar; e, ainda, o complementar, decorrente das reformas previdenciárias da última década, cuja “lógica, em linhas gerais, é limitar o gasto do regime público” em longo prazo (IBRAHIM, 2012, s/p).

### 3.2. Particularidades do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e as unidades gestoras

A tríplex capacidade de auto-organização (autonomia política, administrativa e financeira) conferida aos entes da federação permite que cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), observado o que dispõe a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998 sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento do RPPS, estabeleça e normatize o regime próprio para seus servidores, acarretando com isso a existência de milhares de RPPS na ordem jurídica vigente (CASTRO; LAZZARI, 2012).

Desse modo, a proteção previdenciária dos servidores públicos de cargo efetivo dos entes da federação, suas autarquias e fundações deverá ser conferida em observância aos parâmetros da estrutura previdenciária estabelecida na Constituição Federal. Assim, é assegurado a eles amparo por meio de regime de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, CF/1988, art. 40).

Ademais, após sucessivas reformas nos paradigmas da previdência do servidor público, que visaram reduzir as disparidades entre os regimes públicos (RGPS e RPPS) e também garantir a sustentabilidade desse regime, a gestão de cada RPPS no Brasil deverá obrigatoriamente ser realizada por uma única unidade gestora (BRASIL, CF/1988, art. 40, § 20), que significa:

Entidade ou órgão integrante da estrutura do ente federado, com existência individualizada, com exceção dos militares, cuja competência é administrar o RPPS, mediante a realização consolidada das atividades de arrecadação e gestão de recursos, inclusive os derivados da compensação financeira com o RGPS; concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões por morte concedidas a partir da vigência da EC no. 41; e que mantenha conselhos de administração e fiscal que garantam a representação paritária dos servidores públicos (CALAZANS *et al.*, 2013, p. 287).

Desse modo, a unidade gestora é caracterizada como uma entidade ou órgão<sup>13</sup> vinculada ou mesmo subordinada ao Executivo de cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com a função específica de exercer a atividade administrativa e gerencial dos

---

<sup>13</sup> A diferença entre entidade e órgão reside na existência de personalidade jurídica conferida à primeira, cuja criação envolve a descentralização da atividade administrativa. Já o órgão é a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta ou da indireta, sem personalidade jurídica, fruto do processo de desconcentração da atividade administrativa (BRASIL, Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999). Por isso, a unidade gestora, enquanto entidade, pode ser constituída como autarquia ou fundação pública; e, enquanto órgão, ser constituída como fundo de previdência subordinado à Administração direta.

planos previdenciários próprios, a fim de que o controle dos benefícios previdenciários possa ser otimizado e os procedimentos administrativos se executem de maneira uniforme, por meio da simplificação de procedimentos, economia dos meios e agrupamento de dados (TAVARES, 2012; CALAZANS; CAETANO, 2013).

Essa exigência de centralização das atividades de cunho previdenciário encontrou respaldo na necessidade de racionalização e uniformização de procedimentos, bem como de garantir maior transparência e eficiência na gestão do RPPS, como tentativa de promover o equilíbrio financeiro e atuarial e reduzir as possibilidades de fraudes que a fragmentação dessa atividade pode resultar.

Ademais, na condução do RPPS pela unidade gestora deve existir também colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a representação dos segurados (BRASIL, CF/1988, art.10; art. 37, § 3º; art. 194, VII). Essa participação é formalizada por meio dos Conselhos Gestores, que geralmente se dividem em dois: o administrativo, com funções deliberativas; e o fiscal, com atribuições para exercer o controle e a fiscalização.

Portanto, no formato atual do RPPS, cada um dos entes terá uma única unidade gestora responsável pela administração dos planos próprios. Não obstante exista essa descentralização de várias unidades gestoras – uma para cada ente –, as atividades exercidas por essa unidade gestora são subordinadas às regras gerais estabelecidas pela União e se curvam à regulação estatal exercida pelos órgãos de controle externo, como o Ministério da Previdência Social (MPS), Tribunais de Contas e o Ministério Público, e também de controle interno, por meio das controladorias e auditorias (CALAZANS; CAETANO, 2013).

Em síntese, o objeto de análise do processo de *accountability* neste estudo tem como alvo o órgão ou entidade integrante da Administração Pública municipal, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo nessas atribuições a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, de forma direta ou indireta. Ademais, esse órgão ou entidade denominado unidade gestora deverá contar com colegiado ou instância de decisão, por meio dos quais será garantida a representação dos segurados (BRASIL, MPS, Portaria 402/2008; SPPS, Orientação Normativa 02/2009).

#### 4. Procedimentos Metodológicos

Para formular um instrumento de identificação e avaliação da *accountability* na unidade gestora do RPPS municipal, a abordagem desta análise foi qualitativa e quantitativa e caracterizou-se como pesquisa de natureza descritiva e exploratória.

Os meios utilizados nesta investigação foram a pesquisa documental e bibliográfica, ancoradas pela incursão exploratória realizada em duas unidades gestoras de RPPS municipais durante o ano de 2014: o IPREVI – Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/MG; e o IPREM – Instituto de Previdência Municipal de Patos de Minas/MG.

Ressalta-se que a incursão realizada no IPREM teve como finalidade auxiliar na construção do produto final desse trabalho, na medida em que foram esclarecidas algumas circunstâncias do cotidiano da gestão do RPPS em relação às exigências institucionais. Procedimento esse que também foi adotado no IPREVI, porém, de forma minuciosa por ser essa a unidade gestora objeto de análise. Tais incursões também indicaram a necessidade de um instrumento sistematizado das normas a serem cumpridas que auxilie na gestão previdenciária dos RPPSs.

A partir dos dados obtidos, formulou-se um modelo analítico da *accountability* e dois inventários: o Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS, fundamentado na legislação nacional sobre o tema, e o Inventário de Perfil e Percepção do Segurado sobre o processo de *Accountability*. Ambos constituem uma análise técnica da *accountability* na concretização dos seus elementos institucionalizados formalmente e na perspectiva do segurado do RPPS municipal, destinatário da política previdenciária em estudo e também agente de *accountability* social. Portanto, agrupados, formam o Instrumento de Identificação e Avaliação do processo de *Accountability* nas Unidades Gestoras do RPPS municipal.

O Inventário de Perfil e Percepção do Segurado do RPPS municipal, elaborado em formato de questionário estruturado com questões em escala nominal e de concordância do tipo Likert de 05 pontos foi submetido a um pré-teste de natureza qualitativa, aplicado a 5 (cinco) segurados do IPREVI no município de Viçosa/MG, cuja finalidade foi identificar a coerência e a viabilidade da análise como proposta no referido instrumento.

Posteriormente e após alguns ajustes, este inventário foi aplicado a uma amostra de 90 (noventa) segurados do IPREVI, escolhidos aleatoriamente nos departamentos e secretarias do município de Viçosa/MG, calculada dentre o universo de 1.180 (um mil cento e oitenta) servidores de cargo efetivo deste município, conforme fórmula a seguir.

$$n = \frac{N \times \sigma^2 \times (Z_{\alpha/2})^2}{(N-1) \times E^2 + \sigma^2 \times (Z_{\alpha/2})^2}$$

Em que:

N = População = 1180 indivíduos;

$\sigma^2$  = desvio padrão desconhecido, considerado aproximadamente 1 (considerando a estimativa da amplitude);

Grau de confiabilidade = 95%, que gera um Z tabelado de 1,96;

E= Erro padrão = máximo aceitável de 5%;

Dessa forma, com 90 questionários de uma população finita (mais que 5% da população) tem-se um erro de 3,9462%, dentro dos padrões aceitos neste estudo.

À partir da obtenção dos dados revelados no Inventário de Perfil e Percepção, os *constructos* estruturais que representam a percepção substancial dos segurados sobre a *accountability* foram submetidos à análise de confiabilidade calculada pelo coeficiente alfa de Cronbach no programa estatístico SPSS® versão 17<sup>14</sup>.

Nesta análise foi utilizada como referência a média do comportamento da variabilidade conjunta dos itens considerados, cujos parâmetros variam de “0 a 1, sendo os valores de 0,60 a 0,70 considerados o limite inferior de aceitabilidade” (HAIR *et al.*, 2009, p. 100), conforme classificação exibida na Tabela 1.

Tabela 1 - Classificação da confiabilidade a partir do coeficiente alfa de Cronbach

Confiabilidade	Valor de $\alpha$
Muito baixa	$\alpha \leq 0,30$
Baixa	$0,30 < \alpha \leq 0,60$
Moderada	$0,60 < \alpha \leq 0,75$
Alta	$0,75 < \alpha \leq 0,90$
Muito Alta	$\alpha > 0,90$

Fonte: FREITAS, 2005.

<sup>14</sup> *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), consiste em um dos mais empregados *softwares* para análises estatísticas, sobretudo na análise de dados em ciências sociais (BRUNI, 2009).

#### 4.1. Modelo analítico da *accountability* nas unidades gestoras do RPPS

A essência da *accountability* foi identificada com suporte na literatura nacional e internacional e, a partir daí, ao considerar seus pressupostos contextuais, adotou-se o paradigma conceitual que a compreende como processo de avaliação e responsabilização permanente (ROCHA, 2013), o que permitiu constatar que a sua análise e concretização se faz por meio dos quatro elementos identificados neste estudo: informação transparente; possibilidades de envolvimento e participação daqueles que não exercem diretamente o poder; existência de mecanismos de controle; e previsão de sanções.

Assim, esses elementos foram situados como categorias de análise da *accountability*, cujos critérios e indicadores a serem examinados em cada uma dessas categorias foram extraídos de estudos teóricos e/ou empíricos que abordam algum ou alguns desses elementos (SCHEDLER, 1999; O'DONNELL, 1998; ARATO, 2002; ABRUCIO; DURAND, 2005; BOBBIO, 2007; ROCHA, 2013; ROBL FILHO, 2013; TENÓRIO *et al.*, 2012) e também, em alguns aspectos, do que prevê a legislação nacional.

Cabe considerar que essa estrutura que reúne os elementos da *accountability* permite sistematizá-la e compreendê-la como um processo, ainda que complexo, que não se esgota na prestação de contas. Essa é a razão pela qual cada elemento/categoria de análise poderá ser considerado um constructo capaz de viabilizar o estudo quantitativo da *accountability*, observadas as condições peculiares de cada situação na qual essa avaliação e responsabilização serão examinadas.

No caso das unidades gestoras do RPPS, objeto de estudo deste trabalho, essas condições se pautam basicamente no que determina a legislação regulamentadora da atividade, já que se trata do exercício de função tipicamente administrativa realizada por órgão ou entidade da Administração Pública.

Destarte, propõe-se análise da *accountability* nas unidades gestoras conforme modelo elaborado e apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Modelo Analítico de *Accountability* nas unidades gestoras do RPPS

<b>MODELO ANALÍTICO DA ACCOUNTABILITY NAS UNIDADES GESTORAS DO RPPS</b>		
<b>CATEGORIAS</b>	<b>CRITÉRIOS</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>Informação transparente</b>	1. Canais de Informação	1. Internet; impressos.
	2. Transparência ativa	2. Divulgação espontânea de dados e informações; frequência da divulgação.
	3. Transparência passiva	3. Atendimento das solicitações de informação ou esclarecimentos.
	4. Qualidade da informação	4. Tempestiva; inteligível; autenticidade e integridade.
	5. Motivação/Justificação	5. Explicação dos atos e decisões administrativas; oportunidade dada ao administrado para se justificar.
<b>Participação e interação</b>	1. Estímulo à participação	1. Meios de participação/interação entre agentes; frequência dos meios.
	2. Interesse do segurado	2. Frequência da participação/interação.
	3. Qualidade da participação	3. Compreensão das funções da unidade gestora e dos meios de interação; satisfação com a organização.
<b>Mecanismos de controle</b>	1. Espécies de controle	1. Interno; externo.
	2. Qualidade do controle	2. Aspecto formal; controle substancial; fiscalização preventiva.
	3. Eficácia do controle	3. Impede ou dificulta sanção.
<b>Sanção</b>	1. Espécies	1. Positiva - prêmio; Negativa- punição.
	2. Natureza das sanções	2. Administrativa; civil e penal.
	3. Eficácia da sanção	3. Impede ou dificulta a reincidência.

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação e bibliografia utilizada nesse estudo.

A categoria **Informação Transparente** refere-se ao ato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma confiável e inteligível, dentro de um prazo razoável. Assim, os canais de informação disponibilizados pela unidade gestora (por meio da internet ou de impressos); a transparência ativa, analisada por meio da divulgação espontânea de dados e informações e da frequência desta divulgação; a transparência passiva, que ocorre mediante demanda, na qual se constata o atendimento das solicitações de informações ou esclarecimentos; a qualidade da informação prestada (se tempestiva, inteligível, autêntica e com integridade); e a justificação e motivação dos atos e decisões são todos os critérios pelos quais esse elemento da *accountability* deve ser examinado.

A **Participação e Interação** se manifesta nas possibilidades de envolver os segurados na implementação e execução das políticas públicas de forma que seja permitido o exercício do controle social na verificação de condutas responsivas do agente público. Dessa forma, os critérios utilizados para averiguação dessa categoria são: o estímulo à participação, através dos meios pelos quais é possível o exercício da interação e participação, bem como a frequência com que tais meios estão à disposição dos segurados; o interesse do segurado, considerado nesse caso pela frequência com que os segurados buscam se informar e participar; e a qualidade da participação, obtida pela análise da satisfação do segurado com a gestão do seu RPPS e da compreensão das funções da unidade gestora e dos meios pelos quais poderá se envolver nessa atividade.

Quanto aos **Mecanismos de Controle**, estes se referem aos institucionalizados, que permitem a fiscalização do exercício da função pública no âmbito da própria entidade/órgão (interno) ou externamente, como um poder-dever dos agentes responsáveis pela realização desses controles. Por isso, os critérios pelos quais essa categoria deve ser examinada são: as espécies de controle existentes, se interno e externo; a qualidade do controle exercido, nos aspectos formais, através da averiguação da devida adequação da gestão previdenciária com o que determina a lei, e também nos aspectos substanciais, por meio da constatação do atendimento pela unidade gestora das suas finalidades, da coordenação e integração entre sistemas e agentes de controle e Administração Pública; e o exercício da fiscalização preventiva, ou seja, a orientação dada pelos órgãos e agentes de controle aos fiscalizados. Além desses, tem-se a eficácia do controle exercido, cujo indicador será o exame das situações concretas, a fim de saber se impedem ou dificultam práticas passíveis de sanções punitivas.

A categoria de análise previsão de **Sanções** significa as consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da gestão previdenciária, cujo objetivo é garantir a atuação da Administração Pública segundo determina a lei. Por isso, os critérios estabelecidos foram: as

espécies de sanção possíveis nesse âmbito, se negativa (punição) ou positiva (prêmio); a natureza dessas sanções, se administrativas, civis e/ou penais; e, ainda, a eficácia dessas sanções, averiguadas por meio da reincidência das condutas lesivas.

Destarte, o agrupamento de todas essas categorias, critérios e indicadores formam o modelo de análise da *accountability* no contexto do ambiente institucional. No âmbito da unidade gestora, a avaliação desses critérios será viabilizada por intermédio dos inventários formulados que constituem o Instrumento de Avaliação da *Accountability* nas Unidades Gestoras do RPPS.

## **5. Resultados e Discussão**

O Instrumento de Identificação e Avaliação do processo de *Accountability* nas Unidades Gestoras do RPPS municipal foi desenvolvido pela conjugação de dois inventários: Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS e o Inventário de Perfil e Percepção do Segurado sobre o processo de *Accountability*.

### **5.1. Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS**

O Inventário Normativo do RPPS<sup>15</sup> (síntese no Quadro 3) foi formulado preponderantemente com suporte na legislação nacional que regulamenta a instituição e funcionamento dos RPPS no Brasil, disponível na Consolidação da Legislação dos Regimes Próprios de Previdência, documento elaborado pelo Ministério da Previdência Social que agrega as normas aplicáveis aos RPPS (BRASIL, MPS, setembro/2014). Além dessas, outras normas, correlatas à gestão previdenciária e pertinentes aos elementos do processo de *Accountability*, também foram inseridas nesse rol.

Trata-se de análise descritiva, uma vez que descreve as exigências normativas para funcionamento do RPPS, bem como exploratória, pois agrupa tais exigências aos elementos de *accountability* segundo o modelo de análise proposto na tentativa de identificar os critérios e indicadores de cada categoria.

---

<sup>15</sup> O Inventário Normativo do RPPS segue na íntegra exposto no Apêndice A desta dissertação. Salienta-se que, devido à sua extensão, optou-se por apresentá-lo no corpo do texto de forma resumida, para melhor visualização e compreensão do leitor.

Quadro 3 - Síntese do Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS

<b>SÍNTESE DO INVENTÁRIO NORMATIVO DA ACCOUNTABILITY APLICADA AO RPPS</b>		
<b>Estrutura mínima</b>	<b>Fundamento normativo</b>	<b>Conteúdo a identificar</b>
	CF, art. 40 e 195, II, § 5º; Lei 9.717/1998; Portaria 402 MPS/2008; Portaria 204 MPS/2008; Portaria 403 MPS/2008.	Existência de apenas um RPPS para servidores civis de cargos efetivos e uma única unidade gestora; cobertura exclusiva para os servidores públicos de cargo efetivo (e dependentes); caráter contributivo do RPPS.
<b>Informação Transparente</b>	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004; LC 101/2000 Lei 12.527/2011 Portaria 402 MPS/2008; Portaria 204 MPS/2008; Portaria 403 MPS/2008. Portaria 519 MPS/2011 Orientação Normativa 02 SPPS/2009.	Garantia de pleno acesso aos segurados e pensionistas às informações atualizadas relativas à gestão do regime; publicação periódica dos demonstrativos financeiros e orçamentários; divulgação das datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos; divulgação na internet da prestação de contas e das atribuições da unidade gestora, da estrutura organizacional, de endereços e telefones e horários de atendimento ao público.
<b>Participação e Interação do Segurado</b>	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004; LC 101/2000 Lei 12.527/2011 Portaria 402 MPS/2008; Orientação Normativa 02 SPPS/2009.	Existência de colegiado com participação paritária; participação de representantes dos servidores públicos ativos e inativos nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; a unidade gestora promove audiências ou consultas públicas a respeito da previdência e da gestão do regime.
<b>Mecanismos de controle</b>	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004 LC 101/2000 Portaria 6209 MPS/1999; Portaria 154 MPS/ 2008 Portaria 204 MPS/2008; Portaria 402 MPS/2008; Portaria 403 MPS/2008; Portaria 519 MPS/2011; Portaria 509 MPS/2013; Instrução Normativa 50 INSS/ 2011.	Existência de CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária). Organização do regime com base em normas gerais de contabilidade e atuária; vinculação das receitas do Fundo Previdenciário com as despesas referentes ao pagamento dos benefícios do RPPS e das despesas administrativas; sujeição às inspeções e auditorias dos órgãos de controle interno e externo; repasse regular das contribuições previdenciárias à unidade gestora; existência de notificações de auditoria ou de algum processo administrativo envolvendo irregularidades na gestão do RPPS; envio dos demonstrativos exigidos nos prazos estabelecidos pela legislação ao Tribunal de Contas e ao Ministério da Previdência Social.
<b>Sanções Previstas</b>	CF, art. 195, II, § 3º; Lei 10.028/2000; Código Penal; Lei 8.137/1990; Lei 9.983/2000; Lei 8.429/1992 Portaria 402 MPS/2008.	CRP válido; suspensão das transferências voluntárias e do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da compensação financeira por inobservância da Lei 9717/1998; punições administrativas, penais ou civis de servidor da unidade gestora por atos praticados no âmbito da gestão previdenciária.

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado a partir da Consolidação da Legislação dos Regimes Próprios de Previdência (BRASIL, MPS, setembro/2014).

A partir do mapeamento dos aspectos institucionais que envolvem o RPPS, sua gestão e operacionalização pela unidade gestora, criou-se este inventário fragmentando as exigências normativas relacionadas a cada elemento e categoria de análise da *accountability*: Informação transparente; Participação e envolvimento do segurado; Mecanismos institucionalizados de controle; e Previsão de sanções. Além disso, no primeiro bloco foram inseridas as regras básicas de constituição do RPPS, que também servem de substrato para análise do controle de forma geral.

A averiguação da *accountability* nesta etapa se dá, portanto, na sua extensão formal, ou seja, permitirá a constatação da adequação do RPPS e da unidade gestora aos preceitos legais e ao ambiente institucionalizado da administração previdenciária, já que se trata de uma atividade exercida pela Administração Pública, e esta, assim como a *accountability* enquanto processo de avaliação e responsabilização constante dos agentes públicos, se submete ao Princípio da Legalidade.

Cabe, todavia, explicar que o conjunto de normas que subsidiaram a construção deste inventário aglomera não apenas as leis em sentido estrito (leis complementares, leis ordinárias) e a Constituição Federal (com as respectivas Emendas Constitucionais relacionadas ao tema), mas também os atos normativos diversos (portarias, instruções normativas, etc.) expedidos pelo Poder Executivo ou pelos órgãos ou entidades que possuem atribuição constitucional de exercer o controle e a fiscalização das unidades gestoras do RPPS ou do ente a ela vinculado.

Assim, por meio deste instrumento será possível saber se o RPPS se estrutura conforme prescreve a legislação, bem como se a unidade gestora planeja e organiza suas atividades de maneira que o processo de *accountability* em sua dimensão formal se efetiva.

Outro destaque a ser considerado para compreensão deste inventário refere-se às exigências normativas destinadas ao ente federativo – o município – e às destinadas à Unidade Gestora do RPPS. Isso ocorre porque as unidades gestoras em análise são estruturadas como órgão ou entidade integrante da Administração Pública municipal, que exercem atividade tipicamente administrativa de gerenciamento e operacionalização dos recursos e benefícios do RPPS. Entretanto, se subordina ou vincula ao ente federativo, que é quem detém a competência tributária para instituir as contribuições previdenciárias e quem possui autonomia política, administrativa, financeira e organizacional para constituir a previdência para os seus servidores e criar o conjunto de normas pelas quais essa proteção previdenciária será conferida, o que se denomina Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

Feita essas considerações preliminares, observa-se que no primeiro bloco do Inventário Normativo o conteúdo a ser identificado relaciona-se às **exigências mínimas de constituição**

**do Regime Próprio**, como a contribuição dos servidores, ativos, inativos e pensionistas, e também do ente federativo que o institui. Atréadas a essa mesma exigência estão algumas imposições e limitações que buscam nivelar o tratamento dos beneficiários deste regime com os do regime geral: impedimento de renovar no rol de benefícios e dependentes, que deve guardar relação com os do RGPS; fonte de custeio para todos os benefícios; e limites das alíquotas da contribuição previdenciária. Além dessas, tem-se a constatação de uma única unidade gestora e o mesmo regime próprio para os servidores civis de cargo efetivo do ente federativo.

Todos esses aspectos são importantes para a identificação da *accountability* na unidade gestora do RPPS. Isso porque, sem essas características, a proteção previdenciária destinada aos servidores de cargo efetivo não será considerada no bojo do conjunto de regras denominado Regime Próprio de Previdência do Servidor. Do mesmo modo, auxiliará na averiguação do controle, porque, ausente ou insuficiente qualquer desses requisitos, estará constatada a falha em alguns dos elementos do processo de *accountability*.

Vale lembrar que este item do inventário tem como principal embasamento o artigo 40 da Constituição Federal, norma que ocupa o topo da hierarquia no ordenamento jurídico brasileiro, e também a Lei 9.717/1998, conhecida como Lei Geral dos RPPS, por determinar as normas gerais deste regime a serem observadas por qualquer ente da federação.

No segundo bloco deste Inventário foram destacados os **aspectos normativos da Informação Transparente**, considerada elemento fundamental e categoria de análise do processo de *accountability*.

Além da Lei Geral dos RPPS, destacam-se neste tópico a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; e a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação. Ambas são consideradas marcos na introdução e desenvolvimento da ideia da transparência na gestão pública brasileira, cujo contexto normativo atual busca embutir a cultura da transparência ativa, segundo a qual o gestor público deverá divulgar de forma espontânea, ou seja, independente de demanda, e da maneira mais ampla possível todas as informações de interesse público que não estejam amparadas pela proteção do sigilo, pois tem o dever de justificar e prestar contas de seus atos. Logo, a regra na conjuntura atual da Administração Pública é a divulgação das informações, sendo o sigilo exceção e utilizado somente conforme determina a legislação.

Nesse tópico do inventário constatou-se que a questão primordial de análise é identificar se a unidade gestora garante amplo acesso às informações sobre a gestão do regime aos

segurados e aos órgãos e entidades de controle, o que deve ser feito por meio de vários instrumentos e, principalmente, com a divulgação de dados pela rede mundial de computadores, de forma a garantir o acesso à informação atualizada, o cruzamento e a confrontação de dados.

Dessa forma, a comprovação da informação transparente relacionada ao RPPS será por meio da divulgação e do acesso à informação sobre: a situação financeira do fundo previdenciário; a política de investimento; os critérios utilizados para atingir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema<sup>16</sup>; e os meios pelos quais o segurado poderá manter contato com a unidade gestora, seja para obter informações sobre a gestão ou sobre a concessão de benefícios. Esses aspectos permitem examinar parcialmente alguns dos critérios de análise da informação no processo de *accountability* nas unidades gestoras do RPPS, sobretudo os ‘canais de informação’ e a ‘transparência ativa’.

Verificou-se também que, para proporcionar o acesso a essas informações, é exigida da unidade gestora e do respectivo ente a prestação de contas, com a divulgação de receitas e despesas e a publicação de diversos relatórios e demonstrativos contábeis, inclusive com notas explicativas que possam auxiliar na compreensão da real situação patrimonial do regime (BRASIL, LC 101/2000; Orientação Normativa 02 SPPS, de 31 de março de 2009). Afinal, não basta a divulgação das informações, ela deverá necessariamente ser compreensível para seu destinatário. Essa obrigação de prestar contas de maneira detalhada e inteligível auxilia na averiguação dos critérios ‘transparência passiva’, ‘qualidade da informação’ e ‘justificação’.

Como pode ser observado, o caráter informacional da *accountability* indica que entendê-la apenas como o dever de prestar contas significa reduzi-la a um dos meios pelos quais um dos seus elementos se viabiliza. Percebe-se também que o elemento informação transparente promove uma conexão entre o segurado e a unidade gestora para a concretização do elemento participação, bem como entre a unidade gestora e os agentes de controle, no que tange ao exercício do controle propriamente dito.

Entretanto, cabe ressaltar que a divulgação dos demonstrativos contábeis como critério de análise do elemento informação transparente tem como escopo garantir a publicidade e transparência da gestão numa perspectiva responsiva, significando, portanto, o prestar contas para todos os interessados. Por isso, deve-se revestir de forma acessível à realidade dos

---

<sup>16</sup> “Equilíbrio Financeiro é a garantia de equivalência entre as receitas de ativos auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; já o equilíbrio atuarial consiste na garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, em longo prazo” (SANTOS, 2014, p. 43). Refere-se, pois, a aspecto relevante a ser divulgado pela unidade gestora aos segurados, tendo em vista que saberá se o plano previdência terá sustentabilidade para garantir proteção previdenciária quando necessitar (para os segurados ativos) e se poderá manter os valores dos benefícios (para inativos e pensionistas).

interessados, principalmente os segurados que contribuem para a formação do fundo previdenciário, e ser para eles compreensível, afastando-se nesse caso do apego às formalidades técnicas. A avaliação da gestão nessa situação deve ser expansiva, por isso sua linguagem deve ser pautada na condição capaz de estabelecer a comunicação entre a Administração e o administrado, entre a Unidade Gestora e o segurado.

Devido ao regime democrático, à forma republicana de governo e ao contexto de governança pública em expansão, a **Participação e Interação do segurado com a unidade gestora** configura elemento vital da *accountability* e, por conseguinte, categoria de sua análise. Dessa forma, o inventário no terceiro bloco pontuou as formas pelas quais ao segurado será permitida a participação na condução da gestão do RPPS segundo propõe a legislação. Assim, identificou-se o conteúdo a ser averiguado para exame desse elemento: a existência de colegiado com representação paritária de servidores e poderes que acompanha e fiscaliza a administração previdenciária e a realização de audiências e/ou consultas públicas destinadas a discutir aspectos previdenciários que envolvam o regime e a sua gestão (Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004; LC 101/2000). Logo, a análise desse elemento no inventário permite aferir, no aspecto formal, o critério estímulo à participação apresentado no modelo analítico formulado.

O mencionado colegiado é formalizado como Conselhos Gestores, geralmente com funções consultiva, deliberativa e fiscal, sendo reconhecidos teoricamente como verdadeiros espaços públicos de participação que permitem a consolidação da democracia no País e o exercício de uma cidadania ativa (RONCONI et al., 2011). Devem, dessa forma, propiciar a gestão institucionalmente descentralizada da sociedade no sistema previdenciário, com a finalidade de promover a participação e também manifestar uma forma de controle social, já que agencia a articulação permanente entre os segurados e a unidade gestora.

Como a legislação sobre o tema determina apenas a existência desses órgãos colegiados, o funcionamento desses Conselhos e o alcance do seu poder decisório dependerão das condições institucionais de sua criação e do contexto no qual é inserido. Nesse sentido, Calazans (2013), em estudo específico sobre o direito à participação dos segurados dos RPPSs nos seus conselhos gestores, concluiu pela fragilidade democrática desses espaços deliberativos no âmbito dos Estados devido aos problemas relacionados à paridade, à representação e ao controle social. Por isso, uma análise mais completa dos Conselhos exige o exame de situações concretas.

Derivadas também do gênero participação, mas instrumento diverso dos Conselhos Gestores, as audiências públicas são constituídas e realizadas para atos específicos. Segundo Fonseca (2013), por indicarem uma situação na qual há debate entre os atores envolvidos, as

audiências públicas têm como pressuposto a manifestação oral dos participantes e possuem como característica básica o caráter consultivo, pontual, presencial e coletivo. Além disso, devem ser conduzidas por regras específicas de funcionamento e ser abertas a todos os interessados.

Lock (2004) afirma que a audiência pública é importante instrumento de prática democrática devido à possibilidade de acesso e exercício do poder, pois estabelece um “enorme meio de obtenção de informações, que capacitam o cidadão para uma participação de resultados, seja através da legitimação dos atos compartilhados com a administração, seja através de uma constante negociação democrática” (*Op. cit.*, p. 128).

Destaca-se que esses dois instrumentos de participação são muito relevantes na gestão do RPPS observada no contexto da *accountability*, pois funcionam (em tese) como instrumentos viabilizadores do processo participativo e da legitimação democrática no âmbito dessa proteção previdenciária e, ainda, como instrumentos de controle, sobretudo o social.

No quarto bloco foram apontadas as obrigações, os agentes de controle e os instrumentos por intermédio dos quais se permite o acompanhamento, a orientação e a fiscalização das atividades de gestão do regime próprio pelas instituições destinadas a esse fim. Apresentou-se, portanto, a seleção das normas pertinentes aos principais **Mecanismos de Controle** relacionados à *accountability* no RPPS, cujo exame visou responder aos seguintes questionamentos: O que se supervisiona ou fiscaliza? Qual a finalidade desse controle? Quem o faz? Por quais meios é realizado?

Quanto a esse elemento da *accountability*, a legislação se mostrou farta, e, conforme ela determina, para análise da avaliação e responsabilização do gestor público nesse aspecto, deverão ser identificados: a elaboração e envio de inúmeros relatórios e documentos aos agentes de controle, especialmente ao Tribunal de Contas e ao Ministério da Previdência Social; a submissão das atividades ao que determina a lei; a obediência aos limites de investimento e aplicação dos recursos; o planejamento e execução das atividades que asseguram o equilíbrio financeiro e atuarial; a existência de auditorias ou processos administrativos na unidade gestora ou no ente da federação envolvendo os recursos previdenciários; entre outros.

Assim, ao elaborar o inventário a partir desses pontos de identificação, constatou-se que no âmbito da gestão previdenciária as atividades desenvolvidas se estruturam por um sistema predominantemente burocrático, cujo foco da *accountability* é a observância do cumprimento das leis e das regras procedimentais (ROCHA, 2011), o que acaba por refletir na multiplicidade de controles institucionais dessa atividade, cuja discricionariedade do gestor público é extremamente limitada, orientada estritamente consoante prescreve a lei.

Desse modo, observou-se um conjunto de limitações à gestão previdenciária patrimonial relacionadas ao controle, cujo exercício será realizado por agentes públicos de órgãos e entidades com atribuições específicas para esse fim e por intermédio de vários instrumentos. A análise desse conjunto de fatores que formam os mecanismos de controle nesse inventário permitirá examinar os critérios da espécie, qualidade e eficácia do controle no plano institucional.

No que tange às limitações, além dos requisitos mínimos de constituição do RPPS, a organização de sua gestão deve ser realizada com base em normas gerais de contabilidade e atuária, ou seja, por meio de procedimentos e escrituração que possibilitem o acompanhamento da evolução do patrimônio da unidade gestora e evidenciem a capacidade econômico-financeira de se perpetuar para cumprir o seu objeto social, que é garantir proteção previdenciária aos segurados.

Ademais, exige-se avaliação atuarial, inicial e periódica, ou seja, estudos técnicos realizados pelo atuário, baseados nas características biométricas, econômicas e demográficas dos segurados, para estabelecer os recursos necessários aptos a garantir o pagamento dos benefícios previstos no plano quando o segurado se filia ao regime (BRASIL, MPS, Portaria 403/2008).

Além dessas obrigações, outras decorrentes, que também constituem providências justificadas pela necessidade de manutenção e sustentabilidade do regime, são impostas à unidade gestora, como: vinculação das receitas apenas com despesas referentes ao pagamento de benefícios e despesas administrativas; adequado repasse das contribuições previdenciárias pelo Município à unidade gestora; recenseamento dos segurados periodicamente; e devido acompanhamento das entidades autorizadas e credenciadas que realizam a gestão dos recursos do RPPS, incluindo avaliação de desempenho das aplicações efetuadas ou a exigência de exame de certificação do gestor dos recursos previdenciários, quando os recursos são geridos pela própria unidade gestora.

Percebe-se que essas obrigações têm como escopo evitar o desvio de finalidade da gestão dos recursos previdenciários, impedindo a gestão temerária de tais recursos, de modo que constituem uma espécie de proteção que busca garantir que as prestações previdenciárias sejam conferidas aos segurados quando delas necessitar. Daí o controle sobre a atividade na verificação e acompanhamento de observância e respeito às limitações legais.

Constatou-se, assim, que todas essas obrigações, entre outras não arroladas neste estudo devido à não relação direta com o tema, são verificadas, acompanhadas e fiscalizadas por uma pluralidade de órgãos e entidades com atribuições específicas para realizar o controle da

constituição e funcionamento do RPPS e a gestão dos recursos previdenciários decorrentes dessa organização. Dessa forma, exercem o controle sobre a unidade gestora: a) de forma externa: o Tribunal de Contas, o Ministério da Previdência Social, o Poder Legislativo, o Ministério Público e, também, o Poder Judiciário (quando acionado); b) internamente: o Conselho Fiscal, o Comitê de Investimentos e demais órgãos de controle interno da estrutura municipal, como as controladorias.

Quanto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE)<sup>17</sup> ao qual a unidade gestora do município pertence, caberá julgar as contas do município e da entidade ou órgão que administra o RPPS e também apreciar a legalidade da concessão de aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, CF/88, art. 71, II e III c/c art. 75, *caput* e parágrafo único), cujo trâmite desses procedimentos e os setores internos do Tribunal responsáveis por essa fiscalização são definidos na lei orgânica e no regimento interno de cada TCE.

No que se refere ao papel do Ministério da Previdência Social (MPS), este será encarregado de promover a orientação, supervisão e acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos de todos os entes da federação (Lei 9717/1998, art. 9º). Essa supervisão e acompanhamento são realizados pelo Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), órgão do MPS subordinado à Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) responsável pela formulação da política de previdência social, pela supervisão de programas e ações das entidades vinculadas e pela proposição de normas gerais para organização e manutenção dos regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, MPS, 2015, s/n).

Assim, há uma diferença entre as atribuições de cada um desses órgãos de controle: basicamente, enquanto o TCE fiscaliza a regularidade na utilização dos recursos previdenciários, o MPS supervisiona a regularidade da constituição do RPPS segundo exigências estabelecidas na Lei 9.717/1998.

O papel da Câmara Municipal dos Vereadores, Poder Legislativo no âmbito municipal, na fiscalização da unidade gestora do RPPS decorre da parcela de sua competência constitucional de exercer a função típica de, além de legislar, fiscalizar os atos do Executivo e também da administração indireta, cujo controle será realizado com o auxílio do TCE (ou Tribunal de Contas do Município, onde houver) (BRASIL, CF/88, art. 71, II e III c/c art. 75, *caput* e parágrafo único e art.49, X, por analogia).

---

<sup>17</sup> Nesse caso, para os municípios que possuem Tribunal de Contas, esse será o órgão com competência para fiscalizar as contas da unidade gestora.

A atuação do Ministério Público, enquanto instituição de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tem como atribuição promover o controle das atividades praticadas pela Administração Pública, sobretudo no que tange à promoção da responsabilidade civil ou criminal mediante processo judicial (BRASIL, CF/1988, art. 129, I, II e III). Já o Poder Judiciário realizará esse controle judicial da unidade gestora do RPPS apenas se for acionado para resolução de situações específicas (Mandado de Segurança e concessão de benefício previdenciário, por exemplo) ou para análise do exame de constitucionalidade ou legalidade de normas em abstrato (como ocorre na Ação Direta de Inconstitucionalidade).

Observou-se que, além desses, o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários também exercem controle indireto sobre a gestão patrimonial do RPPS, uma vez que dita a política de investimento a ser adotada, estabelecendo diretrizes normativas para aplicação e resgate dos títulos e valores mobiliários integrantes dos diversos segmentos de aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social (BRASIL, MPS, Portaria 519/2011 e Resolução 3.922, de 25 de novembro de 2010).

Esses são, portanto, os agentes que exercem institucionalmente o controle externo nas unidades gestoras do RPPS. Entretanto, embora todos tenham relevância quando se analisa a *accountability*, é possível observar que os principais agentes de controle externo da gestão dos RPPS se concentram no âmbito dos Tribunais de Contas e do Ministério da Previdência Social. Os demais órgãos e entidades têm competência fiscalizadora ampla, de modo que exercem o controle geral da Administração Pública no que diz respeito aos aspectos patrimoniais.

O Conselho Fiscal é um órgão colegiado constituído com a finalidade de realizar a supervisão e fiscalização interna da gestão do RPPS (Lei 9717/1998). Assim, seu funcionamento, composição e suas atribuições específicas serão regulamentados pela lei municipal de criação do RPPS e/ou estatuto da unidade gestora, que poderão prever a sua formalização em um conselho distinto e desvinculado do Conselho de Administração ou em um único Conselho que tenha, além da função fiscal, a administrativa e deliberativa. Essa “situação enfraquece a capacidade de fiscalização efetiva dos servidores públicos desses regimes, na medida em que as autoridades, que administram o sistema, são as que fiscalizam a sua própria gestão” (CALAZANS, 2013, p. 62) e, por conseguinte, comprometem também a realização da *accountability* nas unidades gestoras do RPPS.

Recentemente, outro órgão de controle interno incorporou o sistema institucional dos RPPS: a exigência de constituição do Comitê de Investimentos. Esse comitê tem como objetivo emitir decisões sobre a formulação e a execução da política de investimentos do respectivo

regime, cuja estrutura, composição e funcionamento deverão ser estabelecidos em ato normativo do ente instituidor, desde que observados alguns requisitos, como: os membros devem ser servidores ocupantes de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração da unidade gestora ou do município; ocorrência de reuniões periódicas, cujas deliberações sejam registradas em ata; e previsão de garantia de acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS (BRASIL, MPS, Portaria 440, de 9 outubro de 2013).

Percebe-se que ambos os órgãos de controle interno têm em sua composição segurados (ainda que de forma facultativa, como no Comitê de Investimentos) realizando o controle, o que também propicia a participação e envolvimento destes na etapa de avaliação da *accountability* sobre a gestão do RPPS, indicando mais uma vez a conexão entre os elementos que a compõem e a influência dos preceitos de governança nas organizações públicas.

Em síntese, o controle realizado por todos esses órgãos e entidades difere em dois aspectos: em razão das atribuições sobre o conteúdo a ser fiscalizado ou supervisionado e do poder de aplicar sanções em situações nas quais sejam constatadas irregularidades. Importante registrar que a competência de um órgão não exclui a do outro, já que coexistem no sistema como legitimados para exercer referido controle.

Todavia, as atividades de supervisão e fiscalização que esses agentes realizam só serão materializadas por meio de alguns instrumentos que possibilitam o acesso às informações sobre a gestão dos recursos e sobre a concessão das prestações previdenciárias. Assim, a legislação que regulamenta o RPPS no Brasil prevê os seguintes instrumentos, além das inúmeras ações judiciais: demonstrativos contábeis e específicos, relatórios detalhados sobre a rentabilidade e nota técnica atuarial, a serem encaminhados periodicamente aos agentes de controle; sistemas informatizados de cadastros e de compensação previdenciária; processo administrativo específico para apuração de irregularidades; auditorias, interna e externa; e Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

Os demonstrativos contábeis e outros que comprovam a observância da obrigação pela unidade gestora do RPPS de manter uma política de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial são importantes instrumentos de controle, pois viabilizam o exercício da supervisão e fiscalização da gestão previdenciária tanto na etapa do planejamento quanto na da execução das receitas e despesas. Dessa forma, são instrumentos de controle os seguintes demonstrativos: Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA); Demonstrativo de Informação Previdenciária e Repasse (DIPR); Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR); e Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN). Todos eles devem ser enviados

periodicamente à SPPS do MPS como requisito de concessão de outro instrumento de controle, o CRP.

O DRAA é um “documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial” (BRASIL, Portaria 403 MPS/2008, art. 2º, VIII). Já o DIPR refere-se ao registro de dados relacionados à verificação do cumprimento do caráter contributivo e da utilização dos recursos previdenciários, como as bases de cálculo, os valores arrecadados, entre outras informações pertinentes. O DAIR consubstancia o documento no qual constarão as informações sobre as aplicações dos recursos previdenciários. Quanto ao DPIN, este permite comprovar a elaboração da política anual de investimentos conforme orientações do Conselho Monetário Nacional sobre a aplicação dos recursos dos RPPSs (BRASIL, Portaria 519 MPS/2011).

O documento denominado Nota Técnica Atuarial é individualizado e exclusivo de cada RPPS, pois descreve de maneira precisa “as características gerais dos planos de benefícios, a formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos” do respectivo RPPS (BRASIL, Portaria 403 MPS/2008, art. 2º, VII). Esse documento norteará todas as perspectivas atuariais do regime e será arquivado no MPS para controle da gestão e observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

Para exercício do controle, existe também sistema informatizado de cadastros que registra a situação e os dados do RPPS, como o CADPREV – Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, administrado pela SPPS do MPS. Esse sistema permite a todos os interessados o acesso a dados resumidos sobre o regime e a unidade gestora, inclusive irregularidades constatadas, como também é um instrumento da União para realizar a supervisão de todos os RPPSs, segundo dispõe a Lei 9717/1988.

Além desse, há também o COMPREV – Sistema de Compensação Previdenciária, administrado e mantido pelo INSS, autarquia federal cujas atribuições englobam a de operacionalizar a compensação previdenciária entre o RGPS e os demais regimes previdenciários, inclusive o RPPS (BRASIL, Decreto 7556, de 24 de agosto de 2011, art. Art.20, I, “c”). Por meio desse sistema ocorre o registro de todos os benefícios passíveis de compensação previdenciária entre RGPS e RPPS, o que permite à União o acesso e a supervisão dessas operações e, por outro lado, auxilia a unidade gestora na operacionalização dessas compensações.

No âmbito dos TCEs também existem sistemas informatizados para prestação de contas, recepção dos dados e posterior análise, a exemplo dos sistemas do Tribunal de Contas do Estado

de Minas Gerais, que possui: Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo/Lei de Responsabilidade Fiscal (SIACE/LRF), utilizado para envio dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF), exigidos pela LC 101/2000. Há também o Sistema de Apoio à Fiscalização Municipal (SICOM) e Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo/Prestação de Contas Anual (SIACE/PCA), para remessa das prestações de contas anuais dos gestores do Poder Executivo e das Administrações Indiretas Municipais, entre vários outros que permitem a fiscalização e a orientação.

Outro relevante instrumento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja elaboração exige do município um anexo que demonstre a situação financeira e atuarial do RPPS, permitindo assim o controle realizado pela Câmara dos Vereadores e pelo respectivo Tribunal de Contas no que tange à execução orçamentária e patrimonial das despesas do regime.

Segundo a legislação, a unidade gestora e o município se sujeitam às inspeções e auditorias de controle interno e externo (BRASIL, Lei 9.717/1998). As auditorias obedecem a um plano específico, cuja finalidade será obter dados de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos. Quanto às inspeções, estas buscam suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos praticados (BRASIL, TCU, s/n).

Dessa forma, todos os órgãos de controle poderão promover ou requerer a instauração de inspeções e auditorias nas unidades gestoras do RPPS, fiscalizando os aspectos patrimoniais, a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos.

Além das atribuições do TCE na realização dessas auditorias, o exame normativo indicou que a unidade gestora se sujeita às auditorias indiretas, realizadas internamente pelo MPS através do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP, da SPPS, mediante análise da legislação, documentos e informações fornecidos pelo município, ou seja, no exercício da sua atribuição de acompanhar e orientar a condução do RPPS. Quanto às auditorias diretas, constatou-se que devem ser realizadas pelo Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil credenciado junto ao DRPSP da SPPS, que verificará a totalidade dos critérios relacionados à regularidade do RPPS ou apenas dos critérios necessários para o atendimento de uma ação específica (BRASIL, Lei no 11.457, de 16 de março de 2007; Portaria MPS 21, de 16 de janeiro de 2013).

Logo, os procedimentos técnicos que configuram as auditorias correspondem a importantes instrumentos de controle, cujo resultado pode ocasionar a instauração de um Processo Administrativo Previdenciário (PAP) no âmbito do Ministério da Previdência Social

para apurar e julgar as possíveis irregularidades (BRASIL, Portaria 402 MPS, 10 de dezembro de 2008).

Por fim, é importante ressaltar nesta análise a identificação de um relevante instrumento de *accountability* do RPPS: o Certificado de Regularidade Previdenciária. Esse é um documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, órgão do Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei 9.717/1998 pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A concessão desse certificado tem como finalidade viabilizar: a realização de transferências voluntárias de recursos pela União (exceto as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social); a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, como também o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; a liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e, por fim, o pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS (BRASIL, MPS, Portaria 204/ 2008).

O referido certificado, além de consubstanciar um instrumento de controle, também atua como uma sanção positiva, porquanto sua concessão manifesta uma garantia do cumprimento das normas e funciona como uma espécie de prêmio ao ente, que garante aos servidores públicos de cargo efetivo a proteção previdenciária conforme estabelece a Lei 9.717/1998.

Esses são os principais mecanismos de controle identificados na legislação que regulamenta os RPPSs no Brasil e que servirão de suporte para análise da *accountability* no âmbito institucional.

No último bloco desse Inventário foram selecionadas as normas que estabelecem algum tipo de **Sanção atrelada à gestão previdenciária no âmbito do RPPS**. Destaca-se que foi adotada neste estudo a concepção de sanção como consequência jurídica das condutas praticadas nessa gestão. Assim, o reconhecimento das possíveis sanções advindas da avaliação que se faz na *accountability* permitirá a verificação do processo de responsabilização a que se submete o gestor e os agentes públicos das unidades gestoras. Ademais, possibilitará a verificação das ‘espécies’ e ‘natureza de sanções’, como também criará condições favoráveis ao exame da eficácia dessas sanções nas situações concretas.

Observou-se que, embora em sua maioria as sanções assumam feição negativa, de cunho punitivo, há também sanções de natureza positiva enumeradas nesse rol, como: a concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária e a possibilidade de o município receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios.

Quanto às sanções punitivas, foram identificados na legislação a suspensão de valores e benefícios e até mesmo o impedimento de celebrar acordos ou receber verbas da União até serem regularizadas as situações que afrontam o que determina a Lei Geral dos RPPSs, sanções que decorrem da não concessão do CRP pelo MPS. Logo, a ausência dessa certificação acarreta vários empecilhos ao município e, por conseguinte, pode atingir o equilíbrio financeiro deste e da própria unidade gestora, que dependem das contribuições previdenciárias para executar seu objeto social.

O conjunto de normas analisadas também apontou a previsão de punições: de natureza penal, com a pena restritiva ou privativa de liberdade, como as apontadas no Código Penal previstas para o crime de Apropriação Indébita Previdenciária (art. 168-A), Peculato (art. 312), Prevaricação (art. 319), entre outros; as de natureza administrativa, como as punições funcionais (demissão ou destituição de cargo, por exemplo, quando praticados atos de improbidade administrativa) ou aplicação de multa por deixar o agente responsável de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei (BRASIL, Lei 10.028, 19 de outubro de 2000); e, também, as civis, voltadas à reparação do dano patrimonial.

Pela análise das normas que subsidiaram este inventário, é possível concluir que o foco da legislação nacional em termos de *accountability* é preponderante na categoria dos mecanismos de controle, sobretudo os que propiciam a fiscalização da unidade gestora pelos principais agentes e órgãos fiscalizadores: Ministério da Previdência Social e Tribunal de Contas.

Além do predomínio do modelo burocrático na gestão previdenciária, a razão do destaque desses dois órgãos de controle se deve em parte à forma federativa de Estado adotada pelo Brasil, na qual cada ente possui autonomia político-administrativa, ou seja, todos os entes da federação têm o poder de autoconstituição, autogoverno, autolegislação e autoadministração e são dotados de competência legislativa, administrativa e tributária. Em contrapartida, para que se mantenham unidos enquanto Estado, suas atividades devem ser balizadas em regras gerais que permitam a coesão e uniformização das políticas públicas em todo o território.

Quanto à informação transparente, verifica-se que a legislação estabelece a obrigação tanto da unidade gestora quanto do poder público de promover a transparência e explicação de seus atos, prestar contas de maneira detalhada e divulgar informações ao público e aos órgãos e entidades de controle, principalmente por meio da internet, assim como o direito do cidadão de obter tais informações.

Todavia, merece ser ressaltado que a notoriedade desse componente, inclusive assegurado como direito, é recente no País. Embora a CF/1988 tenha previsto o direito do cidadão ao acesso à informação pública (BRASIL, art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, II; art. 216, § 2º), somente em 2011 é que este direito foi devidamente regulamentado, com a vigência da Lei 12.527/2011, vinculando a Administração Pública de todos os entes.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao elemento participação, que se apresenta muito incipiente na legislação, sendo pouco explorado ou regulamentado pelo legislador. Assim, limita-se apenas a exigir a representação paritária e a promoção de audiências ou consultas públicas, sem regulamentar de forma mais incisiva como assegurar essa interação do segurado com o poder público e a unidade gestora.

Diversamente, quanto às sanções, verificou-se um arcabouço extenso com possibilidades inúmeras de vários tipos e natureza de sanções, embora no inventário tenha sido apresentada a concentração das sanções pela sua natureza (administrativa, civil ou penal) diretamente relacionadas à gestão do RPPS.

Diante do exposto, constata-se que esse inventário, além de evidenciar a tendência no plano institucional da cultura da transparência ativa, reúne principalmente as bases para análise da *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998)<sup>18</sup> na unidade gestora do RPPS, visto que no aspecto formal a ênfase da *accountability* nesse âmbito recai nas atribuições dos órgãos e entidades estatais fiscalizadores. Contudo, cabe frisar que esse inventário também permite reconhecer o campo institucional que propicia o exercício da *accountability* societal (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000) pelo segurado, já que demonstra os meios pelos quais este poderá participar da gestão do RPPS.

## **5.2. Inventário de Perfil e Percepção do Segurado sobre o Processo de *Accountability* nas unidades gestoras do RPPS**

O Inventário de Perfil e Percepção do Segurado, cuja estrutura e conteúdo sumarizado seguem ilustrados no Quadro 4<sup>19</sup>, foi elaborado a partir do conteúdo do Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS. Entretanto, está atrelado à dimensão substantiva da

<sup>18</sup> “[...]Still a third kind of accountability, which I have labelled horizontal, results when some properly authorized state institutions act to prevent, redress, or punish the presumably illegal actions (or inactions) of public officials” (O'DONNELL, 1998, p. 37).

<sup>19</sup> O Inventário de perfil e percepção do segurado sobre o processo de *accountability* nas unidades gestoras do RPPS foi formulado em formato de questionário estruturado, cujo roteiro em inteiro teor segue no Apêndice B desta dissertação.

*accountability*, uma vez que visa verificar se o segurado se envolve nesse processo de avaliação e responsabilização, como de fato percebe os elementos desse processo e como avalia a promoção da *accountability* pela unidade gestora, principalmente no cumprimento de suas finalidades.

Quadro 4 - Síntese do Inventário de Perfil e Percepção do Segurado

<b>SÍNTESE DO INVENTÁRIO DE PERFIL E PERCEPÇÃO DO SEGURADO SOBRE O PROCESSO DE ACCOUNTABILITY NAS UNIDADES GESTORAS DO RPPS</b>				
<b>Perfil: qual é a capacidade do segurado para produzir accountability?</b>	<b>Informação transparente</b>	<b>Participação e interação do segurado</b>	<b>Mecanismos de controle</b>	<b>Sanções</b>
	Conhecimento sobre: caráter contributivo da Previdência; finalidade da Previdência; finalidade do instituto de previdência; interesse nas informações sobre previdência.	Conhecimento e interesse sobre os instrumentos de participação (Conselhos Gestores e Audiências Públicas) e formas de acompanhamento da gestão previdenciária.	Conhecimento sobre os agentes, órgãos e entidades de controle da unidade gestora; interesse e importância atribuída à fiscalização exercida por diversos meios.	Conhecimento sobre as autoridades com poder de punir; importância atribuída às diferentes naturezas de sanções punitivas.
<b>Percepção formal: avaliação e conhecimento sobre aspectos institucionais.</b>	Conhecimento sobre site da unidade gestora e suas ferramentas; acesso às informações divulgadas na internet pela unidade gestora; conhecimento sobre o conteúdo divulgado pela unidade gestora.	Conhecimento sobre finalidade e funcionamento dos instrumentos de participação; interação com a realidade da unidade gestora; acesso a tais instrumentos.	Conhecimento sobre existência e finalidade dos instrumentos de controle (ouvidoria, Conselho Fiscal, Comitê de Investimentos, auditorias).	Conhecimento sobre possíveis punições no âmbito da gestão dos recursos previdenciários.
<b>Percepção Substancial: satisfação do segurado.</b>	Percepção da qualidade das informações divulgadas e transmitidas pela unidade gestora; grau de compreensão das informações; percepção sobre o nível de acessibilidade das informações mantidas pela unidade gestora sobre benefícios e gestão do regime.	Percepção e grau de satisfação com os instrumentos de participação existentes e quanto ao acesso à unidade gestora (interação).	Percepção e grau de satisfação com os instrumentos de controle e com a fiscalização exercida.	Percepção e grau de satisfação sobre as possibilidades de punições existentes e quanto à aplicação dessas punições.

Fonte: Resultado da pesquisa.

Assim, por se tratar de um processo complexo, priorizou-se nesta análise a relação de dois agentes em específico: a unidade gestora do RPPS e o segurado deste regime. Vale dizer, o Inventário de Perfil e Percepção do Segurado aborda de forma preponderante a ótica da *accountability* societal considerada na perspectiva do segurado, agente e destinatário do processo de *accountability* (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

Desse modo, para cada elemento da *accountability* a ser observado, o inventário apresentou dois ângulos de análise: o perfil e a percepção do segurado. No que tange ao perfil do segurado a respeito dos elementos desse processo no âmbito da unidade gestora, o escopo é responder ao seguinte questionamento: “Qual é a capacidade do segurado para produzir *accountability*?”, ou seja, qual é a capacidade para se envolver no processo de responsabilização e avaliação permanente da gestão dos recursos previdenciários pela unidade gestora?

Quanto às questões de percepção, sua finalidade é saber, seguindo parâmetros do Inventário Normativo, como o segurado avalia a *accountability* promovida pela e a realizada na unidade gestora. Para isso, foram apresentadas questões de cunho formal, que visassem averiguar o conhecimento do segurado sobre a unidade gestora em si, considerando suas peculiaridades enquanto órgão ou entidade integrante da Administração Pública. Também foram formuladas questões de percepção substancial, vinculadas à satisfação do segurado, inseridas com a finalidade específica de constatar o nível de satisfação deste em relação à promoção dos elementos que compõem a *accountability* pela unidade gestora, como também quanto ao processo de *accountability* realizado na unidade gestora pelos órgãos de controle.

Destaca-se desse modo que, nos dois primeiros critérios de estudo – o perfil e a percepção formal – a análise será descritiva, sendo que o exame da percepção formal deverá ser pautado na realidade institucional capaz de promover a *accountability* na unidade gestora. Já a percepção substancial será examinada como constructos de cada elemento da *accountability* obtidos pela escala somada das variáveis que a compõe.

Assim, na mesma lógica do Inventário Normativo, o Inventário de Perfil e Percepção do Segurado sobre o processo de *Accountability* na Unidade Gestora foi estruturado a partir dos quatro elementos fundamentais da *accountability*: informação transparente; participação e interação do segurado; mecanismos de controle; e sanções.

Ressalta-se, contudo, que a construção desse inventário se pautou no consenso de que o acesso aos níveis mínimos de informação é pressuposto para que *accountability* aconteça (BAQUERO, 2008; CENEVIVA; FARAH, 2012), de modo que a informação não é apenas um elemento do processo de *accountability*, e sim um pressuposto para que ele se efetive. Destarte, em todas as categorias de análise as questões foram estruturadas, principalmente as de perfil,

sobre o conhecimento, a informação que o segurado tem a respeito do conteúdo de cada elemento abordado. Não obstante, essa informação buscada na análise de todas as categorias se distingue da ‘Informação Transparente’, uma das categorias de análise e elemento de *accountability*, que se refere ao fato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma tempestiva, confiável e legível.

No primeiro bloco constam questões que possibilitam a observação da categoria de análise **Informação Transparente** da *accountability*, sobretudo quanto aos critérios ‘transparência passiva’, ‘qualidade da informação’ e ‘justificação’.

As questões de perfil inseridas nesse tópico estão atreladas ao conhecimento do segurado sobre alguns aspectos da previdência e o seu nível de educação previdenciária, pressuposto para que o segurado exerça a fiscalização da gestão previdenciária, conforme compreensão já explanada do processo de *accountability*. Desse modo, a averiguação do interesse do segurado sobre as informações relacionadas à previdência e do que ele sabe a respeito da política previdenciária, principalmente a sua finalidade e o caráter contributivo, indica a capacidade dele para atuar como um efetivo agente de *accountability*.

Ademais, as questões foram estruturadas para permitir a investigação da realidade da comunicação estabelecida pela unidade gestora e pelo município com o segurado. Assim, considerando que a *accountability* apenas tem condições de existir onde a informação de interesse público é transmitida (SCHEDLER, 1999), nas questões de percepção formal sobre a informação transparente foram pontuados os seguintes aspectos: o conhecimento do segurado sobre o site da unidade gestora e suas ferramentas; o acesso às informações divulgadas na internet pela unidade gestora; e o conhecimento sobre o conteúdo divulgado pela unidade gestora.

A percepção substancial foi assinalada pelas questões que designam a qualidade das informações divulgadas e transmitidas pela unidade gestora; o grau de compreensão das informações; e a percepção sobre o nível de acessibilidade das informações mantidas pela unidade gestora sobre benefícios e gestão do regime.

No segundo bloco foram exibidas questões atreladas à categoria **Participação e Envolvimento do segurado na condução do RPPS**, cuja apreciação permite o exame de todos os critérios de análise, em especial, o ‘interesse do segurado’ e a ‘qualidade da participação’.

As questões de perfil desta categoria buscaram apontar o conhecimento e o interesse do segurado sobre as formas de acompanhamento e participação na gestão previdenciária. Nas questões de percepção formal, foram abordadas as informações sobre os principais

instrumentos de participação institucionalizados (Conselhos Gestores e Audiências Públicas), como: a finalidade, o funcionamento e o acesso do segurado a tais instrumentos.

Salienta-se que, devido à possibilidade de os Conselhos Gestores serem constituídos como um só órgão com a dupla finalidade deliberativa e fiscal e ao fato de que se formam por meio de um colegiado com representação paritária, inseriram-se neste tópico questões a respeito do Conselho Fiscal, embora tenha sido topograficamente inserido no Inventário Normativo no conjunto dos Mecanismos de Controle. Essa opção pela análise do Conselho Fiscal (em alguns aspectos) relacionado à Participação se justifica pela necessidade de examinar as questões atreladas à representatividade, principalmente a participação do segurado na escolha dos seus representantes e seu interesse em acompanhar essa atividade.

Assim, as questões deste tópico possibilitam a análise da realidade desses espaços além dos seus aspectos meramente formais na perspectiva daquele a quem se destinam.

Para exame da categoria **Mecanismos de Controle**, as questões selecionadas no terceiro bloco permitem o estudo da compreensão do segurado a respeito do controle, considerado como elemento do processo de *accountability*. Significa que, em última análise, o segurado irá responder por meio dessas perguntas se tem informações sobre a fiscalização da gestão dos recursos previdenciários e como a avalia, o que possibilita uma apreciação mais completa do critério ‘qualidade do controle’.

Assim, as questões de perfil identificam o conhecimento sobre os agentes, órgãos e entidades que supervisionam a unidade gestora, o interesse do segurado no exercício desse controle e a importância que atribui a essa fiscalização.

Nas questões de percepção formal, foram abordados os conhecimentos sobre a existência e a finalidade dos principais agentes e instrumentos de controle inseridos na realidade da unidade gestora e de fácil acesso ao segurado devido ao caráter local: Conselho Fiscal, Comitê de Investimentos, Audiências Públicas, auditorias e ouvidorias. Quanto às questões de percepção substancial, estas buscaram avaliar o nível de satisfação do segurado com tais instrumentos de controle e com a fiscalização exercida por esses órgãos.

Importante explicar que, devido à interseção entre alguns instrumentos de *accountability* em dois ou mais elementos, como os Conselhos Fiscais e as Audiências Públicas, que são ao mesmo tempo instrumentos de participação e controle, ambos tiveram alguns aspectos abordados nos dois elementos da *accountability*, conforme o objetivo da análise em cada item.

Ademais, embora não tenha sido encontrada referência expressa sobre a ouvidoria na legislação analisada, conquanto a CF/1988 estabeleça que as reclamações relativas à prestação dos serviços em geral serão disciplinadas pela lei que definirá as formas de participação do

usuário na Administração Pública (BRASIL, CF/1988, art. 37, § 3º, I), entende-se que essa ferramenta de participação e também de controle social é de suma relevância quando se analisa o processo de *accountability* social, já que é compreendida como um canal de comunicação do Estado com a sociedade (CAMPOS; ALVES, 2014).

Assim, ao passo que a ouvidoria depende do envolvimento do segurado com a gestão dos recursos previdenciários para que tenha interesse e iniciativa de informar aos agentes de controle alguma irregularidade ou insatisfação (elemento Participação), apenas cumprirá seu desiderato se no seu desenho institucional o controle por esse meio for de fato concedido e realizado, inclusive com a devida resposta ao cidadão (elemento Controle e Informação). Por isso, as questões que envolvem a ouvidoria neste tópico dos Mecanismos de Controle foram direcionadas à ferramenta em si, enquanto instrumento de comunicação para exercício do controle, e não à iniciativa do segurado.

No quarto bloco, questões vinculadas ao conhecimento das consequências jurídicas que envolvem a gestão pública e a percepção da eficácia dessas consequências no campo da administração previdenciária foram inseridas com a finalidade de aprofundar no exame da *accountability*, considerando, além da previsão formal de **Sanções**, como o segurado compreende essa realidade.

Dessa forma, as questões de perfil identificam o conhecimento sobre os agentes, órgãos e entidades que têm o poder de aplicar sanções, a importância que atribui às diferentes naturezas de sanções punitivas e, mesmo, a inclinação do segurado de utilizar o poder de voto como sanção (*accountability* vertical).

Privilegiaram-se neste elemento as sanções punitivas, razão pela qual, nas questões de percepção formal, foi abordado o conhecimento sobre as possíveis punições a que se submetem os agentes públicos que executam as atividades no âmbito da gestão dos recursos e benefícios previdenciários.

No que tange às questões de percepção substancial, elas retrataram o grau de satisfação do segurado com as possibilidades de punições existentes e com a aplicação dessas punições.

Em suma, esses foram os argumentos que justificaram o conteúdo abordado no Inventário de Perfil e Percepção do Segurado. Portanto, este inventário apresentou a forma pela qual é possível a análise da *accountability* na unidade gestora do RPPS na perspectiva do segurado e, ainda, o exame mais próximo da realidade na qual se insere o processo de avaliação e responsabilização que a caracteriza, não apenas no seu aspecto formal, mas também na sua dimensão substancial.

### 5.3. Análise de confiabilidade dos constructos da *accountability* na unidade gestora do RPPS

Após a organização do Inventário de Perfil e Percepção do Segurado, com base nos elementos fundamentais do processo de *accountability* apresentados no modelo analítico e também expostos no Inventário normativo, os dados obtidos foram submetidos à análise descritiva e exploratória de dados, exibida e discutida no terceiro artigo dessa dissertação.

Entretanto, para averiguar a coerência do modelo da *accountability* aplicado às unidades gestoras dos RPPSs municipais, os constructos formulados a partir das questões de escala tipo Likert que representam a percepção substancial dos segurados foram examinados também por meio do exame de confiabilidade pela técnica do alfa de Cronbach, cujos resultados padronizados seguem apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Resultados padronizados da análise de confiabilidade pelo alfa de Cronbach

Constructos		Alpha Cronbach
Percepção substancial do segurado sobre:	Informação Transparente	0,812
	Participação e interação	0,862
	Mecanismos de Controle	0,984
	Sanção	0,719

Fonte: Resultados da pesquisa.

Observa-se que todos os constructos apresentaram valores alfa de Cronbach acima do limite inferior de aceitabilidade (0,60), ou seja, indicaram confiabilidade de nível moderado a muito alto, razão pela qual se comprova que as variáveis são confiáveis e que há coerência no modelo da *accountability* aplicado às unidades gestoras dos RPPSs municipais, expressado pelo Inventário de Perfil e Percepção do segurado.

Assim, conclui-se que as variáveis dos constructos ‘Informação Transparente’, ‘Participação e envolvimento do Segurado’, ‘Mecanismos de Controle’ e ‘Previsão de Sanções’ estão altamente relacionadas e podem ser combinadas para compor e mensurar a percepção substancial do segurado, ou seja, a sua avaliação sobre o processo da *accountability* nas unidades gestoras dos RPPSs municipais.

## 6. Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo formular, a partir da proposição de um modelo de análise e de constructos reveladores dos elementos que formam a *accountability*, um instrumento capaz de identificá-la e avaliá-la nas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores públicos municipais. Esse escopo foi realizado por intermédio da elaboração de dois inventários que, juntos, formam o Instrumento de Identificação e Avaliação do processo de *accountability* nas unidades gestoras do RPPS municipal: o Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS, fundamentado na legislação nacional sobre o tema; e o Inventário de Perfil e Percepção do Segurado sobre o processo de *accountability*.

Ambos constituem uma análise técnica da *accountability* na concretização dos seus elementos institucionalizados formalmente (dimensão formal da *accountability*) e na perspectiva do segurado do RPPS municipal, destinatário da política previdenciária em estudo e também agente de *accountability* social (dimensão substantiva da *accountability*).

A análise realizada neste artigo, principalmente a que resultou no Inventário Normativo, demonstrou que o RPPS possui todo um aparato normativo que potencializa a realização da *accountability* na sua unidade gestora. Isso porque estão presentes as circunstâncias necessárias para que, ao menos no plano institucional, a avaliação do agente público no exercício da gestão previdenciária e a consequente responsabilização decorrente dessa atividade sejam realizadas por diversos meios e por intermédio de vários agentes, como outros agentes públicos, o segurado e toda a sociedade.

Além disso, os elementos fundamentais e estruturantes do processo de *accountability* também foram identificados na realidade institucional desses regimes, já que contemplam normativamente a exigência de Informação Transparente, Participação e interação do segurado, Mecanismos de controle e preveem várias Sanções aos agentes públicos.

Constatou-se também que a utilização desse potencial pode ser identificada e mensurada por intermédio do Instrumento de Avaliação da *Accountability* nas unidades gestoras dos RPPS municipais.

Esse instrumento, conforme explanado nos resultados, possui abrangência capaz de identificar o processo de *accountability* em vários aspectos, formal ou substancial, e sob a ótica de várias relações que refletem as classificações apresentadas por O'Donnell (1998), em *accountability* vertical e horizontal, como também e, em parte, a social, definida por Peruzzotti e Smulovitz (2000).

Ademais, a análise de confiabilidade dos *constructos* do modelo analítico da *accountability* exibidos no Inventário de Perfil e Percepção do Segurado e a constatação dos seus aspectos formais apontados no Inventário Normativo permitem concluir que o instrumento elaborado está apto a ser utilizado como meio para identificar, descrever e avaliar o processo de *accountability* na unidade gestora de qualquer RPPS municipal.

Não obstante, importante destacar que, embora se reconheça a relevância e abrangência do instrumento formulado, sabe-se que uma análise mais detalhada exige o exame atento das circunstâncias contextuais de cada RPPS e da respectiva unidade gestora, principalmente quanto ao elemento Participação, que se mostrou muito incipiente no aspecto institucional, sendo, portanto, necessária a apreciação das situações concretas para inferir uma maior fidedignidade das conclusões sobre o processo de *accountability*.

Outra limitação diz respeito ao uso dos inventários de forma isolada. Afinal, compreender esse processo não é tarefa fácil, por ser ele complexo, mas, ao considerar seus principais agentes (segurado e agentes públicos responsáveis pela unidade gestora), são imprescindíveis ambos os inventários. Isso porque se observou que a utilização isolada de apenas um deles (o Inventário Normativo ou o de Perfil e Percepção) enseja um diagnóstico frágil desse processo. Do contrário, quando agrupados, permitem uma aproximação mais confiável da realidade da *accountability* na unidade gestora do RPPS.

Essas limitações podem ser objeto de novas pesquisas que possam diagnosticar outros meios para identificação da *accountability* ou mesmo aprimorarem o que foi elaborado, inclusive abordando outras relações além da examinada entre o segurado e a unidade gestora.

Destarte, os resultados oriundos das análises realizadas por meio desse instrumento permitem um exame profundo do processo institucional de avaliação dos agentes públicos e das consequentes responsabilizações a que estão sujeitos. Como decorrência, pode resultar em conclusões capazes de identificar meios para contribuir com o alinhamento entre a conduta desses agentes e os interesses dos segurados, com a criação de um ambiente organizacional pautado na confiança e consequente legitimação dos gestores. Essa situação seria capaz de evitar ou desestimular as inúmeras ações de corrupção e, como consequência, auxiliar também na condução de um regime sustentável, capaz de manter os benefícios previdenciários atuais e garantir os futuros.

Portanto, a partir de todos os argumentos que justificaram a elaboração do Instrumento de Avaliação das Unidades Gestoras do RPPS, ficou evidente a relevância tanto da formulação desse instrumento quanto da sua aplicação.

## 7. Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; DURAND, Maria Rita Garcia Loureiro. Finanças públicas, democracia e accountability: o debate teórico e o caso brasileiro (versão preliminar do trabalho que será apresentado no XXIX Encontro da Anpocs, em outubro de 2005). In: **Plataforma Democrática**. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10705\\_em\\_17\\_06\\_2011\\_10\\_24\\_34.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10705_em_17_06_2011_10_24_34.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Finanças públicas democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004. p. 75-102.

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. O *e-government* como instrumento de *accountability e disclosure* para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipal. **Gestão Contemporânea**, n. 12, 2012.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, v. 55, p. 56, 2002.

ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo; TOMMASI, Mariano. The politics of federalism in Argentina and its effects on governance and accountability. **Banco Mundial**. [Links], 2010.

BARROS, Célio da Costa. **O impacto da auditoria de governança na Administração Pública Federal Brasileira: o caso do Acórdão/TCU 1.603/2008**. 2013. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Programa multi-institucional e inter-regional de pós-graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFRN/UFPB) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.717**, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos 38 Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto 3.048**, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Consolidação da Legislação sobre Regimes Próprios de Previdência. **Ministério da Previdência Social**. Atualizada até setembro de 2014. [on line] Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2014/09/CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-LEGISLA%C3%87%C3%83O-RPPS-atualizada-at%C3%A9-22-setembro-0141.zip>>. Acesso em: set. 2014.

BRUNI, Adriano Leal. **SPSS aplicado à pesquisa acadêmica**. São Paulo: Atlas, 2009.

CALAZANS, Fernando Ferreira *et al.* A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 47, n. 2, 2013.

CALAZANS, Fernando Ferreira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: avanços, limitações e propostas**. Brasília/DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. (Texto para Discussão)

CALAZANS, F. F. Participação e Controle Social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 31, p. 52-71, 2013.

CAMPOS, Adriana; ALVES, Breno Barbosa Cerqueira. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. **Revista Jurídica (FIC)**, v. 1, p. 112-137, 2014.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

FERRARO, Suzani Andrade. **O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social: RGPS – Regime Geral de Previdência Social, RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, RPP – Regime de Previdência Privada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2011.

FREITAS, A. L. P.; RODRIGUES, S. G. **A avaliação da confiabilidade de questionários: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach.** In: SIMPED, 12., Bauru/SP, 2005. Disponível: <[http://www.simpep.feb.unesp.br/anais\\_simpep\\_aux.php?e=12](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais_simpep_aux.php?e=12)>. Acesso em: 20 out. 2013.

GOMES, Diego; MELO, Daniella Álvares; LARA RESENDE, Luis Fernando de. Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4, p. 549-556, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

\_\_\_\_\_. **A criação do Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais – primeiras impressões sobre a Lei nº 12.618/12.** Disponível em: <[http://www.impetus.com.br/data/jpf\\_article/137/file/funpresp.pdf](http://www.impetus.com.br/data/jpf_article/137/file/funpresp.pdf)>. Acesso em: ago. 2013.

LAVALLE, Adrián; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, F. L.; OLIVIEIRI, C.; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.** São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2012. v. 17, p. 1.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública** (impresso), Rio de Janeiro, v. 47, p. 745-775, 2013.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online], n. 44, p. 27-54, 1998. ISSN 0102-6445.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship.** Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 2000. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>>. Acesso em: fev. 2014.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública** (impresso), v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da; CORDEIRO, Caio Barros. **Acesso à informação pública, responsabilidade estendida e novos desafios à luz do modelo de governança democrática.** IV CONSAD, 2013.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 40, n. 4, p. 679-98, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; BRAGA, Marcelo José. Previdência social e desenvolvimento socioeconômico: impactos nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública** (impresso), v. 47, p. 623-646, 2013.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. O Processo Orçamentário Brasileiro como instrumento de *accountability*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo, SP, Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

\_\_\_\_\_. *Accountability*: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos Tribunais de Contas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, 2013.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clenia de. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, 2011.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A previdência social no Brasil: 1923-2009: uma visão econômica**. Porto Alegre: AGE, 2009.

SANTOS, Heliomar. As reformas da previdência no Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social ((RPPS), dos entes federados estaduais da Região Sudeste. 2014. 71 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração e Empresas – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

SCHEDLER, A. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). **Self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**. São Paulo: Saraiva, 2011.

### III ARTIGO

## **ANÁLISE DA *ACCOUNTABILITY* NO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA/ MG (IPREVI)**

### **Resumo**

Trata-se de um estudo de caso no qual é apresentado o cenário da *accountability* no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/MG – IPREVI. Assim, o escopo desta pesquisa foi investigar se os mecanismos institucionalizados de *accountability* vertical, horizontal e social estão presentes na referida unidade gestora. Por meio da pesquisa qualitativa e quantitativa, observou-se que há no IPREVI mecanismos institucionalizados capazes de viabilizar a realização da *accountability* nessas três classificações e que na percepção substancial do segurado o nível global da *accountability* no instituto é bom. No entanto, os resultados indicaram também que o elemento Informação Transparente é o mais precário em todas as análises realizadas, inclusive no aspecto institucional, o que comprometeu também a realização dos demais elementos, sobretudo, a Participação e interação do segurado. Além disso, constatou-se que o potencial institucional de concretização da *accountability* no IPREVI não é plenamente utilizado e por isso compromete a adequada avaliação e responsabilização dos agentes envolvidos com a gestão previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social.

**Palavras-chave:** *Accountability*; Unidade Gestora do RPPS; IPREVI.

### ***Abstract***

The objective this case study was to present the accountability scenario of Social Security Institute of Public Employees of the City of Viçosa/MG - IPREVI. Therefore, the purpose of this research was to investigate whether the institutionalized mechanisms of vertical, horizontal and social accountability are present in this institute. Through qualitative and quantitative research, it was observed that there is in IPREVI institutionalized mechanisms to enable the realization of accountability in three classifications and that in substantial perception of the insured the global level of accountability at the institute is good. However, the results also indicated that the transparent information is the most precarious element in all analyzes, including the institutional aspect, which also committed to achieving the other elements, especially the participation and interaction of the insured. Moreover, this potential is not fully utilized and this compromises the proper assessment and accountability of those involved with the social security administration of Special Social Security.

**Keywords:** *Accountability*; Management Unit of RPPS; IPREVI.

## 1. Introdução

A realidade institucional dos RPPSs no Brasil possui todo um aparato normativo que deveria potencializar a realização da *accountability* nas respectivas unidades gestoras. Essa circunstância pode ser observada pela exigência legal de: práticas que promovam a cultura da transparência ativa nos órgãos e entidades da Administração direta e indireta; participação e envolvimento do segurado na gestão do regime através dos Conselhos Gestores e audiências públicas; existência de mecanismos rígidos e agentes específicos de controle; e, também a previsão de sanções punitivas como consequência da gestão irregular dos recursos previdenciários.

Entretanto, embora todo RPPS possua como pilar essas circunstâncias institucionais que podem desencadear no processo constante de avaliação e responsabilização da *accountability*, fato é que na prática a realização dessas exigências normativas encontra empecilhos devido à realidade organizacional de cada unidade gestora. Desse modo, a descentralização desses regimes em cada ente da federação (quando existente) faz com que a estrutura micro de cada RPPS seja diferenciada, como consequência, a realização da *accountability* também.

Ressalta-se, todavia, que além das circunstâncias concretas de cada RPPS influenciarem na análise da *accountability*, esta se estabelece por meio de várias relações a partir das quais poderá ser examinada de maneira vertical ou horizontal, como a classifica O'Donnell (1998); e/ou social, conforme ensinam Smulovitz e Peruzzotti (2000).

Assim, quando observada como processo de avaliação e responsabilização que ocorre entre a sociedade e o Estado, haverá uma relação de *accountability* vertical, e, nesse sentido, o instrumento por meio do qual se materializa é a eleição. No plano horizontal, a *accountability* é realizada por órgãos e agentes do próprio Estado dotados de poderes de fiscalização. Já a social, também conhecida como vertical não eleitoral (ROBL FILHO, 2013), acontece na relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade por meio de diversos mecanismos, institucionalizados ou não, como os espaços de participação, através da mídia e/ou mesmo de movimentos sociais.

Essa conjuntura é que justifica a necessidade de uma análise pontual da *accountability* em cada RPPS e sua respectiva unidade gestora, já que as potencialidades de concretização desse processo de avaliação e responsabilização podem variar a depender do contexto. Por este motivo esse estudo tem como pilar o seguinte questionamento: qual é o cenário da *accountability* no Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/ MG (IPREVI)?

Assim, o objetivo deste estudo de caso é investigar se os mecanismos institucionalizados de *accountability* vertical, horizontal e social estão presentes no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/MG – IPREVI.

Essa unidade gestora foi escolhida como objeto de análise devido à acessibilidade aos dados e, sobretudo, à adequação às exigências normativas gerais de constituição e funcionamento do RPPS, conforme prevê a Lei Geral da Previdência (Lei n. 9.717/1998).

Dessa forma, o texto está organizado em cinco partes, a começar por esta introdução. A segunda parte é dedicada a apresentar uma síntese do escopo teórico sobre o conceito, elementos e classificações da *accountability* que embasaram a análise desse estudo. Na terceira são apresentados os procedimentos metodológicos de coleta e análise dos dados. Na quarta são expostos os resultados e as respectivas discussões sobre o processo de identificação e a avaliação da *accountability* no IPREVI – Viçosa/MG. Na quinta parte são apresentadas as breves considerações finais.

## **2. Fundamento teórico: conceito, elementos e classificações da *accountability***

*Accountability* é conceituada como “a avaliação e responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” (ROCHA, 2011, p. 86). Para a realização desse processo a literatura indica a existência de mecanismos de vigilância e restrições institucionais em relação ao exercício desse poder, cujos principais elementos citados são informação, justificação e sanção (SCHEDLER, 1999; ROCHA, 2013; ROBL FILHO, 2013).

No entanto, ao compreender a *accountability* vinculada a essa finalidade, que é o controle do poder em sentido amplo, imprescindível, além desses elementos, um conjunto mais extenso de estruturas e condições interdependentes para a realização desse controle. Esse é o motivo pelo qual são considerados elementos fundamentais para compreensão da *accountability*: a informação transparente sobre os atos (que compreende a justificação e também a prestação de contas em seu sentido formal e material); a possibilidade de envolvimento e participação daqueles que delegam o poder; a existência de mecanismos institucionalizados de controles internos e externos; e, por fim, a previsão de sanções que possibilitem a sua aplicação.

Esse processo que desencadeia a avaliação e responsabilização do gestor público é classificado a partir da ótica das relações entre quem exerce o poder e quem o avalia. Assim,

para O'Donnell (1998), a *accountability* pode ser classificada como vertical e horizontal. Vale dizer, vertical quando ocorre por meio do processo eleitoral e horizontal quando estabelecida como sistema de controle entre os poderes, no qual os agentes do próprio Estado realizam a avaliação e aplicam as sanções decorrentes.

Não obstante, em virtude da multiplicação de atores sociais e da limitação democrática fundada apenas na representação, outra classificação foi cunhada por Smulovitz e Peruzzotti (2000): a *accountability* societal. Esta é compreendida como a que é “exercida diretamente pela sociedade sobre os agentes públicos, eleitos, nomeados ou permanentes” (ROCHA, 2011, p.87).

Destarte, e com alicerce nos artigos anteriores dessa dissertação, esses foram, resumidamente, os fundamentos teóricos pelos quais se pautou o exame da *accountability* no IPREVI.

### 3. Procedimentos Metodológicos

O estudo foi realizado no Município de Viçosa, localizado na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais (figura 01), cuja estratégia de investigação foi o método de estudo de caso (YIN, 2001) da *accountability* na unidade gestora do RPPS dos servidores deste Município - o IPREVI.

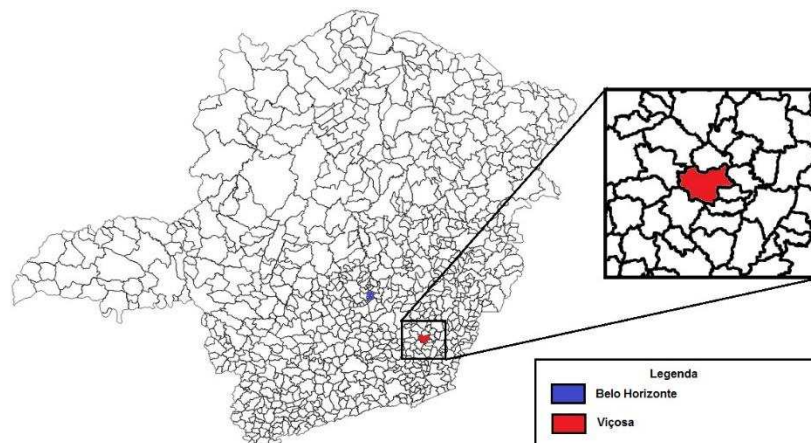


Figura 01: Mapa de localização do município Viçosa/MG.  
Fonte: Elaborado pela autora, com base no IBGE, 2014.

Para essa investigação foi realizada pesquisa de natureza descritiva e exploratória com abordagem quantitativa e qualitativa. Os meios de pesquisa utilizados foram: a pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Quanto à pesquisa de campo, esta ocorreu por meio de entrevistas aplicadas aos segurados do IPREVI e de incursões exploratórias realizadas na sede desse instituto durante o ano de 2014, ocasiões nas quais foram debatidas em reuniões

esclarecimentos sobre as funções da unidade gestora atinentes ao exame da *accountability* e o cotidiano da gestão em relação às exigências institucionais.

Assim, a coleta dos dados foi pautada no Instrumento de Identificação e Avaliação do processo de *Accountability* nas Unidades Gestoras do RPPS municipal, apresentado no segundo artigo dessa dissertação, que agrupa dois inventários: o Inventário normativo da *accountability* aplicada ao RPPS e o Inventário de perfil e percepção do segurado sobre o processo de *accountability*.

Desse modo, para o desenvolvimento da fase descritiva das condições institucionais da *accountability* no IPREVI utilizou-se, por meio dos documentos disponibilizados na rede mundial de computadores sobre a referida unidade gestora, em sítio próprio e no dos órgãos de controle, o Inventário Normativo como parâmetro para identificação e posterior análise desse panorama institucional.

Quanto à fase exploratória, essa foi concretizada por meio das entrevistas estruturadas constantes no Inventário de perfil e percepção do segurado sobre o processo de *accountability*, elaborado em formato de questionário com a predominância de questões em escala tipo Likert de 5 pontos.

Nessa segunda etapa da investigação participaram como sujeitos da pesquisa servidores públicos ocupantes de cargo efetivo em atividade que são segurados do IPREVI. Devido à extensão do instrumento de análise, optou-se por aplicá-lo a uma amostra representativa extraída da população dos 1.180 (um mil cento e oitenta) servidores ocupantes de cargo efetivo do Município, cujo cálculo foi baseado em uma confiabilidade de 95%. Assim, a amostra desse estudo englobou 90 (noventa) sujeitos de pesquisa, conforme cálculo apresentado no segundo artigo desta dissertação.

Esses dados foram coletados por meio da pesquisa de campo nos órgãos e entidades do município de Viçosa/MG durante os meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015, de forma aleatória pelo critério da acessibilidade.

Posteriormente, foi realizado o exame de confiabilidade dos constructos que compõe a *accountability* pelo coeficiente alfa de Cronbach. Nesta análise utilizou-se como referência a média do comportamento da variabilidade conjunta dos itens considerados, cujos parâmetros variam de “0 a 1, sendo os valores de 0,60 a 0,70 considerados o limite inferior de aceitabilidade” (HAIR *et al.*, 2009, p. 100).

Em seguida, os dados obtidos pelo Inventário de Perfil e Percepção do Segurado foram submetidos à análise estatística descritiva e exploratória (AED) para a investigação do

comportamento dos dados em cada constructo e das suas características importantes, como: a presença de *outliers*, média, moda e desvio padrão.

Para essa compreensão do comportamento dos dados foram enfatizados na análise descritiva a média e o desvio padrão encontrados nas questões de escala de concordância, assim determinadas: 1- discordo totalmente; 2- discordo parcialmente; 0 – indiferente; 4- concordo parcialmente; 5- concordo totalmente.

Nas questões de escala nominal, cujo padrão de resposta foi ‘não sei’, ‘não’ e ‘sim’ o foco da análise foi nos valores apresentados pela moda, medida de tendência central que descreve o escore mais comum em qualquer distribuição (LEVIN et al, 2012).

Destaca-se que outliers ou dados extremos foram observados no conjunto total de casos analisados. Todavia, devido às características e aspectos pessoais que envolvem o perfil e a percepção dos sujeitos da pesquisa e ao entendimento de que tais dados decorrem da realidade de cada um, optou-se pela sua retenção. Do mesmo modo, os dados ausentes foram mantidos para conservar a fidedignidade das conclusões deste estudo.

Todos esses procedimentos estatísticos foram processados no programa estatístico SPSS® versão 17.20. Após a sistematização dos dados obtidos na etapa descritiva e da análise quantitativa na etapa exploratória, esses foram examinados à luz do referencial teórico e conforme modelo de análise da accountability, culminando assim nos resultados apresentados.

Desta forma, por meio dos quesitos do Inventário normativo foram observados os seguintes critérios do modelo de análise da accountability no IPREVI: a) Informação transparente: canais de informação e transparência ativa; b) Participação e envolvimento do Segurado: estímulo à participação; c) Mecanismos de controle: espécies de controle e, em partes, a qualidade (nos aspectos formais); d) Sanções: espécies e natureza das sanções existentes.

O Inventário de perfil e percepção, além de auxiliar no exame desses critérios, também permitiu a análise dos demais, ou seja: a) Informação transparente: transparência passiva, qualidade da informação, motivação e justificação; b) Participação e envolvimento do Segurado: interesse do segurado e qualidade da participação. c) Mecanismos de controle: qualidade do controle (na percepção do segurado); d) Sanções: eficácia (na percepção do segurado).

Por fim, para indicar o nível de accountability no IPREVI, formulou-se uma escala de 5 (cinco) pontos a partir da escala somada dos constructos da percepção substancial em relação à soma possível dessas variáveis.

---

<sup>20</sup> *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*, consiste em um dos mais empregados *softwares* para análises estatísticas, sobretudo na análise de dados em ciências sociais (BRUNI, 2009).

## **4. Resultados e Discussões**

### **4.1. Panorama institucional da accountability no IPREVI**

No município de Viçosa/MG o RPPS foi instituído em 2002 pela Lei Complementar municipal n.º 1.511, de 19 de novembro de 2002. Ao estabelecer as normas que regulamentam a proteção previdenciária dos seus servidores, essa lei também criou a unidade gestora do regime: o Instituto de Previdência Municipal dos Servidores do Município de Viçosa/MG (IPREVI).

O IPREVI foi instituído como entidade autárquica de previdência municipal com a atribuição específica de operar e administrar os planos de benefícios e de custeio da previdência desses servidores. Em sua estrutura organizacional há um Conselho Municipal de Previdência, Conselho Fiscal, Comitê de Investimentos, Diretoria Executiva, Diretoria Geral, Diretoria Previdenciária e Diretoria Administrativo-Financeira, além da Chefia de Contabilidade e Recursos Humanos e assistentes administrativos.

O RPPS desse município tem caráter contributivo. Isso significa que o ente público, os segurados (ativos e inativos) e pensionistas contribuem para a formação do fundo de previdência, conforme limites de alíquotas estabelecidas em lei. Além disso, todos os benefícios ofertados pelo RPPS possuem fonte de custeio correspondente.

Portanto, o IPREVI cumpre as exigências normativas mínimas referentes à estrutura e funcionamento do RPPS.

#### **A) Informação Transparente**

Quanto ao exame do critério Informação Transparente o ponto de análise fundamental foi a identificação, pautada nos requisitos formais, do amplo acesso às informações sobre a gestão do regime, sobretudo considerando como principal destinatário o segurado (e seus dependentes).

Nesse aspecto, constatou-se que o IPREVI possui sítio eletrônico próprio<sup>21</sup> no qual divulga demonstrativos previdenciários bimestrais com identificação das receitas, despesas e alíquotas. Além disso, também há a divulgação dos resultados contábeis em murais dos órgãos e entidades do município. Divulgação essa que ocorre com frequência na sede da Prefeitura

---

<sup>21</sup> Endereço eletrônico do IPREVI: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/>>.

Municipal de Viçosa, segundo relatos dos funcionários do IPREVI e de alguns segurados entrevistados nesse local.

Através da consulta realizada no sítio do Instituto constatou-se o cumprimento de praticamente todos os critérios fundamentados na Lei de acesso à informação, exceto: a divulgação de perguntas e respostas mais frequentes da sociedade; a possibilidade de gravação dos relatórios em diversos formatos (estão disponíveis apenas no formato *Adobe Reader PDF*) e medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Ressalta-se que embora tenham sido observadas tais limitações, entende-se que essas não são fatores que por si só comprometem a política de transparência da unidade gestora. Entretanto, a depender das características e necessidades especiais dos segurados, a acessibilidade para pessoas com deficiência deve ser um fator a ser considerado para a realização do aspecto informacional imprescindível à *accountability*.

Para pesquisa de informações sobre a gestão do RPPS verificou-se que o segurado poderá consultar o site ou manter contato por e-mail (campo próprio no site), telefone ou mesmo pessoalmente na sede do IPREVI. Destaca-se que durante as incursões exploratórias realizadas no instituto foi mencionado que a unidade gestora recebe as demandas solicitadas pessoalmente pelos segurados, cuja maioria dos questionamentos envolve informações sobre a concessão de benefícios. Quanto à prontidão do acesso às informações, dependerá do conteúdo da demanda solicitada.

Em relação aos critérios do Inventário Normativo baseados nos atos administrativos expedidos pelo MPS quanto ao conteúdo divulgado pelo IPREVI, constatou-se a divulgação dos demonstrativos contábeis que detalham a situação patrimonial do RPPS, porém em linguagem estritamente técnica. Ademais, não foram identificados nos documentos disponibilizados via internet a explicitação dos critérios e parâmetros adotados para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial e as datas e locais das reuniões do Conselho Municipal de Previdência.

Também não foram detectadas as informações que devem ser divulgadas para os segurados sobre a política de investimentos. Importante esclarecer que durante essa investigação foi constatado que esses dados foram enviados aos órgãos de controle, mas não foram disponibilizados ou não estão divulgados de forma acessível para os segurados. Contudo, há no sítio eletrônico do IPREVI o registro das atas das reuniões do Comitê de Investimentos, o que minimiza parte dessa lacuna observada.

No que se referem às informações prestadas aos órgãos e aos agentes de controle externo, verificou-se que as informações têm sido prestadas de forma técnica e conforme determina a legislação. Essa constatação ocorreu por meio da investigação da situação regular

do IPREVI ou da ausência de registro disponível ao público de apuração de irregularidades nos sítios eletrônicos dos principais órgãos de controle - Ministério da Previdência Social e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Desse modo, é possível inferir que foi apresentado ao TCE MG: relatório resumido da execução orçamentária e prestação de contas com os requisitos exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, é possível concluir que todos os demonstrativos exigidos pelo MPS foram, até o momento de finalização desse estudo, enviados nos prazos e de acordo com os requisitos pré-estabelecidos.

Ressalta-se que o presente estudo não abordou como foco a qualidade dos controles exercidos por esses órgãos, já que o exame da *accountability* por meio deste Inventário é pautado na formalidade do cumprimento das normas. Por esse motivo, não é possível afirmar que ao segurado do IPREVI é assegurado pleno acesso às informações relativas à gestão do regime. Essa plenitude de acesso é um critério muito relativo e de conceito indeterminado, pois depende também da avaliação do interessado nas informações.

Diante do exposto, a estrutura do IPREVI e algumas práticas desta organização sugerem uma política de transparência ativa ainda rudimentar, mas com potencial para se desenvolver.

## **B) Participação e envolvimento do segurado**

O incentivo à participação e envolvimento do segurado no aspecto institucional é promovido por meio da composição do Conselho Municipal de Previdência do IPREVI, “órgão superior de deliberação colegiada, que terá como membros titulares e respectivos suplentes servidores municipais, detentores de cargo efetivo e/ou aposentados” (VIÇOSA, Lei 1.634, de 23 de dezembro de 2004, art. 139).

A composição desse conselho gestor apresenta a seguinte configuração: um representante do Poder Executivo, indicado pelo Prefeito Municipal; um representante do Instituto Municipal de Assistência ao Servidor (IMAS), indicado por sua administração; um representante do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), indicado por sua diretoria; um representante do Poder Legislativo, indicado pelo Presidente da Câmara Municipal; três representantes dos servidores da ativa, indicados por voto direto em eleição organizada pela entidade representativa dos servidores; dois representantes dos aposentados e pensionistas, indicados por voto direto em eleição organizada pela entidade representativa dos servidores (VIÇOSA, Lei 1.634/ 2004).

O segurado poderá ainda fazer parte do Conselho Fiscal do IPREVI, que é o órgão responsável pelo controle interno de legalidade e regularidade dos atos dos seus diretores e demais prepostos.

Ademais, além de poder eleger ou ser eleito para a composição desses órgãos, o segurado também encontra fundamento legal para acompanhar as decisões que definem a gestão do RPPS, já que as reuniões do Conselho Municipal de Previdência, ordinárias e extraordinárias, são públicas (VIÇOSA, Lei 1.634/ 2004).

Sobre o critério promoção de audiências ou consultas públicas a respeito da previdência ou gestão do RPPS não se identificou atas ou registros que comprovem a ocorrência destas. Todavia, na incursão exploratória realizada no IPREVI foi mencionada a realização de um evento com palestras informativas a respeito de temas envolvendo a previdência.

Importante esclarecer que periodicamente ocorrem audiências públicas de prestação de contas do IPREVI na Câmara Municipal dos Vereadores, mas quem as promove é o Poder Legislativo no exercício da competência de fiscalizar as contas do ente, conforme estabelecida na Lei Orgânica do município. A função destas audiências é apenas a divulgação da prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal. Essa é a razão pela qual esse critério deve ser considerado cumprido com ressalvas, pois a promoção das audiências públicas prevista na legislação não se limita somente aos aspectos patrimoniais da gestão, como ocorre.

Em suma, institucionalmente o IPREVI possui colegiado com a participação paritária de representantes dos poderes e dos servidores, ativos e inativos, que acompanha e fiscaliza a gestão do regime. Entretanto, as audiências públicas que são realizadas apresentam apenas os aspectos patrimoniais da gestão e são promovidas pelo Poder Legislativo municipal.

### **C) Mecanismos de Controle**

O IPREVI se submete ao controle interno do Conselho Fiscal, órgão responsável pelo exame da legalidade dos atos administrativos dos diretores do instituto e demais agentes públicos (VIÇOSA, Lei 1.634/ 2004). No âmbito externo, é fiscalizado principalmente pela Câmara de Vereadores do município de Viçosa/MG, Ministério da Previdência Social e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Quanto aos critérios de análise observou-se que as exigências da Lei Geral dos RPPS estão sendo cumpridas. Essa constatação teve como ponto de partida a averiguação da existência do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), pois a concessão desse instrumento de

controle pressupõe que nos aspectos formais a unidade gestora cumpriu grande parte do que determina a legislação regulamentadora do RPPS abordada no Inventário Normativo da *Accountability*.

Como resultado verificou-se que o município de Viçosa possui CRP<sup>22</sup> e está em situação regular no CADPREV (Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social). Ressalta-se que também não foram encontrados registros de cancelamento desse certificado. Dessa forma, atualmente atende aos preceitos da Lei Geral dos RPPS e aos atos administrativos expedidos pelo MPS e respectivos órgãos, como, por exemplo, as Portarias números 402, 403 e 204, todas de 2008 e a 519 de 2011.

Salienta-se, contudo, que ao investigar o cumprimento dos requisitos de concessão do CRP o único critério “em análise” que consta no Extrato Externo dos Regimes Previdenciários é o equilíbrio financeiro e atuarial. As demais exigências, como, aplicações financeiras de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário e Banco Central, atendimento tempestivo das exigências de auditoria interna e externa, envio no prazo dos inúmeros relatórios e demonstrativos contábeis, entre outros, encontram-se avaliadas como regulares.

A averiguação desta certificação é muito relevante, ainda mais se comparada aos dados divulgados pelo MPS em levantamento realizado em novembro de 2014, segundo o qual apenas 575 (quinhentos e setenta e cinco) dos 2.024 (dois mil e vinte e quatro) RPPS municipais estão com o CRP válido (BRASIL, CADPREVI, 2014).

Importante esclarecer que os critérios do Inventário Normativo atrelados aos mecanismos de controle devem ser analisados um a um principalmente quando não há CRP válido, pois nesse caso caberá a identificação dos quesitos nos quais há falha no processo de *accountability*.

Cabe frisar ainda que esse diagnóstico refere-se à realização formal da *accountability* e não uma inspeção técnica da gestão do RPPS em confronto com as atribuições dos órgãos de controle. Mas, ao examinar o cumprimento das exigências normativas de constituição e funcionamento do RPPS, dos critérios de informação transparente e a promoção da participação e envolvimento do segurado é possível inferir a respeito da eficácia e de alguns aspectos da qualidade dos mecanismos de controle. Somado a isso, a análise das situações regulares junto aos órgãos de controle propiciaram uma avaliação a respeito desse elemento da *accountability*.

Por essa razão, a ausência de registro disponível ao público de apuração de irregularidades junto aos órgãos de controle sugere também que os quesitos de apresentação de

---

<sup>22</sup> O CRP é emitido periodicamente e a validade do último concedido ao município de Viçosa/MG (número 985427130148) compreende os períodos entre 16/03/2015 à 12/09/2015, conforme Extrato Externo dos Regimes Previdenciários disponível no sítio eletrônico do MPS (BRASIL, MPS, 2015).

relatório resumido da execução orçamentária e prestação de contas conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal estão sendo observados pelo município e pelo IPREVI.

Ademais, o IPREVI possui Comitê de Investimentos, instituído pelo Decreto do Executivo número 4.572, de 26 de outubro de 2012, cuja finalidade é definir a política de investimento e desinvestimento dos recursos do RPPS.

Além dessas evidências de aplicação dos mecanismos de controle, esses procedimentos de cumprimento das limitações à gestão do RPPS e o respectivo envio de vários demonstrativos financeiros, contábeis e previdenciários que comprovam sua observância foi relatado pela servidora do IPREVI responsável pela contabilidade do instituto durante a incursão exploratória. Entretanto, na ocasião foi ressaltada a complexidade dos instrumentos de controle e a multiplicidade de agentes de fiscalização.

Portanto, foram identificados os principais quesitos de confirmação do elemento Mecanismos de Controle da *accountability* no IPREVI, pois o controle é formalmente realizado por vários órgãos com atribuições específicas para esse fim e por meio de vários instrumentos, sendo pautado no que prevê a legislação<sup>23</sup>.

#### **D) Realidade institucional do IPREVI quanto às Sanções**

O diagnóstico dos quesitos do elemento sanções presentes no Inventário Normativo são generalizados, ou seja, as sanções previstas são aplicáveis a qualquer unidade gestora do modo como estão previstas na legislação citada. Assim, nesse tópico investigou-se o registro de aplicação dessas sanções em relação ao IPREVI.

Dessa forma, destaca-se ainda que a partir do exame do controle exercido no IPREVI foi possível identificar alguns critérios de análise no que tange às sanções. Assim, as penalidades previstas na Portaria número 402 MPS/2008 decorrentes da inobservância dos preceitos da Lei Geral dos RPPS não restringe atualmente o município de Viçosa/MG, pois este está em situação regular perante o MPS, conforme comprova o CRP número 985427130148 (BRASIL, MPS, 2015).

---

<sup>23</sup> Embora não previsto no Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS, importante registrar que na pesquisa observou-se também o controle judicial envolvendo o IPREVI em seis processos indicados no campo de busca do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, porém todos envolvendo sistema remuneratório do servidor, concessão de benefícios e contribuições previdenciárias (0042551-70.2011.8.13.0713; 0042551-70.2011.8.13.0713; 0047378-27.2011.8.13.0713; 004737827.2011.8.13.0713; 0048657-48.2011.8.13.0713; e 0048657-48.2011.8.13.0713).

Quanto às possíveis punições de servidores do IPREVI decorrentes da omissão na divulgação de documentos e relatórios junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não foi encontrado registro com aplicação de penalidades. Salienta-se que ao pesquisar no campo de buscas dos processos administrativos e da jurisprudência pelos termos em conjunto “Viçosa” e “IPREVI” identificou-se o processo de número 873.605 referente ao exercício de 2011. Esse processo teve como objeto a análise da prestação de contas da unidade gestora, mas foi arquivado com a resolução do mérito na qual o TCE MG decidiu pela regularidade das contas. Nesta análise também foram encontrados os registros dos processos para a fiscalização e homologação desse Tribunal no que tange à concessão de pensões e aposentadorias.

A respeito da prática de crimes relacionados à gestão do RPPS não foram identificadas sanções nesse sentido<sup>24</sup>. Do mesmo modo, não há registros sobre atos de improbidade no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e Superior Tribunal de Justiça (STJ). Assim como nas pesquisas realizadas junto ao TCE MG, utilizou-se também como termos de busca “IPREVI”, “Viçosa” e “previdência”.

No que tange às sanções positivas, observou-se a concessão de parcelamento de débitos do ente federativo com o IPREVI e a mencionada emissão do CRP.

Destarte, embora exista a previsão de sanções (que são aplicáveis da mesma forma a qualquer unidade gestora), verificou-se que até o momento não há registro das espécies punitivas relacionadas à gestão do RPPS pelo IPREVI. Não obstante, duas conclusões são possíveis: a) o controle tem sido eficaz e em que pese à previsão de sanções, não há fato que enseje sua aplicação; b) o controle não tem sido eficaz, pois há fato que enseja aplicação de sanções e esta não ocorre.

A definição da conclusão coerente com a realidade do IPREVI ensejaria mais que uma pesquisa, mas uma inspeção qualitativa e dotada de análises bem pontuais de alguns elementos. Porém, este trabalho apresenta um panorama institucional da *accountability* pautada nos aspectos formais, o que indica que, embora tenha sido observada a ausência de alguns critérios em cada elemento, há indícios de que não há fato que enseje a aplicação das sanções no período estudado.

Observa-se, dessa forma, que os critérios examinados no elemento sanção da *accountability* devem ser analisados em conjunto com os demais, já que está relacionado

---

<sup>24</sup>Conforme orientação da 1ª Vice-Presidência do TJMG, nos resultados das pesquisas divulgadas pela internet não serão apresentados os “processos baixados de natureza criminal, os processos indicados como segredo de justiça, as partes incluídas como vítimas e as partes indiciadas em procedimentos investigatórios ou beneficiadas por sursis/suspensão da Lei 9099, de 26 de setembro de 1995” (Portal do TJMG, 2015, s/p).

diretamente à responsabilização que resulta da avaliação, atos que juntos formam o processo de *accountability*.

### E) Síntese conclusiva do panorama institucional da *accountability* no IPREVI

Em síntese, segue na Figura 02 a representação do processo de *accountability* no IPREVI e no Quadro 01 a descrição do panorama institucional desse processo nessa unidade gestora.

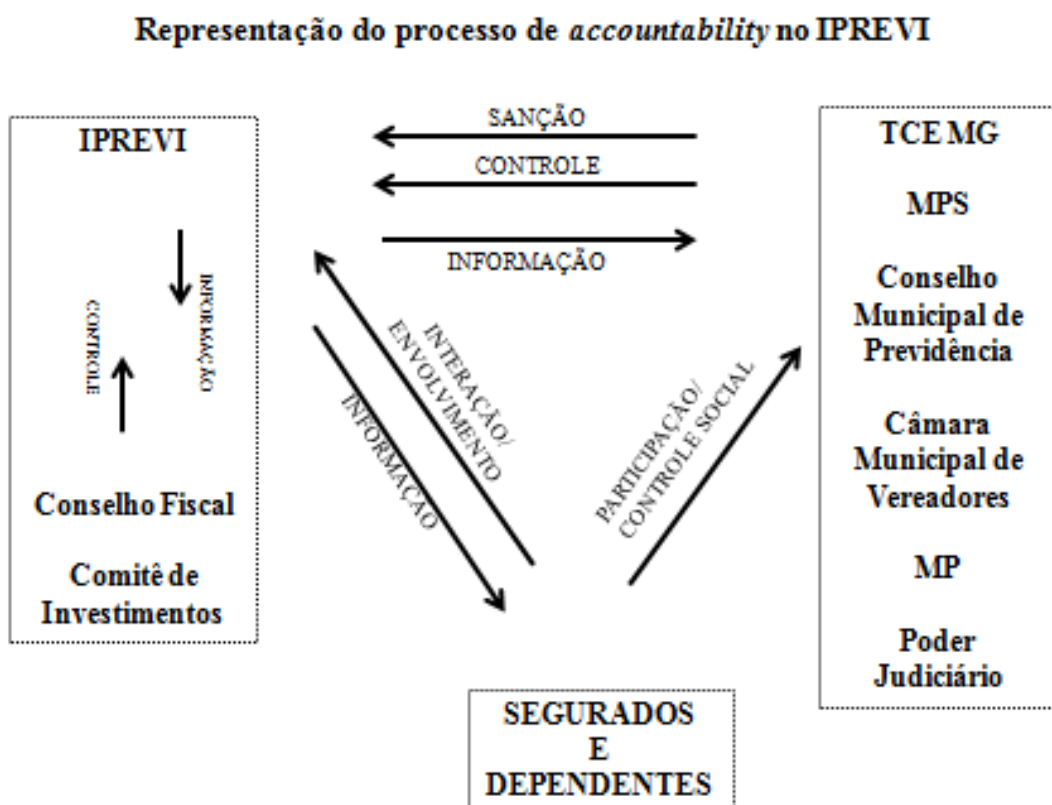


Figura 02: Representação do processo de *accountability* no IPREVI  
Elaborado pela autora.

Quadro 01 – Resumo do panorama institucional da *accountability* no IPREVI

<b>RESUMO DO PANORAMA INSTITUCIONAL DA ACCOUNTABILITY NO IPREVI</b>	
<b>Estrutura mínima</b>	O IPREVI cumpre as exigências normativas mínimas referentes à estrutura e funcionamento do RPPS.
<b>Informação transparente</b>	A estrutura do IPREVI e algumas práticas desta organização sugerem uma política de transparência ativa ainda rudimentar, mas com potencial para se desenvolver.
<b>Participação e interação</b>	Institucionalmente o IPREVI possui colegiado com a participação paritária de representantes dos poderes e dos servidores, ativos e inativos, que acompanha e fiscaliza a gestão do regime. Quanto à realização de audiências públicas, estas são promovidas pelo Poder Legislativo municipal e abordam apenas os aspectos patrimoniais da gestão do IPREVI.
<b>Mecanismos de Controle</b>	O IPREVI se submete formalmente ao controle dos vários órgãos com atribuições específicas para esse fim e por meio dos inúmeros instrumentos institucionalizados pela legislação.
<b>Sanção</b>	Foram observadas sanções positivas, a exemplo da concessão de parcelamento de débitos do ente federativo com o IPREVI e a emissão do CRP. Quanto às sanções negativas (punitivas), há indícios de que não há fato que enseja a aplicação das sanções no período estudado.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Numericamente este panorama institucional pode ser expresso conforme demonstram os percentuais de observância de cada elemento da *accountability* listados na Tabela 1.

Tabela 1 – Percentual dos quesitos contemplados pelo IPREVI no Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS.

<b>QUESITOS DO INVENTÁRIO NORMATIVO</b>			
<i>Dimensão</i>	<i>Investigados</i>	<i>Contemplados</i>	<i>Percentual</i>
Informação Transparente	40	24	60,00%
Participação e Interação	4	3	75,00%
Mecanismos de Controle (*)	100	100	100,00%
Sanções (*) (**)	10	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>154</b>	<b>127</b>	<b>82,47%</b>

Fonte: Resultados da pesquisa.

(\*) Análise com base na regularidade do IPREVI junto aos órgãos de controle

(\*\*) Não foram encontrados registros de sanções punitivas.

Diante do exposto, constata-se que formalmente, no plano abstrato, o IPREV observa os aspectos institucionais que potencializam a *accountabilty* no plano concreto. No entanto, os

elementos “Informação Transparente” e “Participação e Interação” são os que necessitam, respectivamente, de maiores aperfeiçoamentos para atenderem integralmente os quesitos do Inventário Normativo da *accountability* aplicada ao RPPS.

## 4.2. Perfil e percepção dos segurados do IPREVI sobre *accountability*

### 4.2.1. Análise Descritiva e Exploratória dos Dados

#### A) Caracterização da amostra

A amostra foi constituída por 90 servidores ocupantes de cargo efetivo do Município de Viçosa/MG que são segurados ativos do IPREVI. Desses, 48,9 % são do sexo masculino e 51,1% do sexo feminino. Quanto à faixa etária dos entrevistados, 11% possuem até 35 anos, 58 % estão na faixa etária entre 36 a 50 anos e 31 % possuem acima de 50 anos.

No que tange à escolaridade, 20 % dos segurados entrevistados cursaram até o ensino fundamental; 39% cursaram o ensino médio; 3% formaram em cursos técnicos e 38% possuem formação em curso de nível superior (figura 02).

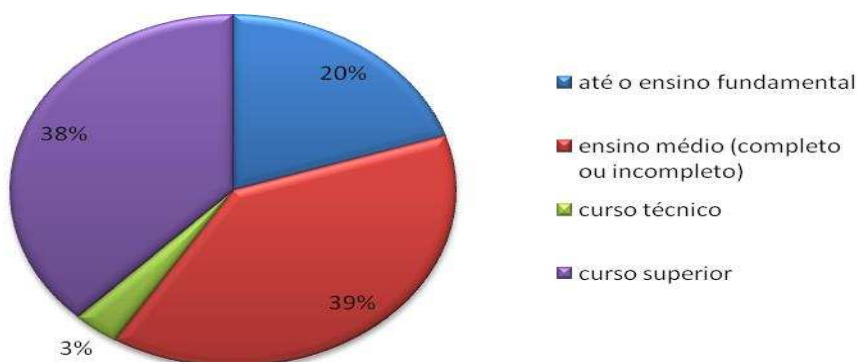


Figura 02: Escolaridade dos sujeitos da pesquisa.  
Fonte: Resultados da pesquisa.

Quanto ao órgão ou entidade nos quais esses segurados estão lotados, a maioria dos entrevistados exerce suas funções em diversos setores e órgãos da Secretaria de Saúde do Município (36,7 %). Os demais dados foram coletados com segurados que trabalham em várias entidades e órgãos municipais, como: Câmara de Vereadores do Município de Viçosa, Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), Instituto Municipal de Assistência aos Servidores (IMAS), Escola Municipal Coronel Antônio da Silva Bernardes (CASB), Coordenadoria Municipal de Política e Defesa do Consumidor (PROCON), Secretaria de Esportes, Cultura e Lazer, Secretaria de Gestão de Pessoas, Departamento de Obras, Secretaria de Políticas Sociais, Secretaria da Fazenda, Departamento de Finanças e Prefeitura Municipal de Viçosa.

No que se referem aos cargos ocupados pelos segurados entrevistados, observou-se que a maioria é auxiliar de serviços gerais (22%) e assistente administrativo (20%). No entanto, no universo de entrevistados há: fiscais de obras e tributos (8,9%), professores (1,1%), nutricionista (1,1%), enfermeiros e técnicos de enfermagem (8,8%), servente (1,1%), motoristas (3,3%), recepcionistas (2,2%), chefes de departamentos (3,3%), entre outros.

Quanto ao tempo de serviço dos entrevistados no cargo efetivo, 52% possuem até 15 anos, 43% trabalham como efetivos no período entre 16 a 30 anos e 5% da amostra há mais de 30 anos.

Destarte, percebe-se que a amostra se apresentou muito heterogênea e por isso capaz de permitir análise da população de segurados ativos do IPREVI, seu perfil e suas percepções.

## **B) Análise dos constructos de *accountability***

### **B.1) Informação Transparente**

O elemento Informação Transparente que compõe a *accountability* refere-se ao ato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma confiável e inteligível, dentro de um prazo razoável. Os resultados desse constructo em relação ao IPREVI, mensurado a partir dos constructos de perfil e percepção dos segurados a respeito da informação transparente foram apresentados nos tópicos a seguir.

## I. Perfil do segurado sobre Informação Transparente

As variáveis elaboradas para representar o perfil do segurado sobre o elemento Informação Transparente foram estruturadas em dois grupos: o das variáveis nominais (tabela 2) e o das variáveis em escala de concordância (tabela 3).

No que tange às variáveis nominais, os resultados indicaram que o segurado compreende o caráter contributivo da previdência no que se refere a sua contribuição e ao valor aproximado que é retido para esse fim. Todavia, não sabe que o município também tem a obrigação de contribuir para formação do fundo e desconhece o valor desta contribuição.

Tabela 2: Frequências do constructo Perfil sobre Informação Transparente.

PERFIL INFORMAÇÃO TRANSPARENTE		NÃO SEI	NÃO	SIM
Contribuem mensalmente para a sua Previdência:	you próprio, como servidor.	1,1%	4,4%	94,4%
	a prefeitura (poder público municipal)	45,6%	16,7%	37,8%
	o IPREVI (Instituto de Previdência do Município de Viçosa/MG)	44,4%	22,2%	33,3%
	o governo federal	43,3%	55,6%	1,1%
	Outro	38,9%	55,6%	5,6%
Conhece aproximadamente o valor da contribuição previdenciária realizada:	por você, enquanto servidor	1,1%	6,7%	92,2%
	pela prefeitura (poder público municipal)	2,2%	77,8%	20,0%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nessa análise do conhecimento sobre alguns aspectos da previdência, os resultados indicaram que os segurados sabem o que é previdência e também finalidade do IPREVI. Porém, o valor da média indica que esses não compreendem bem o que é o regime próprio de previdência (Tabela 3).

Tabela 3: Valores estatísticos das variáveis de escala *Likert* que compõe o constructo Perfil sobre Informação Transparente.

<b>PERFIL INFORMAÇÃO TRANSPARENTE</b>	<b>MODA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>DESVIO PADRÃO</b>
Compreendo o que é Previdência.	4	4,26	4,323
Compreendo o que é Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).	4	3,30	1,487
Compreendo o que é o IPREVI (Instituto de Previdência do Município de Viçosa/MG).	5	4,12	1,090
Conheço a finalidade do IPREVI.	5	4,07	1,188
Tenho interesse nas informações sobre Previdência e/ou o IPREVI.	5	4,39	1,057
Busco informações sobre concessão de benefícios.	1	2,91	1,591
Busco as informações sobre contribuições previdenciárias.	1	2,76	1,603
Busco as informações sobre prestação de contas do IPREVI.	1	2,60	1,599
Sinto que sou capaz de compreender as informações disponíveis sobre Previdência (site, folhetos e etc).	5	3,99	1,394
Sinto que sou capaz de formar opinião própria a partir das informações disponibilizadas pelo IPREVI sobre Previdência.	5	3,96	1,421
Acompanho com frequência as informações divulgadas sobre Previdência.	1	2,37	1,525
Busco informações sobre Previdência por meio da internet.	1	2,08	1,574
Busco informações sobre Previdência por meio de impressos.	1	2,39	1,591
Busco informações sobre Previdência por meio de conversas informais.	5	3,24	1,610
Busco informações sobre Previdência em contato com órgãos da Prefeitura.	1	2,43	1,622
Considero relevante participar de uma capacitação a respeito de temas ligados à Previdência.	5	4,52	1,094

Fonte: Resultados da pesquisa.

Observa-se que quanto à compreensão sobre o que é previdência, importante considerar nesse aspecto uma variabilidade elevada, indicando valores extremos na amostra. Nesse caso, recomenda-se analisar o valor da moda (4). Portanto, embora tenha valores que se dispersam da média, a resposta mais frequente indica que os segurados consideram compreender o que é previdência. Logo, o padrão de resposta sugere heterogeneidade para essa percepção.

Essas questões são importantes, pois indicam o nível de educação previdenciária relacionada não apenas à gestão da previdência dos servidores, mas também às garantias e benefícios, já que ainda predomina diferenças entre o RPPS e Regime Geral de Previdência Social (RGPS). E esse, pela uniformidade em âmbito nacional tem suas regras de fruição dos benefícios, de custeio e de gestão amplamente divulgadas se comparado aos RPPS, sobretudo os municipais. É por isso que além do segurado entender que a proteção previdenciária é um

direito de caráter contributivo, ou seja, não custeado apenas pelo Estado, como os direitos de assistência social, é necessário também diferenciar as regras que lhes são aplicáveis para fruição desse direito. Como consequência, esse conhecimento é um pressuposto para que o segurado exerça a fiscalização da gestão previdenciária e indica, portanto, sua capacidade para produzir *accountability*.

Os dados indicaram ainda que os segurados se consideram interessados nas informações sobre IPREVI e acreditam na importância de uma capacitação sobre temas ligados à previdência (médias acima de 4). Todavia, quando questionados se buscam informações sobre benefícios previdenciários, contribuições previdenciárias ou prestação de contas do IPREVI os resultados das médias apontaram valores equivalentes ao discordo parcialmente (2,9; 2,76 e 2,60, respectivamente), o que sugere uma contradição entre o que eles percebem e o que de fato realizam.

No mesmo sentido, as questões sobre o acompanhamento das informações divulgadas e os meios pelos quais os segurados se informam também apresentaram valores da média próximos ao grau 2 de concordância, ou seja, discordo parcialmente. Desse modo, no geral os segurados não acompanham com frequência as informações divulgadas (média 2,37) e raramente buscam informações sobre previdência por meio da internet (média 2,08), de impressos (2,39) e em contato com órgãos da Prefeitura (média 2,43).

Observou-se também que entre os meios de obtenção das informações sobre previdência a conversa informal com os colegas e familiares foi a resposta de maior frequência entre os entrevistados. Esse fato corrobora com a importância de uma orientação previdenciária adequada aos segurados para o desenvolvimento da sua capacidade de produzir *accountability*.

Ressalta-se que alguns desses resultados apresentaram dispersão em torno da média, conforme visualização na tabela 02, mas a análise da frequência permitiu confirmar as conclusões expostas.

Portanto, os resultados sugerem que embora o segurado considere compreender a previdência e a finalidade do IPREVI como unidade gestora, demonstrou pouco interesse nas informações sobre previdência. Isso foi evidenciado pelas respostas sobre as práticas de acompanhamento das informações, o que representa um fator negativo na capacidade desses segurados para produzirem *accountability*.

## II. Percepção Formal sobre Informação Transparente

Neste *constructo* foi analisado o conhecimento e avaliação do segurado sobre os aspectos que envolvem a divulgação de informações pelo IPREVI, principalmente as veiculadas por meio da rede mundial de computadores.

Assim, ao serem questionados sobre o acesso ao site do IPREVI, apenas 13,3% dos segurados disseram que conhecem o site (Tabela 4). Como decorrência dessa situação, as respostas sobre as ferramentas e conteúdo do site apresentaram 88,9% de dados ausentes. Optou-se pela manutenção desses dados ausentes para preservar a validade das descobertas dessa pesquisa, pois representa a impossibilidade dos segurados que não tiveram acesso ao site de indicar o que nele contém.

Quanto aos resultados das questões sobre o site do IPREVI, observou-se uma ligeira distorção na percepção daqueles que tiveram acesso ao site. Isso porque ao realizar um contraste com a realidade verificada por meio do Inventário Normativo, constatou-se que: esse site contém ferramenta de pesquisa, em alguns aspectos mantém atualizadas as informações, indica os meios para que o interessado mantenha contato com o IPREVI. Todavia, permite apenas a gravação dos documentos em um formato (PDF) e não se identificou medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Tabela 4: Frequência da Percepção Formal sobre Informação Transparente.

PERCEPCAO FORMAL INFORMACAO		NÃO SEI	NÃO	SIM
Conhece o site do IPREVI.		----	86,7%	13,3%
O site do IPREVI:	Contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	1,1%*	1,1%*	8,9%*
	Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	5,6%*	3,3%*	2,2%*
	Mantém atualizadas as informações disponíveis para acesso.	4,4%*	1,1%*	5,6%*
	Indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do site.	1,1%*	1,1%*	8,9%*
	Contém medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	5,6%*	3,3%*	2,2%*

Fonte: Resultados da pesquisa.

(\*) 88,9% dados ausentes.

Desse modo, embora o IPREVI tenha site próprio, a maioria do público alvo não tem acesso. Os motivos dessa realidade podem ser: falta de acesso à internet; falta de interesse; ou mesmo ausência de divulgação do IPREVI sobre essa ferramenta de comunicação. Registra-se, entretanto, que esses motivos não foram objeto de análise no estudo proposto, embora tenham sido percebidos durante a realização das entrevistas.

Partindo do pressuposto que algumas informações podem ser veiculadas em outros sítios eletrônicos por meio dos quais o segurado tenha acesso, questionou-se sobre a divulgação na internet (não apenas em site próprio) dos principais conteúdos exigidos pela legislação. Como resultado da frequência das respostas, a maioria dos entrevistados não tem acesso às informações que devem ser obrigatoriamente publicadas na internet, como: atribuições do IPREVI, horário de atendimento ao público e respostas a perguntas mais frequentes (Tabela 5).

Tabela 5: Frequência da Percepção Formal sobre Informação Transparente

PERCEPCAO FORMAL INFORMACÃO		NÃO SEI	NÃO	SIM
O IPREVI divulga na internet:	As suas atribuições, a estrutura organizacional, endereços e telefones e horários de atendimento ao público.	67,8%	12,2%	20,0%
	Os repasses ou transferências de recursos financeiros.	77,8%	11,1%	11,1%
	As despesas.	78,9%	7,8%	13,3%
	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	76,7%	8,9%	14,4%
	Dados gerais para o acompanhamento de ações e projetos.	84,4%	8,9%	6,7%
	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	82,2%	11,1%	6,7%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na análise do critério transparência ativa questionou-se sobre o conteúdo divulgado pelo IPREVI independente do meio (Tabela 6). As respostas também seguiram a coerência das anteriores e apresentaram maior frequência na alternativa ‘não sei’. Entretanto, em algumas alternativas identificou-se maior frequência da resposta ‘não’ em relação às variáveis anteriores, imprimindo uma ideia de certeza sobre a ausência de divulgação dos quesitos perguntados.

Dessas variáveis sobre o conteúdo publicado observou-se ainda que a divulgação das receitas e despesas do RPPS foi o item com maior frequência afirmativa. Entretanto, mesmo nesse caso a maioria dos segurados entrevistados afirmou não saber se o IPREVI divulga esse conteúdo.

Nesses aspectos, percebe-se que os segurados que responderam ‘não’ em alguns quesitos apresentaram uma percepção coerente sobre a informação, pois não foi identificado no panorama institucional da *accountability* no IPREVI: a divulgação das datas e locais das

reuniões do Conselho Gestor, que são públicas (Lei 1.634/2004); os critérios explícitos adotados para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial; notas explicativas que permitam ao segurado compreender os demonstrativos contábeis; e, as projeções atuariais do RPPS.

Tabela 6: Frequência da Percepção Formal sobre Informação Transparente

PERCEPCAO FORMAL INFORMACAO		NÃO SEI	NÃO	SIM
O IPREVI divulga:	As datas e locais das reuniões do Conselho Gestor.	57,8%	25,6%	16,7%
	As datas e reuniões do Comitê de Investimentos	67,8%	24,4%	7,8%
	Relatórios sobre rentabilidade e aplicações do RPPS.	60,0%	20,0%	20,0%
	As receitas e despesas do respectivo regime.	58,9%	16,7%	24,4%
	Critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.	65,6%	18,9%	15,6%
	Demonstrativos contábeis complementados por notas explicativas que esclareçam de forma minuciosa a situação patrimonial dos investimentos mantidos pelo RPPS.	63,3%	20,0%	16,7%
	As informações pormenorizadas sobre a gestão dos recursos do RPPS.	68,9%	20,0%	11,1%
	Projeções atuariais do RPPS.	70,0%	21,1%	8,9%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Pelo exposto, principalmente pela frequência das respostas ‘não sei’, é possível concluir que a maioria dos segurados não tem conhecimento sobre a organização do IPREVI no que se refere à sua política de transparência e não conhece ou não tem acesso aos meios pelos quais as informações são divulgadas. Portanto, tem poucas condições de manifestar sobre a accountability nesse aspecto.

### III. Percepção Substancial sobre Informação Transparente

No constructo percepção substancial buscou-se analisar a satisfação do segurado e a sua percepção sobre: a qualidade das informações divulgadas e transmitidas pelo IPREVI; o grau de compreensão das informações; e, a percepção sobre o nível de acessibilidade das informações mantidas pelo IPREVI sobre os benefícios e a gestão do regime.

Nesse aspecto o nível de satisfação dos segurados apresentou valores muito baixos, na medida em praticamente todas as variáveis de satisfação a média indicou valores próximos ao grau 3 da escala Likert que equivale a ‘indiferente’ ou ao grau 2 correspondente à ‘discordância parcial’ (Tabela 7).

Tabela 7: Valores estatísticos das variáveis que compõe o constructo Percepção Substancial sobre Informação Transparente.

<b>PERCEPÇÃO SUBSTANCIAL INFORMAÇÃO</b>	<b>MODA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>DESVIO PADRÃO</b>
As informações divulgadas pelo IPREVI são atualizadas.	3	3,02	1,199
As informações disponíveis no site do IPREVI são claras.	5*	4,33*	1,231*
O acesso ao conteúdo das informações divulgadas no site é fácil.	4*	3,33*	1,557*
As informações transmitidas pelos funcionários do IPREVI são claras.	3	3,16	1,208
Os informativos divulgados pelo IPREVI são claros.	3	3,22	1,339
As informações disponíveis nos relatórios e demonstrativos contábeis são claras e de fácil compreensão.	3	2,96	1,180
Quando tenho acesso a alguma informação sobre IPREVI ou Previdência compreendo.	5	3,98	1,218
A forma como a informação é divulgada pelo IPREVI me estimula a participar.	1	2,41	1,437
Considero que o IPREVI permite ao segurado amplo acesso às informações sobre previdência (benefícios, contribuições).	1	2,76	1,516
Considero que o IPREVI permite ao segurado amplo acesso às informações sobre a gestão dos recursos previdenciários.	1	2,51	1,400

Fonte: Resultados da pesquisa

(\*) 86,7% Dados ausentes.

Ressalta-se que esse resultado deve ser aferido em consonância com os dos constructos anteriores a respeito da informação transparente, perfil e percepção formal. Desse modo, verifica-se que a maioria dos segurados entrevistados, por não ter acesso às informações e aos meios em que são veiculadas, não consegue avaliar a qualidade das informações prestadas.

Ademais, como apenas 13,3% dos segurados disseram que conhecem o site (tabela 03), a avaliação sobre a clareza das informações inseridas no site e facilidade de acesso ao conteúdo foi realizada por esse mesmo percentual. E por essa razão, também foram mantidos os dados ausentes para a preservação da validade das descobertas dessa pesquisa.

Assim, a única avaliação positiva a respeito da informação transparente indica que para os que conhecem o site do IPREVI as informações divulgadas nesse meio são claras (média 4,33). Entretanto, para esse mesmo grupo de segurados a média das respostas indica que eles não fazem uma avaliação positiva sobre a facilidade de acesso ao conteúdo do site, embora esta variável apresente o maior desvio padrão das variáveis desse constructo.

Quanto aos demais resultados, percebeu-se uma avaliação negativa quanto ao nível de transparência ativa do IPREVI no questionamento sobre o estímulo à participação a partir da informação divulgada (média 2,41), onde 43,3% dos segurados afirmaram discordar totalmente, 7,8% discordar parcialmente e 24,4% se disseram indiferentes.

O mesmo ocorreu nas questões em que o segurado manifestou discordar que o IPREVI permite amplo acesso às informações sobre benefícios e contribuições (média 2,76) e também sobre gestão dos recursos previdenciários (média 2,51).

Destaca-se que, quando o segurado faz a avaliação da sua capacidade de compreender as informações que têm acesso sobre previdência a média apresentou-se um pouco mais elevada (3,98), se aproximando do grau 4 de concordância, que corresponde ao ‘concordo parcialmente’.

Logo, a percepção substancial do segurado sobre a informação transparente indicou um nível baixo de satisfação quanto à acessibilidade e à qualidade das informações, o que compromete a realização do elemento Informação transparente da accountability no IPREVI.

## **B.2) Participação e envolvimento do segurado**

A Participação e Interação como elemento de accountability se manifesta nas possibilidades de envolver os segurados na implementação e execução das políticas de proteção previdenciária, de forma a permitir o exercício do controle social na verificação de condutas responsivas do agente público. Desse modo, a mensuração deste elemento foi obtida a partir dos resultados dos constructos de perfil e percepção do segurado sobre a participação e envolvimento do segurado na condução do RPPS pelo IPREVI apresentados a seguir.

### **I. Perfil do segurado sobre Participação**

O constructo Perfil do Segurado quanto à Participação buscou diagnosticar o conhecimento e o interesse sobre os instrumentos de participação e formas de acompanhamento da gestão previdenciária.

Os dados das variáveis desse constructo indicaram que os entrevistados consideram importante discutir questões previdenciárias no âmbito sindical, bem como estabelecer contato com o IPREVI para resolver questões sobre previdência, já que as médias das respostas foram respectivamente 4,44 e 4,71, valores próximos ao grau máximo de concordância da escala utilizada (tabela 8).

Por outro lado, o valor da média (2,48) para a pergunta referente ao contato frequente com o IPREVI para resolver questões sobre previdência indica grau de discordância. Sendo

assim, é possível inferir que mesmo o segurado considerando importante manter contato com o IPREVI, ele usualmente não o faz. Ressalta-se que durante a aplicação das entrevistas observou-se que as razões desse resultado podem ser variadas, desde a ausência de motivo para estabelecer contato com a unidade gestora ao próprio desinteresse do segurado.

Tabela 8: Valores estatísticos das variáveis que compõe o Perfil sobre Participação

<b>PERFIL PARTICIPAÇÃO</b>	<b>MODA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>DESVIO PADRÃO</b>
Considero importante estabelecer contato com o IPREVI para resolver questões sobre previdência.	5	4,71	,811
Busco frequentemente estabelecer contato com o IPREVI para resolver questões sobre previdência.	1	2,48	1,478
Considero relevante discutir questões previdenciárias no âmbito sindical.	5	4,44	1,133

Fonte: Resultados da pesquisa

O resultado das médias obtidas na tabela 9, todas inseridas no grau de discordância, indicou que os segurados entrevistados não compreendem as funções do Conselho Previdenciário e do Conselho Fiscal e que não possuem interesse em ser representante dos seus pares nesses órgãos colegiados. Além disso, observou-se que os segurados não buscam saber quem são os seus representantes nesses Conselhos.

Todavia, quando questionados sobre o interesse em participar de alguma reunião do Conselho Previdenciário o valor da média elevou-se (3,63) indicando um valor tendente ao grau de concordância.

Tabela 9: Valores estatísticos das variáveis que compõe o Perfil sobre Participação

PERFIL PARTICIPAÇÃO		MODA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Compreendo	as funções do Conselho Previdenciário.	1	2,63	1,547
	o funcionamento do Conselho Previdenciário.	1	2,58	1,499
Tenho interesse	em participar de alguma reunião do Conselho Previdenciário.	5	3,63	1,618
	em ser representante dos seus pares no Conselho Previdenciário.	1	2,17	1,588
	em ser representante dos seus pares no Conselho Fiscal.	1	2,03	1,517
Busco saber	quem é o meu representante no Conselho Previdenciário.	1	2,66	1,677
	quem é o meu representante no Conselho Fiscal.	1	2,63	1,672
Sinto	que sou capaz de participar do Conselho Previdenciário.	5	3,29	1,581
	que sou capaz de ser representante dos meus pares no Conselho Previdenciário.	1	2,91	1,633

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os resultados indicaram também que os segurados entrevistados consideram relevante participar das audiências públicas que discutam aspectos ligados à previdência e que se sentem capacitados para participar dessas audiências para discutir a gestão do RPPS (Tabela 10).

Tabela 10: Valores estatísticos das variáveis que compõe o Perfil sobre Participação

PERFIL PARTICIPAÇÃO	MODA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Considero relevante participar das audiências públicas que discutam aspectos ligados à Previdência.	5	4,32	1,100
Sinto que sou capaz de participar da audiência pública sobre a gestão do RPPS.	5	4,02	1,263

Fonte: Resultados da pesquisa

Em suma, os resultados para esse constructo sugeriram uma contradição no perfil dos segurados sobre vários aspectos que envolvem a participação. Isso porque, eles sentem-se capazes de participar, mas na prática não realizam essa interação por meio dos instrumentos de participação existentes. Como os resultados indicaram também a não compreensão a respeito do funcionamento desses instrumentos, essa pode ser uma das razões pelas quais o segurado não demonstrou participar. Essa situação compromete a capacidade do segurado do IPREVI para produzir *accountability*.

## II. Percepção Formal sobre Participação e envolvimento do segurado

Esse constructo buscou identificar o conhecimento do segurado sobre finalidade e funcionamento dos instrumentos de participação, sobre a interação com a realidade do IPREVI e o acesso a esses instrumentos.

O diagnóstico institucional do elemento Participação indicou que no IPREVI há Conselho Municipal de Previdência e Conselho Fiscal, ambos são órgãos colegiados que têm a composição dos seus membros formada por meio de eleições periódicas entre os servidores públicos de cargo efetivo do município de Viçosa/MG (VIÇOSA, Lei 1.634/2004).

Dessa forma, a frequência das respostas sugere que mais de 50% dos segurados sabem que o IPREVI possui Conselho Previdenciário e 70% afirmam existir eleições para a escolha do seu representante nesse Conselho. No entanto, a maioria dos segurados não participou do processo de escolha desse representante (55,6%), não sabe quem os representa (68,9%) e tampouco quem são os membros que compõe esse Conselho (84,4%) (Tabela 11).

Tabela 11: Frequência da Percepção Formal sobre Participação.

<b>PERCEPÇÃO FORMAL PARTICIPAÇÃO</b>	<b>NÃO SEI</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
O IPREVI possui Conselho Previdenciário.	45,6%	0,0%	54,4%
Existem eleições para escolha do seu representante no Conselho Previdenciário.	22,2%	7,8%	70,0%
Já participou do processo de escolha do seu representante no Conselho Previdenciário.	3,3%	55,6%	41,1%
Sabe quem é o seu representante no Conselho Previdenciário.	2,2%	68,9%	28,9%
Sabe quem são os membros do Conselho Previdenciário.	2,2%	84,4%	13,3%
Já participou de alguma reunião do Conselho Previdenciário.	2,2%	85,6%	12,2%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os segurados em sua maioria também afirmaram existir Conselho Fiscal no IPREVI (56,7%) e eleições para a escolha do seu representante neste Conselho (54,4%). Assim como quanto ao Conselho Previdenciário, a maioria não participou do processo de escolha do Conselheiro Fiscal que representa os segurados (66,7%), também não sabem quem os representa (83,3%) e quem são os membros desse Conselho (86,7%) (Tabela 12).

Tabela 12: Frequência da Percepção Formal sobre Participação.

<b>PERCEPÇÃO FORMAL PARTICIPAÇÃO</b>	<b>NÃO SEI</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
O IPREVI possui Conselho Fiscal.	43,3%	0,0%	56,7%
Existem eleições para escolha do seu representante no Conselho Fiscal.	43,3%	2,2%	54,4%
Já participou do processo de escolha do representante no Conselho Fiscal.	7,8%	66,7%	25,6%
Sabe quem é o seu representante no Conselho Fiscal	0,0%	83,3%	16,7%
Sabe quem são os membros do Conselho Fiscal.	0,0%	86,7%	13,3%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Outra exigência normativa que busca promover a interação dos segurados refere-se às audiências ou consultas públicas. Nesse caso, identificou-se que ocorrem audiências públicas periódicas promovidas pela Câmara Municipal de Vereadores do município de Viçosa/MG, na qual todos os órgãos e entidades da Administração Pública desse município apresentam suas contas ao público.

Entretanto, apenas 12,2% dos segurados afirmaram que o IPREVI promove audiências públicas a respeito da Previdência e gestão do RPPS. Quando questionados sobre a participação nessas audiências esse percentual foi ainda menor e apenas 8,9% afirmou ter participado (Tabela 13).

Destaca-se que não foram consideradas nas respostas sobre a promoção das audiências públicas quem as promovem, questionou-se apenas se para o segurado o IPREVI de alguma forma realiza essas audiências.

Tabela 13: Frequência da Percepção Formal sobre Participação.

<b>PERCEPÇÃO FORMAL PARTICIPAÇÃO</b>	<b>NÃO SEI</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
O IPREVI promove audiências públicas a respeito da Previdência e gestão do regime.	61,1%	26,7%	12,2%
Já participou de alguma audiência pública sobre Previdência e gestão do regime.	2,2%	88,9%	8,9%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Portanto, o resultado dessas frequências indicou que a percepção formal do segurado sobre participação e interação é deficitária, principalmente porque o segurado pouco conhece sobre os meios de interação com o IPREVI e não apresenta interesse na gestão do RPPS. Conseqüentemente, essa percepção compromete a qualidade e o desenvolvimento do processo de *accountability*.

### III. Percepção Substancial sobre Participação e envolvimento do segurado

No *constructo* Percepção Substancial sobre Participação objetivou-se analisar o grau de satisfação do segurado e sua percepção quanto ao acesso ao IPREVI e quanto aos instrumentos de participação existentes.

Observando a tabela 14, verifica-se que praticamente todas as médias indicaram valores entre o grau de discordância ao grau de indiferença, ou seja, nas variáveis que compõe esse *constructo* o nível de satisfação e percepção positiva sobre a interação e os instrumentos de participação também são baixos.

Tabela 14: Valores estatísticos do *constructo* Percepção Substancial sobre Participação.

PERCEPÇÃO SUBSTANCIAL PARTICIPAÇÃO	MODA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
O Conselho Previdenciário do município contribui para o desenvolvimento da previdência dos servidores municipais.	3*	3,61*	1,255*
Estou satisfeito com o funcionamento do Conselho Previdenciário.	3*	3,24*	1,251*
Quando procuro o IPREVI para solucionar problemas o atendimento dado é satisfatório.	5	3,78	1,139
adequado o processo de escolha do representante dos segurados no Conselho Previdenciário.	5*	3,22*	1,476*
satisfatória a representação do meu representante no Conselho Previdenciário.	3*	3,29*	1,307*
Considero: satisfatória a representação do segurado no Conselho Fiscal.	3**	3,59**	1,169**
satisfatórias as audiências públicas realizadas sobre a gestão do RPPS.	5***	4,25***	1,035***

Fonte: Resultados da pesquisa.

(\*) 45,6 Dados ausentes

(\*\*) 43,3% Dados ausentes

(\*\*\*)91,1% Dados ausentes

Salienta-se, contudo, que no exame da percepção substancial é imprescindível a análise em conjunto com os resultados dos *constructos* perfil e percepção sobre a participação. Assim, a constatação de que a maioria dos segurados não conhece os meios pelos quais é possível participar da gestão do RPPS e também não realiza na prática essa interação compromete a capacidade deste para avaliar a qualidade dos instrumentos existentes.

Desse modo, na quase totalidade dessas variáveis apenas parcela dos segurados entrevistados avaliaram os quesitos desse *constructo* e, para preservar a validade das descobertas dessa pesquisa, esses dados ausentes foram mantidos.

Assim, na percepção dos segurados que sabem que o IPREVI possui Conselho Previdenciário, ou seja, 54,4% (tabela 12), não é possível dizer que este órgão contribui para o desenvolvimento da previdência dos servidores públicos municipais, já que tanto a média quanto a moda indicaram valores que representam o grau de indiferença na escala utilizada. Nesse sentido, o mesmo percentual de entrevistados também não se sente satisfeito, nem insatisfeito com o Conselho.

Quanto à adequação do processo de escolha do representante dos segurados no Conselho Previdenciário a média também indicou essa indiferença. Todavia, percebeu-se uma dispersão de valores maior em torno da média para essa variável e o valor da moda indicou grau máximo de concordância. Logo, tais resultados sugerem que a maioria desses segurados considera adequado o processo de escolha dos seus representantes no Conselho Previdenciário.

No que tange ao Conselho Fiscal, 56,7% dos segurados avaliaram a respeito da sua representação nesse Conselho. Nessa variável os dados também indicaram um grau correspondente à indiferença, por isso, esses segurados não concordam nem discordam que há representação adequada no Conselho Fiscal.

Sobre as audiências públicas realizadas a respeito da gestão do IPREVI os segurados consideram que são satisfatórias. Não obstante, cabe frisar que menos de 10% dos entrevistados manifestaram sua avaliação nessa variável.

Em que pese todo esse cenário, a frequência e a média apontaram que a maioria dos entrevistados tende a considerar satisfatório o atendimento dado no IPREVI aos segurados.

A partir desses resultados é possível concluir que percepção substancial do segurado sobre participação e interação com o IPREVI é positiva apenas em poucos aspectos, o que reflete na avaliação do nível de *accountability* dessa unidade gestora em relação ao elemento Participação e Interação.

### **B.3) Mecanismos de Controle**

A aferição do elemento Mecanismos de Controle institucionalizados foi pautada também nos constructos perfil e percepção a respeito da fiscalização do exercício da função pública no âmbito do IPREVI (interno) ou externamente.

## I. Perfil do segurado sobre os mecanismos de controle

Neste *constructo* foi analisada a capacidade do segurado para produzir *accountability* considerando o elemento controle. Assim, foi observado o conhecimento sobre os agentes e órgãos que podem fiscalizar o IPREVI e o interesse e a importância atribuída pelo segurado à fiscalização.

As variáveis elaboradas para representar o perfil do segurado sobre o elemento controle foram estruturadas em dois grupos: o das variáveis nominais e o das variáveis em escala de concordância.

Nas variáveis de escala nominal questionou-se sobre a competência de alguns órgãos e entidades para realizar o controle, preventivo ou repressivo, interno ou externo, no IPREVI. Como resultado, verificou-se que a maioria dos segurados acredita que todos os órgãos e entidades citados podem fiscalizar o IPREVI.

Observou-se, nesse caso, a legitimidade de algumas instituições de controle na medida em que os segurados apresentaram praticamente um consenso quanto ao seu poder-dever de fiscalizar, como é o caso do Ministério Público (MP), do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE MG) e do Conselho Fiscal do IPREVI, como apresenta a figura 04.

Ressalta-se que quanto ao Sindicato, embora este não tenha o poder-dever de fiscalizar o IPREVI, optou-se por inseri-lo na variável por dois motivos: primeiro, porque pode exercer o controle social e acionar os demais órgãos de controle; segundo, por ser a instituição de deliberação e representação mais próxima da realidade dos segurados entrevistados, pois são servidores em atividade.

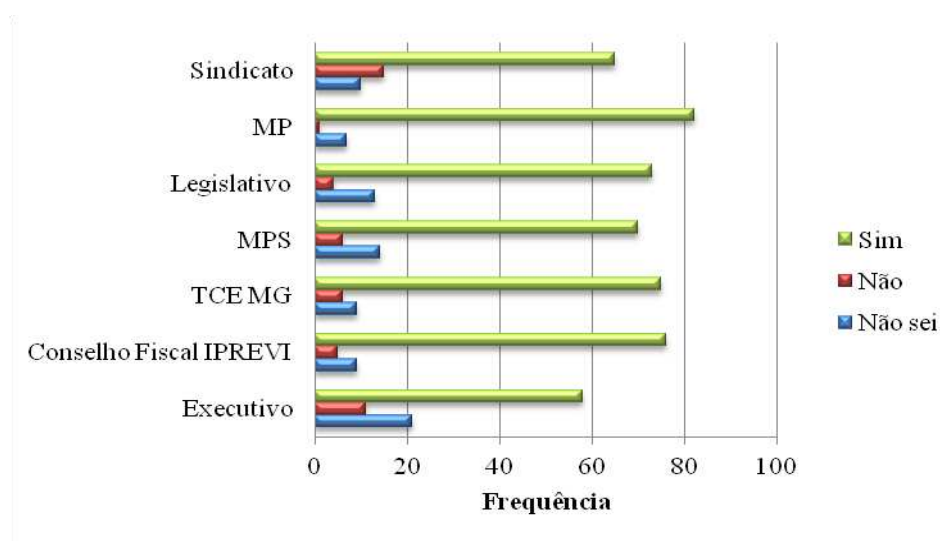


Figura 04: Frequência das respostas sobre o poder de fiscalizar dos órgãos citados

Fonte: Resultados da pesquisa

Embora a maioria dos segurados acredite que o Conselho Fiscal do IPREVI pode fiscalizar a unidade gestora, os resultados apontaram que esses segurados não compreendem as funções e o funcionamento dos órgãos de controle interno do IPREVI: Conselho Fiscal e Comitê de Investimentos.

No entanto, os segurados consideram relevantes: o papel do segurado no acompanhamento da gestão do RPPS; a existência de fiscalização dessa atividade; os limites estabelecidos pela lei na condução do RPPS; e, a realização de auditorias no IPREVI. Todas essas variáveis, conforme expõe a tabela 15 apresentaram médias e valores da moda próximos ao grau máximo de concordância, além dos baixos valores do desvio padrão.

Tabela 15: Valores estatísticos do Perfil do segurado sobre Controle.

PERFIL CONTROLE		MODA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Compreendo	as funções do Comitê de Investimentos do IPREVI.	3	2,59	1,413
	as funções do Conselho Fiscal.	1	2,89	1,625
	o funcionamento do Conselho Fiscal.	1	2,59	1,557
Considero Relevante	a fiscalização da gestão do IPREVI.	5	4,58	,874
	o papel do segurado na fiscalização (acompanhamento) do IPREVI.	5	4,78	,576
	a realização de auditorias no IPREVI.	5	4,90	,337
	a lei estabelecer limites para a gestão do RPPS.	5	4,54	,901
Busco informar as autoridades quando observo alguma situação irregular no IPREVI.		5	3,23	1,608
Considero as propostas sobre previdência para definir meu voto nas eleições municipais, seja para prefeito ou para vereador.		5	3,74	1,503

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em suma, conclui-se que o segurado do IPREVI reconhece nos órgãos de controle externo legitimidade para fiscalizar a unidade gestora, por isso atribui a esse tipo de controle maior importância. Entretanto, quanto aos órgãos de controle interno não compreende suas funções, o que acaba por distanciar o segurado da sua capacidade para produzir *accountability*, refletindo também no seu distanciando perante o IPREVI, como observado nos *constructos* da Informação Transparente e da Participação e Envolvimento do segurado.

## II. Percepção Formal sobre mecanismos de controle

No constructo percepção formal buscou-se examinar o conhecimento do segurado sobre a existência e a finalidade dos instrumentos de controle dos quais ele pode ter acesso imediato ou mais próximo (ouvidoria, Conselho Fiscal, Comitê de Investimentos, auditorias).

As variáveis elaboradas para representar esse constructo foram estruturadas em dois grupos: o das variáveis nominais (apresentadas na tabela 16) e uma variável em escala de concordância.

Os resultados da frequência das respostas indicaram que a maioria dos segurados não sabe se o IPREVI possui Comitê de Investimentos e ouvidoria. Entretanto, no exame do panorama institucional do IPREVI verificou-se que existe este órgão (VIÇOSA, Lei 1.634/2004) e há no site do IPREVI um link direcionado à ouvidoria<sup>25</sup>.

Tabela 16: Frequência da Percepção Formal sobre Controle.

<b>PERCEPÇÃO FORMAL CONTROLE</b>	<b>NÃO SEI</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
O IPREVI possui Comitê de Investimentos (decisões sobre a política de investimentos).	80,0%	1,1%	18,9%
O IPREVI tem ouvidoria.	77,8%	12,2%	10,0%
Já utilizou a ouvidoria do IPREVI.	3,3%	95,6%	1,1%
Por meio da ouvidoria o segurado poderá informar alguma irregularidade na condução do RPPS.	58,9%	6,7%	34,4%
O Conselho Fiscal do IPREVI fiscaliza a regularidade das contas da unidade gestora (IPREVI).	55,6%	6,7%	37,8%
O Comitê de Investimento auxilia na definição da política de investimento do RPPS.	81,1%	1,1%	17,8%
A audiência pública de prestação de contas do IPREVI realizada na Câmara dos Vereadores permite a fiscalização do IPREVI.	83,3%	0,0%	16,7%
O IPREVI se submete a auditorias (internas e externas).	56,7%	6,7%	36,7%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ademais, os resultados estatísticos indicaram que para a maioria dos segurados o Comitê de Investimentos do IPREVI não promove acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento dos recursos do RPPS. Assim, embora a média tenha apresentado valor no grau de indiferença da escala (3,13), o cálculo do desvio padrão indicou dispersão dos dados (1,544) e o valor da moda (1) está inserido no grau de discordância. Destaca-se que essa variável apresentou dados ausentes tendo em vista que apenas 18,9% dos entrevistados

<sup>25</sup> Para acesso: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/ouvidoria.html>>.

informaram saber da existência desse Comitê no IPREVI, por isso essa avaliação corresponde à percepção formal de um pequeno grupo de segurados da amostra.

Observou-se também que as funções do Conselho Fiscal do IPREVI de fiscalizar a regularidade das contas do instituto e do Comitê de Investimentos de auxiliar na definição da política de investimento do RPPS são desconhecidas para a maioria dos segurados.

As frequências indicaram ainda que os segurados não sabem se a audiência pública de prestação de contas do IPREVI realizada periodicamente na Câmara Municipal dos Vereadores de Viçosa permite a fiscalização do instituto. Todavia, conforme já registrado, essas audiências acontecem para essa finalidade.

Destarte, os resultados apresentados sobre a percepção formal do segurado quanto ao controle indicam que o segurado do IPREVI tem pouco conhecimento sobre os mecanismos e órgãos de controle mais próximos da sua realidade. Essa conclusão afeta a realização da *accountability*, principalmente na perspectiva do segurado.

### **III. Percepção Substancial sobre mecanismos de controle**

No constructo Percepção Substancial sobre controle averiguou-se a percepção e o grau de satisfação dos segurados com os instrumentos de controle e com a fiscalização exercida no IPREVI.

Sendo assim, a maioria dos resultados indicaram valores da média que gravitam entre o grau de discordância ao de indiferença, de modo que a falta de conhecimento de alguns aspectos expostos nas análises anteriores sobre o controle comprometeram a capacidade do segurado de avaliar a satisfação com a fiscalização exercida. Por essa razão, há nessas variáveis dados ausentes que serão mantidos para preservar a fidedignidade das conclusões decorrentes dessa análise.

Percebe-se que menos de 10% dos segurados tiveram condições para avaliar as questões sobre a ouvidoria do IPREVI (tabela 17). Assim, esse pequeno grupo de segurados não considera o acesso à ouvidoria satisfatório, nem insatisfatório. A maioria também não sabem concordar ou discordar se por meio desse instrumento as investigações ou fiscalizações são realizadas. Além disso, são indiferentes também quanto à avaliação a respeito do tempo de resposta das reclamações e da maneira como essas respostas são realizadas. Esses resultados sugerem que o segurado apenas sabe da existência desse instrumento.

Tabela 17: Frequência do constructo Percepção Substancial sobre Controle.

<b>PERCEPÇÃO SUBSTANCIAL CONTROLE</b>	<b>MODA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>DESVIO PADRÃO</b>
O acesso à ouvidoria é satisfatório	3*	3,38*	1,302*
A ouvidoria responde em tempo satisfatório as reclamações	3*	3,63*	,916*
A ouvidoria responde de forma clara as demandas que lhe são colocadas.	3*	3,38*	,748*
Considero que por meio da ouvidoria as investigações/fiscalização são realizadas.	3*	3,25*	1,282*

Fonte: Resultados da pesquisa.

(\*) 91,1% dados ausentes

No que tange ao Conselho Fiscal, os dados mantiveram o mesmo parâmetro das ouvidorias (tabela 18) e os segurados que avaliaram a atuação, o funcionamento e a contribuição desse órgão para a gestão do RPPS também não apresentaram concordância ou discordância a respeito desses pontos. Porém, considerando o maior valor da média e o menor desvio padrão dessas variáveis, é possível inferir que os segurados tendem a concordar que o Conselho Fiscal contribui para a gestão adequada dos recursos previdenciários.

Tabela 18: Frequência do constructo Percepção Substancial sobre Controle.

<b>PERCEPÇÃO SUBSTANCIAL CONTROLE</b>	<b>MODA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>DESVIO PADRÃO</b>
Considero satisfatória a atuação do Conselho Fiscal do IPREVI.	3*	3,51*	1,065*
O Conselho Fiscal contribui para a gestão adequada dos recursos previdenciários.	3*	3,65*	1,055*
Estou satisfeito com o funcionamento do Conselho Fiscal.	3*	3,55*	1,137*

Fonte: Resultados da pesquisa.

(\*) 43,3% dados ausentes

Por outro lado, embora na percepção formal sobre controle os resultados tenham indicado que para os segurados o Comitê de Investimentos não promove acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento dos recursos do RPPS, os 17,8% dos segurados entrevistados fizeram uma avaliação positiva a respeito desse órgão (tabela 19). Isso porque, na percepção desse grupo o órgão contribui para a gestão adequada dos recursos previdenciários e estão satisfeitos com o seu funcionamento.

Tabela 19: Frequência do constructo Percepção Substancial sobre Controle.

<b>PERCEPÇÃO SUBSTANCIAL CONTROLE</b>	<b>MODA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>DESVIO PADRÃO</b>
O Comitê de Investimentos contribui para a gestão adequada dos recursos previdenciários.	5	4,56*	,727*
Estou satisfeito com o funcionamento do Comitê de Investimentos.	5	4,38*	,806*

Fonte: Resultados da pesquisa.

(\*) 82,2% dados ausentes

O valor da média (2,91) indicou que os segurados não consideram satisfatória a fiscalização exercida pelos órgãos de controle (tabela 19).

Os demais resultados (tabela 20) demonstram as médias mais altas para as variáveis que compõe esse *constructo* referem-se aos instrumentos de controle externo do IPREVI. Vale dizer, os segurados tendem a acreditar que: a lei favorece o controle das atividades realizadas no IPREVI; as audiências públicas de prestação de contas do IPREVI realizada na Câmara dos Vereadores são satisfatórias; e as auditorias realizadas no IPREVI contribuem para a qualidade da gestão do RPPS.

Tabela 20: Frequência do constructo Percepção Substancial sobre Controle.

<b>PERCEPÇÃO SUBSTANCIAL CONTROLE</b>	<b>MODA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>DESVIO PADRÃO</b>
Considero satisfatória a fiscalização exercida pelos órgãos de controle.	3	2,91	1,278
A lei favorece o controle das atividades da unidade gestora.	3	3,40	1,188
Considero satisfatória a audiência pública de prestação de contas do IPREVI realizada na Câmara dos Vereadores.	5	4,03*	1,104*
As auditorias realizadas no IPREVI contribuem para a qualidade da gestão do RPPS.	5	4,36**	1,186**

Fonte: Resultados da pesquisa.

(\*) 63,3% dados ausentes

(\*\*) 72,2% dados ausentes

Em síntese, os resultados sugerem que a percepção substancial do segurado sobre controle é positiva em poucos aspectos, sobretudo quanto aos instrumentos de controle externo. Observou-se ainda que no geral os segurados não estão satisfeitos com os órgãos e instrumentos de controle interno do IPREVI. Essas conclusões sugerem um déficit na *accountability*.

#### B.4) Previsão de sanções

O elemento Previsão de Sanções foi analisado e mensurado a partir do perfil e das percepções, cuja análise abordou o conhecimento e a avaliação do segurado sobre as possíveis consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da gestão previdenciária.

##### I. Perfil do segurado sobre sanções previstas

No estudo do perfil sobre sanções foi analisada a capacidade do segurado para produzir *accountability* através do conhecimento sobre as autoridades com poder de punir e da importância atribuída às diferentes naturezas de sanções punitivas.

As variáveis elaboradas para representar esse perfil foram estruturadas em dois grupos: o das variáveis nominais e o das variáveis em escala de concordância.

Observou-se pela frequência das respostas que os segurados acreditam que todos os órgãos e entidades indicados nas variáveis tem poder para punir o IPREVI (Figura 05). Embora nem todos tenham de fato o poder de aplicar sanções jurídicas (Sindicato, Conselho Fiscal), os dados sugerem que o segurado atrela o exercício da fiscalização com a sanção correspondente. Porém, para a capacidade de produzir *accountability* é relevante que o segurado saiba da possibilidade de alguns desses órgãos aplicarem as sanções.

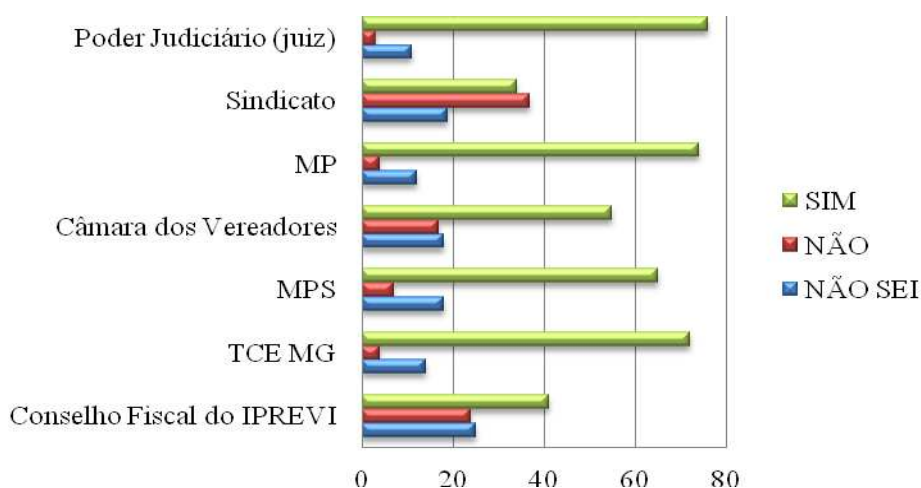


Figura 05: Frequência dos órgãos e entidades que os segurados acreditam que podem aplicar sanções ao IPREVI.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quanto à importância atribuída à previsão de sanções punitivas, os dados indicam que os segurados concordam com a previsão de sanções de todas as naturezas como consequência para atos de irregularidades na gestão do RPPS (Figura 06).

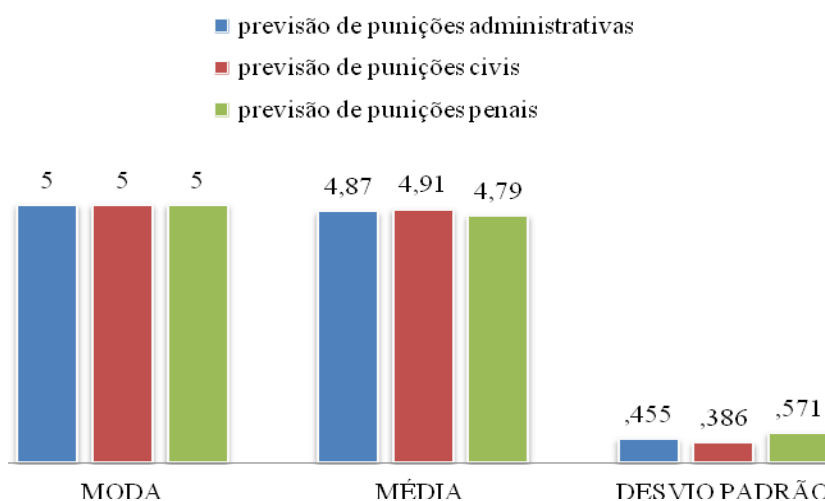


Figura 06: Dados estatísticos sobre importância atribuída à previsão de sanções.  
Fonte: Resultados da pesquisa.

Salienta-se ainda que o valor da média (4,66) indicou que os segurados do IPREVI deixariam de votar no candidato que foi punido por alguma questão atrelada à previdência.

Portanto, os resultados indicam que o segurado tem um perfil sobre o elemento sanção que o capacita para produzir *accountability*, pois os segurados conhecem os órgãos com poder de aplicar sanções e consideram importante a previsão dessas como meio de responsabilização pelas condutas praticadas.

## II. Percepção Formal sobre sanções previstas

A percepção formal sobre sanção indicou o conhecimento do segurado sobre possíveis punições no âmbito da gestão dos recursos previdenciários (tabela 21). Identificou-se nessa análise que os segurados, que também são servidores públicos, sabem que os servidores encarregados de encaminhar relatórios aos órgãos e entidades de controle podem ser punidos administrativamente.

No mesmo sentido, quase 90% dos segurados afirmaram que todos os envolvidos na gestão dos recursos previdenciários podem ser responsabilizados por meio das sanções punitivas administrativas, civis e penais.

Tabela 21: Frequência da Percepção Formal sobre sanções previstas.

<b>PERCEPÇÃO FORMAL SANÇÃO</b>	<b>NÃO SEI</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
Servidores encarregados de encaminhar relatórios aos órgãos e entidades de controle podem ser punidos administrativamente.	13,3%	3,3%	83,3%
Todos envolvidos na gestão dos recursos previdenciários podem ser responsabilizados, administrativa, civil e penalmente.	10,0%	2,2%	87,8%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Constata-se nessa análise que o segurado apresenta uma percepção formal adequada a respeito das possíveis sanções decorrentes da prática irregular da gestão no âmbito da Administração Pública. Desse modo, esse aspecto propicia o desenvolvimento da *accountability* no IPREVI.

### III. Percepção Substancial sobre sanções previstas

O *constructo* percepção substancial buscou examinar a percepção e o grau de satisfação do segurado sobre as possibilidades de punições existentes, bem como a sua aplicação, conforme resultados apresentados na Tabela 22.

Tabela 22: Frequência do constructo Percepção Substancial sobre sanções

<b>PERCEPÇÃO SUBSTANCIAL SANÇÃO</b>	<b>MODA</b>	<b>MÉDIA</b>	<b>DESVIO PADRÃO</b>
Considero satisfatória a possibilidade de punições existentes atualmente quando constatado irregularidade na gestão do RPPS.	5	3,47	1,455
Considero que são aplicadas as devidas punições aos infratores quando constatada irregularidade na gestão do RPPS.	3	2,81	1,397

Fonte: Resultados da pesquisa.

Percebeu-se que os segurados tendem a considerar satisfatória a possibilidade de punições existentes quando constatada irregularidade na gestão do RPPS, já que a média desta variável situou-se entre o grau de indiferença e o de concordância parcial. Ressalta-se que, devido à dispersão dos valores em torno da média observados no cálculo do desvio padrão, foi considerado também para essa conclusão o valor da moda, que indicou maior frequência no grau de concordância.

A análise também indicou que os segurados não consideram que sejam aplicadas as devidas punições aos infratores quando constatada irregularidade na gestão do RPPS.

Destarte, a percepção substancial do segurado sobre sanção sugere uma relativa satisfação com as possibilidades de punições existentes, porém uma insatisfação em relação à aplicabilidade dessas consequências. Essa avaliação interfere no processo de *accountability* sob vários aspectos, principalmente no elemento participação e, por consequência, no exercício do controle social.

#### 4.2.2. Nível da *accountability* no IPREVI na percepção substancial do segurado

Além da análise descritiva dos resultados qualitativos e quantitativos realizada com suporte nos fundamentos teóricos deste trabalho, buscou-se ainda mensurar o nível de *accountability* a partir dos constructos dos elementos que a compõe, obtidos por meio da percepção substancial do segurado.

Inicialmente as variáveis que compuseram tais *constructos* foram submetidas à análise de confiabilidade pela técnica do alpha de Cronbach, cujo resultado indicou valores de acima do limite inferior de aceitabilidade (0,60)<sup>26</sup>, o que significa que as variáveis são confiáveis e que há coerência no modelo proposto da *accountability* aplicado ao IPREVI.

Logo, as variáveis que formam os constructos ‘Informação Transparente’, ‘Participação e envolvimento do Segurado’, ‘Mecanismos de Controle’ e ‘Previsão de Sanções’ estão altamente relacionadas e podem ser combinados para compor e mensurar a avaliação do segurado sobre o processo da *accountability* no IPREVI.

Em fase posterior, formulou-se uma escala de 5 (cinco) pontos do nível da *accountability*, conforme parâmetros apresentados na tabela 23.

Tabela 23: Escala para aferir o nível de *accountability*.

<b>Escala do nível de <i>Accountability</i></b>		
5	Muito Bom	80 a 90%
4	Bom	60 a 80%
3	Regular	40 a 60%
2	Ruim	20 a 40%
1	Péssimo	0 a 20%

Fonte: Elaborado pela autora.

<sup>26</sup> Dados apresentados no segundo artigo desta dissertação (página 82).

A partir de então, a escala somada dos constructos em relação à soma possível das variáveis da percepção substancial indicou os níveis de cada elemento da *accountability*, bem como o nível global deste processo de avaliação e responsabilização no IPREVI (tabela 24).

Tabela 24: Nível de *accountability* no IPREVI

<b>Nível de <i>Accountability</i> na percepção substancial dos segurados</b>		
Informação Transparente	59,67%	Regular
Participação e interação	70,26%	Bom
Mecanismos de Controle	70,68%	Bom
Previsão de Sanções	62,78%	Bom
<b>Global</b>	<b>64,71%</b>	<b>Bom</b>

Fonte: Resultados da pesquisa.

Portanto, os resultados indicaram que na percepção do segurado a *accountability* no IPREVI encontra-se em um nível bom. Contudo, não se pode desconsiderar que o elemento “Informação Transparente” obteve um nível correspondente ao regular na escala proposta. Essa circunstância confirma o diagnóstico realizado por intermédio do Inventário Normativo e também das análises extraídas dos resultados do perfil e da percepção substancial, o que recomenda maior atenção a esse elemento da *accountability*, considerado como o mais importante por ser também pressuposto dos demais.

Importante destacar que, tais resultados foram encontrados com base nos dados daqueles que tiveram condições de avaliar os elementos da *accountability* no IPREVI, ou seja, apenas os que conheciam a realidade institucional, conforme exposto na análise do perfil e, principalmente, da percepção formal.

#### **4.2.3. Síntese do perfil e das percepções do segurado sobre *accountability* no IPREVI**

Diante do exposto, o perfil e as percepções do segurado indicaram sumariamente o seguinte cenário da *accountability* no IPREVI (Quadro 02):

Quadro 02: Síntese das conclusões do perfil e percepções do segurado sobre *accountability* no IPREVI

SÍNTESE DO PERFIL E PERCEPÇÃO DO SEGURADO SOBRE O PROCESSO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NO IPREVI				
	Informação transparente	Participação e interação do segurado	Mecanismos de controle	Sanções
<b>Perfil: qual é a capacidade do segurado para produzir <i>accountability</i>?</b> Análise descritiva	Embora o segurado considere compreender a previdência e a finalidade do IPREVI enquanto unidade gestora, no geral demonstra pouco interesse nas informações sobre previdência.	Os segurados sentem-se capazes de participar, mas na prática não realizam essa interação por meio dos instrumentos de participação que existem. Os resultados indicaram também a não compreensão a respeito do funcionamento desses instrumentos.	O segurado do IPREVI atribui aos órgãos de controle externo maior legitimidade para fiscalizar a unidade gestora. Entretanto, quanto aos órgãos de controle interno, não demonstrou compreender suas funções.	Os segurados conhecem os órgãos com poder de aplicar sanções e consideram importante a previsão dessas como meio de responsabilização pelas condutas praticadas.
<b>Percepção formal: conhecimento sobre aspectos institucionais.</b> Análise descritiva X realidade institucional	A maioria dos segurados não tem conhecimento sobre a organização do IPREVI no que se refere à sua política de transparência e não conhece ou não tem acesso aos meios pelos quais as informações são divulgadas.	O segurado pouco conhece sobre os meios de interação com o IPREVI e não apresenta interesse na gestão do RPPS.	Os resultados apresentados indicaram que o segurado do IPREVI tem pouco conhecimento sobre os mecanismos e órgãos de controle mais próximos da sua realidade.	O segurado apresenta uma percepção formal adequada a respeito das possíveis sanções decorrentes da prática irregular da gestão no âmbito da Administração Pública.
<b>Percepção Substancial: satisfação do segurado.</b> Constructo Alfa e escala somada	A satisfação do segurado quanto à acessibilidade e à qualidade das informações é baixa, de modo que o <u>nível de <i>accountability</i> obtido foi regular.</u>	A percepção substancial do segurado sobre participação e interação com o IPREVI é positiva apenas em poucos aspectos, por isso, o <u>nível de <i>accountability</i> foi bom.</u>	Os segurados demonstraram satisfação quanto aos instrumentos de controle externo, o que influenciou no <u>nível bom de <i>accountability</i>.</u> Porém, não demonstraram satisfação quanto aos órgãos e instrumentos de controle interno do IPREVI.	Os segurados demonstraram uma relativa satisfação com as possibilidades de punições existentes, mas se manifestaram insatisfeitos em relação à aplicabilidade dessas consequências. Ainda assim, apresentou <u>nível bom de <i>accountability</i>.</u>

Fonte: Resultados da pesquisa.

### 4.3. *Accountability* vertical, social e horizontal no IPREVI

O cenário da *accountability* exposto nos resultados apresentados permitiu observá-la como o processo no qual a avaliação da gestão e a responsabilização decorrente dos atos praticados no exercício dessa atividade ocorrem por meio das relações entre o IPREVI e o segurado, bem como, entre o IPREVI e os órgãos de controle. Assim, foi possível examinar a *accountability* a partir das suas usuais classificações: vertical, social e horizontal.

Ao apreciar as relações entre o IPREVI e o segurado duas situações devem ser destacadas: primeiro, que existe uma relação de verticalidade inerente à própria função pública exercida pela unidade gestora enquanto entidade da Administração Pública indireta; segundo, a avaliação e a responsabilização que ocorrem nessa relação vertical podem ser realizadas por diversos meios, mas nesse estudo foram considerados apenas os institucionalizados formalmente.

Desse modo, considerando a classificação da *accountability* vertical como sendo aquela que se realiza por meio das eleições (O'DONNELL, 1998) verificou-se que no IPREVI esta se materializa no processo de escolha dos representantes dos segurados nos órgãos colegiados: Conselho Municipal de Previdência e Conselho Fiscal.

No entanto, os resultados a respeito da análise desses espaços de representação indicaram que a maioria dos segurados não participou do processo de escolha dos seus representantes nesses Conselhos e não sabem, inclusive, quem os representa (Tabela 10 e 11).

Em outra perspectiva, observou-se que aproximadamente 60% dos segurados consideram as propostas sobre previdência para definir o seu voto nas eleições municipais. Ademais, os segurados do IPREVI também afirmaram que deixariam de votar no candidato que foi punido por alguma questão atrelada à gestão irregular da previdência.

Embora aparentemente o poder político extrapole a relação unidade gestora – segurado, os Poderes Legislativo e Executivo municipais exercem influência na gestão do IPREVI. Isso porque, a representação de ambos nesses órgãos ocorre por indicação e a composição da Diretoria da unidade gestora é formada por escolha do Prefeito a partir de uma lista tríplice encaminhada pelo Conselho Municipal de Previdência (VIÇOSA, lei 1.634/2004).

Destarte, esses aspectos devem ser considerados para apresentação adequada da conjuntura da *accountability* vertical no IPREVI e indicam que existem mecanismos para viabilizar essa *accountability*, embora na prática não seja plenamente realizada.

No que se refere à *accountability* social, societal ou vertical não eleitoral (SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2000; ROBL FILHO, 2013), esta é compreendida como a que é “exercida

diretamente pela sociedade sobre os agentes públicos, eleitos, nomeados ou permanentes” (ROCHA, 2011, p.87). Dessa forma, é mais ampla que a vertical por que não se esgota nas eleições.

Nesse aspecto, o panorama institucional do IPREVI sugere a presença de vários mecanismos de *accountability* social, como: a existência do Conselho Municipal de Previdência com a representação paritária dos segurados ativos e inativos; o Conselho Fiscal; a indicação de um sistema de ouvidoria no site do instituto; a divulgação de alguns aspectos da gestão em site próprio; e, a realização periódica de audiências públicas de prestação de contas do IPREVI realizada na Câmara dos Vereadores.

Não obstante, em relação a todos esses instrumentos que permitem o exercício do controle social sobre a gestão previdenciária do RPPS, os resultados do perfil e da percepção dos segurados demonstraram que a *accountability* social não é vivenciada a partir do potencial apresentado institucionalmente. Essa circunstância não seria problemática se fossem observadas práticas de interação e participação efetivas dos segurados no controle social da gestão previdenciária, mas como nesse aspecto a previsão legal já é limitada, entendeu-se que esse subaproveitamento do aparato institucional prejudica a realização da *accountability*.

Importante registrar que esse estudo não examinou a atuação das entidades representativas de classes quanto à defesa dos interesses previdenciários dos seus associados, mas foi observado que os segurados em sua maioria conferem legitimidade ao Sindicato para realizar esse papel fiscalizador junto ao IPREVI.

Percebeu-se também que o segurado na prática não exerce o controle social da gestão previdenciária. Na verdade ele tende a delegar essa função fiscalizadora de forma exclusiva aos órgãos e às entidades, sobretudo, aos estatais.

Quanto à *accountability* horizontal ela ocorre entre os órgãos e agentes do Estado na concretização da fiscalização entre os poderes, na verificação das condutas conforme determinam as leis (O'DONNELL, 1998; ROCHA, 2011). Por isso, para identificá-la observou-se a relação entre o IPREVI e os órgãos e entidades estatais de controle.

Nessa seara os resultados indicaram que as atividades exercidas no âmbito das unidades gestoras se submetem a sistemas múltiplos e rígidos de controle externo e interno. Entende-se, inclusive, que esse é o elemento mais desenvolvido do processo de *accountability* desencadeado no IPREVI.

Todavia, cabe ressaltar que a percepção dos segurados sobre esse aspecto sugeriu uma crise de legitimidade dos controles internos realizados no instituto. Ademais, como não foram identificadas sanções punitivas atreladas à gestão do RPPS, o questionamento anterior volta à

tona: o controle tem sido ou não eficaz? Como já mencionado, a definição de uma conclusão coerente com a realidade do IPREVI ensejaria análises bem pontuais que fogem ao escopo deste trabalho, mas pode servir de subsídio para pesquisas futuras.

No momento, importa reconhecer que há no IPREVI vários mecanismos institucionalizados de *accountability* vertical, social e horizontal, embora não sejam utilizados em todo o seu potencial.

## 5. Considerações Finais

A partir da metodologia utilizada e das considerações expostas nessa análise foi possível visualizar o cenário da *accountability* no IPREVI.

Dessa forma, observou-se uma contradição entre o aparato institucional dos elementos que compõe a *accountability* na realidade da unidade gestora do RPPS com a sua realização em relação ao perfil e às percepções do segurado. Percebeu-se que o segurado não apresentou capacidade para produzir *accountability*, sobretudo, pela falta de informação e de interesse em atuar como um agente de *accountability*.

Por outro lado, embora exista no IPREVI uma tendência incipiente ao desenvolvimento de uma cultura organizacional pautada na transparência ativa, as informações divulgadas pelo instituto se revestem de estrutura muito técnica que dificulta o estabelecimento de um canal de comunicação com o segurado e gera entraves no incentivo de sua participação.

Ademais, as constatações a respeito dos controles e sanções confirmaram essa realidade contraposta entre aspectos formais e substanciais do processo de avaliação e responsabilização no âmbito da gestão previdenciária.

Além dessas circunstâncias pontuais, os resultados dessa investigação permitiram identificar os mecanismos institucionalizados de *accountability* vertical, social e horizontal no IPREVI. E, também sob esse ângulo de análise, o contraste entre a realidade institucional e a vivência da *accountability* se destacou como característica marcante das conclusões desse estudo.

Portanto e em síntese, nos aspectos formais o IPREVI possui aparato para realizar todos os elementos da *accountability* de modo que esta possa se manifestar através das relações vertical, social e horizontal. Contudo, na prática não foi possível identificar a concretização dessas circunstâncias na mesma intensidade em que existem institucionalmente.

Nesse sentido, além dos resultados indicarem que a informação transparente é o elemento mais precário da *accountability* no IPREVI, entende-se que esse elemento deve ser a

ênfase de qualquer processo consolidado de avaliação e responsabilização, cuja finalidade seja o controle em sentido amplo. Isso porque é ao mesmo tempo pressuposto desse processo e a condição mínima para que os demais elementos se manifestem.

Desse modo, foi possível concluir que o processo de avaliação da gestão da previdência no âmbito do IPREVI e a decorrente responsabilização desse processo carecem, sobretudo e respectivamente de: informação transparente, participação e envolvimento dos segurados.

Por fim, necessário registrar como limitação observada no desenvolvimento desse trabalho à complexidade de algumas questões do Inventário de Perfil e Percepção no que tange à linguagem técnica utilizada, sobretudo quando investigados os elementos “Mecanismos de Controle” e “Sanção”. Outra limitação já mencionada, mas que deve ser enfatizada refere-se à atuação das entidades representativas de classes quanto à defesa dos interesses previdenciários dos seus associados, pois não foi examinada nesse estudo, mas sugere-se seu estudo, principalmente na perspectiva do controle social.

## 6. Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.717**, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos 38 Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Consolidação da Legislação sobre Regimes Próprios de Previdência. **Ministério da Previdência Social**. Atualizada até setembro de 2014. [on line] Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2014/09/CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-LEGISLA%C3%87%C3%83O-RPPS-atualizada-at%C3%A9-22-setembro-0141.zip>>. Acesso em: set. 2014.

BRUNI, Adriano Leal. **SPSS aplicado à pesquisa acadêmica**. São Paulo: Atlas, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online], n. 44, p. 27-54, 1998. ISSN 0102-6445.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Societal and horizontal controls**: two cases of a fruitful relationship. *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 2000. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>>. Acesso em: fev. 2014.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

SCHEDLER, A. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). **Self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

VIÇOSA. **Decreto do Executivo 4.572**, de 26 de outubro de 2012. Cria o Comitê de Investimentos do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores do Município de Viçosa/MG e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/comite-de-investimento.html>>. Acesso em: fev.2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.634**, de 23 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Município de Viçosa, Minas Gerais, dá nova redação à Lei Complementar nº 1.511/2002 de 19 de novembro de 2002, acerca da organização, dos benefícios previdenciários, das regras de transição e do respectivo regime de custeio. Disponível em: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/legislacao.html>>. Acesso em: fev.2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar municipal 1.511**, de 19 de novembro de 2002. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Município de Viçosa, Minas Gerais, cria a entidade de previdência e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/legislacao.html>>. Acesso em: fev.2015.

## CONCLUSÕES GERAIS

As análises desenvolvidas nessa dissertação possibilitaram entender como institucionalmente ocorre o processo de *accountability* nas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Municipal a partir do instrumento formulado de identificação dos elementos que compõe esse processo: informação transparente, participação e envolvimento do segurado, mecanismos de controle e previsão de sanções.

Percebeu-se, desse modo, que a unidade gestora do RPPS será *accountable* se: garantir acesso à informação transparente; garantir meios de participação e interação; propiciar e submeter-se aos mecanismos de controle; submeter seus agentes às sanções impostas. Por outro lado, o segurado pode ser *accountable* se: exigir informação transparente e acompanhar a divulgação dessas informações; interagir com as decisões proferidas no âmbito da gestão previdenciária, contribuindo para responsividade da atuação dos gestores; exercer o controle social e auxiliar o controle institucional para que as sanções sejam devidamente aplicadas quando necessário.

Foi possível constatar que o componente ‘informação transparente’ é o mais relevante entre todos esses elementos, pois é condição preexistente da *accountability* e também elemento que se conecta com todos os demais, de modo que só haverá avaliação e responsabilização constante onde há informação, ainda que mínima.

Verificou-se também que o contexto de governança pública e de desenvolvimento da democracia exige que a participação e a interação do segurado na condução do RPPS tenha meios para se concretizar. No entanto, na prática esse elemento é o mais difícil de ser implementado, cujas razões merecem estudos pontuais e específicos. Todavia, para esta análise é importante reconhecer que essa circunstância denota um entrave à adequada realização da *accountability*, pois limita a avaliação do gestor público nas mãos dos órgãos e agentes de controle. E, sem a interferência dos segurados nessa avaliação, a quem se destinam a proteção previdenciária, não é possível concluir pelo efetivo controle dessa gestão, tampouco pela atuação correspondente aos interesses desses cidadãos.

Assim, a reflexão desenvolvida no primeiro artigo demonstrou a importância da *accountability* para o exercício do controle da gestão da coisa pública e indicou o potencial institucional da Administração Pública brasileira para desenvolver de forma constante a avaliação e responsabilização do gestor público. Do mesmo modo, sendo a unidade gestora do RPPS integrante da Administração Pública, verificou-se a mesma potencialidade institucional no segundo artigo deste trabalho.

Ademais, a elaboração do instrumento de identificação e avaliação da *accountability* nas unidades gestoras, formulado com base nas normas que regulamentam os RPPSs no Brasil, evidenciou a possibilidade de avaliá-la a partir do perfil e da percepção formal dos segurados, bem como de mensurá-la a partir dos constructos que representam a percepção substancial dos segurados a respeito de cada elemento desse processo.

Dessa forma, quanto ao diagnóstico da realidade da *accountability* no IPREVI, cujo foco foi a relação estabelecida entre a unidade gestora e o segurado, duas realidades paralelas foram percebidas: a institucional e a fática. Assim, institucionalmente há condições que deveriam propiciar o desenvolvimento do processo que a desencadeia. Porém, o exame do perfil e das percepções dos segurados indicou a deficiência desse processo na prática, principalmente quanto aos elementos ‘informação transparente’ e ‘participação e envolvimento do segurado’, respectivamente.

Assim, é possível afirmar que o desenho institucional do RPPS apresenta todas as circunstâncias necessárias para que a avaliação e responsabilização aconteçam, mas, essa potencialidade não é utilizada. Talvez, o motivo dessa conclusão tenha relação com a materialização das instituições no Brasil, que primeiro são consolidadas formalmente para depois serem incorporadas à realidade social. Isso é um grande obstáculo constatado na realização efetiva da *accountability* no IPREVI, sobretudo nos elementos que apresentaram maiores déficits averiguados pelo perfil e pelas percepções dos segurados desse instituto.

Ressalta-se, entretanto, que esse estudo, por ter sido pautado nas condições institucionais e objetivar entender e apresentar o cenário da *accountability* na unidade gestora do RPPS, cuja unidade escolhida para investigação foi o IPREVI, não aprofundou nas questões que possam indicar a causa da carência de *accountability* nos elementos citados. Contudo, os resultados apontaram que a falta de informação ou conhecimento sobre as questões relacionadas à gestão da previdência e ao papel do IPREVI foram os principais motivos reveladores da baixa capacidade dos segurados para produzirem *accountability* e, conseqüentemente, das percepções negativas dessa realidade.

Portanto, percebeu-se que a limitação desse estudo esta atrelada à amplitude do próprio instrumento de análise que abarca todos os elementos, permitindo a visualização panorâmica da *accountability* pautada nas condições legais que ditam e regulam a atividade no âmbito das unidades gestoras. Mas, por isso e para o intento desse trabalho, acredita-se que foram atingidos os objetivos geral e específicos da pesquisa proposta. Entretanto, sugere-se novos estudos que possam influenciar no aprimoramento desse instrumento e como decorrência apresentar novas perspectivas de análise, capazes de contribuir para uma avaliação mais profunda da

*accountability*, principalmente das causas que apresentam o contraste entre a prática e a realidade institucional.

Em suma, esse estudo, ao analisar os pressupostos e mecanismos da *accountability* presentes na Administração Pública brasileira; ao apresentar como resultado um instrumento de identificação e avaliação da *accountability* nas unidades gestoras; e por intermédio desse instrumento demonstrar o cenário da *accountability* vertical, social e horizontal na unidade gestora objeto de estudo, conseguiu atender seu escopo de identificar e avaliar o processo de *accountability* na unidade gestora do RPPS municipal.

## REFERÊNCIAS GERAIS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**, p. 143-216, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz; DURAND, Maria Rita Garcia Loureiro. Finanças públicas, democracia e accountability: o debate teórico e o caso brasileiro (versão preliminar do trabalho que será apresentado no XXIX Encontro da Anpocs, em outubro de 2005). In: **Plataforma Democrática**. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10705\\_em\\_17\\_06\\_2011\\_10\\_24\\_34.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10705_em_17_06_2011_10_24_34.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Finanças públicas democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004. p. 75-102.

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. O *e-government* como instrumento de *accountability e disclosure* para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipal. **Gestão Contemporânea**, n. 12, 2012.

ALVES, Rubem. Conversas sobre política. Campinas/SP: Versus, 2002.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723-746, 2002.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2012.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, v. 55, p. 56, 2002.

ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo; TOMMASI, Mariano. The politics of federalism in Argentina and its effects on governance and accountability. **Banco Mundial**. [Links], 2010.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima de. Governança, “*accountability*” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, p. 85, 2002.

BAQUERO, C. M. J. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil**. São Paulo: Opinião Pública (UNICAMP), 2008. v. 14. p. 380-413.

BARROS, Célio da Costa. **O impacto da auditoria de governança na Administração Pública Federal Brasileira: o caso do Acórdão/TCU 1.603/2008**. 2013. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Programa multi-institucional e inter-regional de pós-graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFRN/UFPB) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.

\_\_\_\_\_. **Governance: a very short introduction**. Oxford University Press, 2012.  
 BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.

BLOCH, Julio Lobo. **Orçamento Público Brasileiro: a tecnologia da informação e comunicação como ferramenta de transparência e publicação do orçamento-cidadão**. Universidade de Brasília, 2013. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14162/1/2013\\_JulioLoboBloch\(2\).pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14162/1/2013_JulioLoboBloch(2).pdf)>. Acesso em: mar. 2014.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. [on line] Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.717**, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos 38 Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto 3.048**, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. [on line] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Consolidação da Legislação sobre Regimes Próprios de Previdência. **Ministério da Previdência Social**. Atualizada até setembro de 2014. [on line] Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2014/09/CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-LEGISLA%C3%87%C3%83O-RPPS-atualizada-at%C3%A9-22-setembro-0141.zip>>. Acesso em: set. 2014.

BRUNI, Adriano Leal. **SPSS aplicado à pesquisa acadêmica**. São Paulo: Atlas, 2009.

CALAZANS, Fernando Ferreira *et al.* A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 47, n. 2, 2013.

CALAZANS, Fernando Ferreira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: avanços, limitações e propostas**. Brasília/DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. (Texto para Discussão)

CALAZANS, F. F. Participação e Controle Social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 31, p. 52-71, 2013.

CAMPOS, Adriana; ALVES, Breno Barbosa Cerqueira. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. **Revista Jurídica (FIC)**, v. 1, p. 112-137, 2014.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas**. Brasília, DF: ANDI, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. **The new public service: serving, not steering**. New York: M.E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, R. B. **Teoria geral da administração pública**. 6. ed. Trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, Alessandra Veloso. **Descentralização vigiada: accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

FERRARO, Suzani Andrade. **O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social: RGPS – Regime Geral de Previdência Social, RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, RPP – Regime de Previdência Privada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2011.

FREITAS, A. L. P.; RODRIGUES, S. G. **A avaliação da confiabilidade de questionários: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach**. In: SIMPED, 12., Bauru/SP, 2005. Disponível: <[http://www.simpep.feb.unesp.br/anais\\_simpep\\_aux.php?e=12](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais_simpep_aux.php?e=12)>. Acesso em: 20 out. 2013.

GOMES, Diego; MELO, Daniella Álvares; LARA RESENDE, Luis Fernando de. Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4, p. 549-556, 2014.

HEIDEMANN, Francisco G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UnB, 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

\_\_\_\_\_. **A criação do Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais – primeiras impressões sobre a Lei nº 12.618/12**. Disponível em: <[http://www.impetus.com.br/data/jpf\\_article/137/file/funpresp.pdf](http://www.impetus.com.br/data/jpf_article/137/file/funpresp.pdf)>. Acesso em: ago. 2013.

KLUVERS, Ron; TIPPETT, John. Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study. **International Journal of Business & Management**, v. 5, n. 7, 2010.

LAVALLE, Adrián; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle interno na administração pública: o controle público na administração como um instrumento de *accountability***. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Curso de Especialização em Orçamento Público da Advocacia Geral da União, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, F. L.; OLIVIEIRI, C.; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira**. São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2012. v. 17, p. 1.

LOURO, Almir Costa. Um estudo bibliográfico da produção brasileira de artigos sobre *accountability* entre 1997 e 2011, em busca de constructos para pesquisas quantitativas. In: SINAD – SIMPÓSIO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 5., 2013, Lavras. **Anais...** Lavras, MG: Universidade Federal de Lavras, 2013.

MARIA, João F. A. Desenho institucional e *accountability*: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 27-40, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública** (impresso), Rio de Janeiro, v. 47, p. 745-775, 2013.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova** (online), n. 44, p. 27-54, 1998. ISSN 0102-6445.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship**. Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 2000. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>>. Acesso em: fev. 2014.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública** (impresso), v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da; CORDEIRO, Caio Barros. **Acesso à informação pública, responsabilidade estendida e novos desafios à luz do modelo de governança democrática**. IV CONSAD, 2013.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 40, n. 4, p. 679-98, 2006.

RAMINELLI, Francieli Puntel; RODEGHERI, Letícia Bodanese; OLIVEIRA, Rafael Santos de. A lei brasileira de acesso à informação no governo eletrônico e sua utilização pelo poder executivo municipal: uma análise do portal da Prefeitura de Santa Maria – RS. In: ROVER, Aires José; SANTOS P. M. ; MEZZAROBBA, Orides (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital**. 1. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. v. 1. 320 p. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro\\_governo\\_eletronico\\_e\\_inclusao\\_digital\\_final.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro_governo_eletronico_e_inclusao_digital_final.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2015.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; BRAGA, Marcelo José. Previdência social e desenvolvimento socioeconômico: impactos nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública** (impresso), v. 47, p. 623-646, 2013.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e *accountability***. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Arlindo Carvalho. O Processo Orçamentário Brasileiro como instrumento de *accountability*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo, SP, Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

\_\_\_\_\_. *Accountability*: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos Tribunais de Contas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, 2013.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clenia de. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, 2011.

SACRAMENTO, Ana Rita S. **Lei de responsabilidade fiscal, *accountability* e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Administração) – NPGA/EAUFBA, Salvador, 2004.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A previdência social no Brasil: 1923-2009: uma visão econômica**. Porto Alegre: AGE, 2009.

SANTOS, Heliomar. As reformas da previdência no Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social ((RPPS), dos entes federados estaduais da Região Sudeste. 2014. 71 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração e Empresas – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

SCHEDLER, A. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). **Self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2004. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**. São Paulo: Saraiva, 2011.

VIÇOSA. **Decreto do Executivo 4.572**, de 26 de outubro de 2012. Cria o Comitê de Investimentos do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores do Município de Viçosa/MG e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/comite-de-investimento.html>>. Acesso em: fev.2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.634**, de 23 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Município de Viçosa, Minas Gerais, dá nova redação à Lei Complementar nº 1.511/2002 de 19 de novembro de 2002, acerca da organização, dos benefícios previdenciários, das regras de transição e do respectivo regime de custeio. Disponível em: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/legislacao.html>>. Acesso em: fev.2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar municipal 1.511**, de 19 de novembro de 2002. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Município de Viçosa, Minas Gerais, cria a entidade de previdência e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/legislacao.html>>. Acesso em: fev.2015.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

**Apêndice A: Inventário Normativo da *accountability* aplicada ao RPPS**

<b>INVENTÁRIO NORMATIVO DA ACCOUNTABILITY APLICADA AO RPPS</b>			
<b>Fonte/Norma</b>	<b>Questão a identificar</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
<b>ESTRUTURA MÍNIMA DO RPPS (permite aferir o controle)</b>			
CF, art. 40	Todos os servidores públicos de cargo efetivo são amparados por RPPS.		
Lei 9.717/1998, art. 1º, V	O RPPS promove a cobertura exclusiva dos seus servidores públicos titular de cargo efetivo e respectivos dependentes.		
CF, art. 40 Portaria 402 MPS/2008, art.3º	O RPPS tem caráter contributivo.		
CF, art. 40 Lei 9.717/1998, art. 1º, II Portaria 402 MPS/2008, art.3º	O ente público contribui para o RPPS.		
CF, art. 40 Lei 9.717/1998, art. 1º, II Portaria 402 MPS/2008, art.3º	Ativos, inativos e pensionistas contribuem para o RPPS.		
CF, art. 40, § 18 Portaria 402 MPS/2008, art.3º	Incide contribuição sobre proventos de aposentadorias e pensões nos proventos acima do limite do RGPS.		
CF, art. 40, § 18 Portaria 402 MPS/2008, art.3º	O percentual de contribuição acima é igual ao dos ativos.		
CF, art. 40, § 20	Existe apenas um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos.		
CF, art. 40, § 20	Existe apenas uma unidade gestora do RPPS.		
CF, art. 195, II, § 5º	Todos os benefícios e serviços ofertados pelo RPPS possuem fonte de custeio correspondente.		
Lei 9.717/1998, art. 2º	A contribuição do ente respeita o limite legal (não inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição).		
Portaria 204 MPS/2008, art.5º	O rol de dependentes é o mesmo do RGPS.		
Portaria 204 MPS/2008, art.5º	Concede apenas os seguintes benefícios previdenciários: __ aposentadorias previstas na Constituição; __ pensão por morte; __ auxílio-doença; __ salário-maternidade; __ auxílio-reclusão; e __ salário-família		
Portaria 204 MPS/2008, art.5º	As contribuições previdenciárias obedecem aos limites: __ contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas não inferior a 11% (servidores da União); __ contribuição do ente inferior à contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta.		
Portaria 403 MPS/2008, art.4º	O RPPS adota o seguinte regime financeiro: __ Regime Financeiro de Capitalização. __ Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura. __ Regime Financeiro de Repartição Simples.		
<b>INFORMAÇÃO TRANSPARENTE</b>			
Lei 9.717/1998, art. 1º, VI Portaria 402 MPS/2008, art.12	É assegurado o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime.		
Lei 9.717/1998, art. 1º, VIII	As despesas fixas e variáveis com pessoal inativo e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos são identificadas e consolidadas em demonstrativos financeiros e orçamentários.		
Lei 9.717/1998, art. 2º, § 2º	Ocorre a publicação após cada bimestre do demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso.		
Lei 10.887/2004, art. 9º, III	A unidade gestora disponibiliza aos segurados informações atualizadas sobre receitas e despesas do respectivo regime e critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial		

<b>INVENTÁRIO NORMATIVO DA ACCOUNTABILITY APLICADA AO RPPS</b>			
<b>Fonte/Norma</b>	<b>Questão a identificar</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
<b>INFORMAÇÃO TRANSPARENTE</b>			
Portaria 519 MPS/2011, art.3º, VIII, alíneas	São disponibilizados aos segurados e pensionistas: ___ política anual de investimentos e suas revisões até 30 dias a partir da data de sua aprovação; ___ informações contidas nos formulários de Autorização de Aplicação e Resgate até 30 dias a partir da respectiva aplicação ou resgate; ___ composição da carteira de investimentos do RPPS até 30 dias após o encerramento do mês; ___ procedimento de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas; ___ as informações relativas ao processo de credenciamento de instituições para receber as aplicações dos recursos do RPPS ___ relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS e respectiva data de atualização do credenciamento; ___ as datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos; e, ___ relatórios sobre rentabilidade e aplicações do RPPS.		
Orientação Normativa 02 SPPS/2009, art.15, III	A unidade gestora do RPPS disponibiliza ao público informações atualizadas sobre: ___ as receitas e despesas do respectivo regime. ___ critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.		
Portaria 402 MPS/2008, art.16, VI	Os demonstrativos contábeis são complementados por notas explicativas ou outros quadros demonstrativos que esclareçam de forma minuciosa a situação patrimonial dos investimentos mantidos pelo RPPS.		
Lei Complementar 101/2000, art. 48	São divulgados em meio eletrônico: ___ LDO do Município ___ Prestação de contas do RPPS ___ Relatório de Gestão Fiscal ___ Relatório resumido da execução orçamentária ___ Informações pormenorizadas sobre a gestão dos recursos		
Lei Complementar 101/2000, art. 53, § 1º, II	O ente apresenta e divulga no último bimestre do exercício Relatório Resumido da Execução Orçamentária acompanhado das projeções atuariais do RPPS.		
Lei Complementar 101/2000, art. 53, § 2º, II	O ente apresenta e divulga no Relatório Resumido da Execução Orçamentária: ___ a frustração de receitas, com especificação de medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar (relacionadas ao RPPS). ___ as ações de fiscalização e cobrança (relacionadas ao RPPS).		
Lei Complementar 10/2000, art. 58	A prestação de contas contém: ___ Desempenho da arrecadação em relação à previsão. ___ Providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação. ___ Ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial. ___ Demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.		
Lei 12.527/2011, art. 8º	A unidade gestora divulga na internet (obrigatório para Municípios com mais de 10 mil habitantes): ___ as atribuições da entidade, a estrutura organizacional, endereços e telefones e horários de atendimento ao público. ___ os repasses ou transferências de recursos financeiros. ___ as despesas. ___ informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados. ___ dados gerais para o acompanhamento de ações e projetos. ___ respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.		
Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º	O sítio eletrônico da unidade gestora: ___ contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. ___ possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações. ___ garante a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso. ___ mantém atualizadas as informações disponíveis para acesso.		

<b>INVENTÁRIO NORMATIVO DA ACCOUNTABILITY APLICADA AO RPPS</b>			
<b>Fonte/Norma</b>	<b>Questão a identificar</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
<b>INFORMAÇÃO TRANSPARENTE</b>			
Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º	O sítio eletrônico da unidade gestora: __ indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio. __ adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.		
Lei 12.527/2011, art. 9º, I	O ente (ou a unidade gestora) possui serviço de informação ao cidadão que: __ atenda e orienta o público quanto ao acesso às informações. __ informa sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades. __ protocoliza documentos e requerimentos de acesso às informações.		
Lei 12.527/2011, art. 11	A unidade gestora concede acesso imediato à informação disponível.		
Lei 12.527/2011, art. 11, § 3º	A unidade gestora oferece meios para que o requerente possa pesquisar a informação que necessitar.		
Lei 12.527/2011, art. 45	O Município institucionalizou o direito de acesso à informação no âmbito municipal (definindo em Lei regras específicas).		
<b>PARTICIPAÇÃO E INTERAÇÃO DO SEGURADO</b>			
Lei 9.717/1998, art. 1º, VI  Portaria 402 MPS/2008, art.10  Orientação Normativa 02 SPPS/2009, art.15, I	Há participação de representantes dos servidores públicos ativos e inativos nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.		
Lei 10.887/2004, art. 9º, I	A unidade gestora possui colegiado com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes.		
Lei 10.887/2004, art. 9º, I	O colegiado acompanha e fiscaliza a administração.		
Lei Complementar 101/2000, art. 48, I (analogia)  Lei 12.527/2011, art. 9º, II	A unidade gestora promove audiências ou consultas públicas a respeito da previdência e da gestão do regime.		
<b>MECANISMOS DE CONTROLE</b>			
Portaria 402 MPS/2008, art.27	O ente ou a unidade gestora do RPPS possui CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária).		
Portaria 204 MPS/2008, art. 4º	O CRP já foi ou está cancelado.		
Portaria 204 MPS/2008, art.5º	A unidade gestora encaminha à SPPS (nos prazos exigidos pela legislação): __ Legislação completa referente ao regime de previdência social; __ Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA; __ Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos – DAIR; __ Demonstrativos Contábeis; __ Demonstrativo da Política de Investimentos – DPIN __ Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR		
Portaria 204 MPS/2008, art.6º	Existem servidores titulares de cargos efetivos vinculados ao RGPS.		
Portaria 204 MPS/2008, art.6º	A vinculação dos servidores de cargos efetivos ao RGPS passou por processo de controle do MPS (inclusive auditoria direta para o registro no CADPREV – situações a partir de 2010).		
Portaria 204 MPS/2008, art.11	O RPPS esta em situação de regularidade no CADPREV.		
Portaria 402 MPS/2008, art.5º	As contribuições arrecadadas são devidamente repassadas pelo ente à unidade gestora.		
Portaria 402 MPS/2008, art.5º	Existe lei ou autorização prevendo vinculação do FPE ou FPM como garantia da dívida decorrente do débito previdenciário não repassado.		
Portaria 402 MPS/2008, art.6º	Há envio à SPPS por meio do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasse (DIPR) das bases de cálculo, dos valores arrecadados e demais informações úteis à verificação do cumprimento do caráter contributivo e da utilização dos recursos.		
Portaria 402 MPS/2008, art.8º	Ocorrem reavaliações atuariais em cada exercício financeiro.		

<b>INVENTÁRIO NORMATIVO DA ACCOUNTABILITY APLICADA AO RPPS</b>				
<b>Fonte/Norma</b>		<b>Questão a identificar</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
<b>MECANISMOS DE CONTROLE</b>				
Portaria art.8º	402 MPS/2008,	O plano de custeio e de benefícios já sofreu alguma revisão em virtude da avaliação atuarial.		
Portaria art.13	402 MPS/2008,	Os recursos previdenciários são usados apenas para pagamento dos benefícios previdenciários e para a taxa de administração do RPPS.		
Portaria art.15	402 MPS/2008,	A taxa de administração está prevista em lei e obedece ao limite de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior.		
Lei 9.717/1998, art. 6º, VIII				
Portaria art.16, VI	402 MPS/2008,	Os demonstrativos contábeis são complementados por notas explicativas ou outros quadros demonstrativos que esclareçam de forma minuciosa a situação patrimonial dos investimentos mantidos pelo RPPS.		
Portaria art.17	402 MPS/2008,	O Município envia ao MPS (SPPS) periodicamente os demonstrativos contábeis relativos ao seu RPPS.		
Portaria art.18	402 MPS/2008,	Existe registro individualizado dos segurados e dependentes.		
Portaria art.19	402 MPS/2008,	As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS são depositadas e mantidas em contas bancárias separadas das demais disponibilidades do ente federativo.		
Portaria art.22	402 MPS/2008,	O Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR) e Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN) são elaborados e encaminhados periodicamente à SPPS.		
Portaria art.20	403 MPS/2008,	Existe segregação de massa no RPPS.		
Portaria art.5º	403 MPS/2008,	O RPPS enviou a Nota Técnica Atuarial à SPPS.		
Portaria art.5º	403 MPS/2008,	No caso de segregação de massa existe Nota Técnica Atuarial para cada plano.		
Portaria art.5º	403 MPS/2008,	A Nota Técnica Atuarial já foi alterada.		
Portaria art.5º	403 MPS/2008,	A Nota Técnica Atuarial foi alterada mediante termo aditivo e justificativa técnica apresentada à SPPS.		
Portaria art.7º	403 MPS/2008,	A avaliação atuarial do RPPS contempla as perspectivas de alteração futura no perfil e na composição da massa de segurados.		
Portaria art.7º	403 MPS/2008,	No Relatório de Avaliação atuarial constam os critérios definidos pela Nota Técnica Atuarial e a separação entre os compromissos, custos e informações relativos aos integrantes da geração atual e futura.		
Portaria art.13	403 MPS/2008,	No parecer atuarial há avaliação da qualidade da base cadastral (dados de todos servidores ativos, inativos, dos pensionistas e dependentes).		
Portaria art.15	403 MPS/2008,	A unidade gestora do RPPS arquiva os documentos, banco de dados e informações que deram suporte à avaliação e reavaliação atuariais.		
Portaria art.18	403 MPS/2008,	O RPPS possui plano de amortização (no caso da avaliação indicar déficit atuarial)		
CF, art. 195, II, § 2º		A proposta de orçamento do ente é elaborada de forma integrada pelos órgãos e entidades responsáveis pelas três áreas da seguridade social (saúde, assistência e previdência).		
CF, art. 195, II, § 3º		O ente está em débito com o sistema de seguridade social.		
CF, art. 249		Existe previsão legal de fundo integrando recursos provenientes de contribuições e bens, direitos e ativos para arcar com pagamentos dos proventos.		
Lei 9.717/1998, art. 1º		O RPPS é organizado com base em normas gerais de contabilidade e atuária.		
Lei 9.717/1998, art. 1º, I		Foi realizada avaliação atuarial inicial para organização e revisão do plano de custeio e benefícios.		
Lei 9.717/1998, art. 1º, I		Em cada balanço é realizada a avaliação atuarial para organização e revisão do plano de custeio e benefícios.		
Lei 9.717/1998, art. 1º, III		Há vinculação das receitas do Fundo Previdenciário com as despesas referentes ao pagamento dos benefícios do RPPS e das despesas administrativas.		
Portaria art. 13, § 2º, IV	402 MPS/2008,			
Lei 9.717/1998, art. 1º, IV		Há um número mínimo de segurados cobertos pelo RPPS de forma a garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios.		
Lei 9.717/1998, art. 1º, V		Há pagamento de benefícios mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios (é vedado pela lei).		

<b>INVENTÁRIO NORMATIVO DA ACCOUNTABILITY APLICADA AO RPPS</b>			
<b>Fonte/Norma</b>	<b>Questão a identificar</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
<b>MECANISMOS DE CONTROLE</b>			
Lei 9.717/1998, art. 1º, VII	Existe registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor.		
Portaria 402 MPS/2008, art.16, I	A escrituração contábil da unidade gestora do RPPS é distinta da mantida pelo Município.		
Lei 9.717/1998, art. 1º, VIII	As despesas fixas e variáveis com pessoal inativo e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos são identificadas e consolidadas em demonstrativos financeiros e orçamentários.		
Lei 9.717/1998, art. 1º, IX	A unidade gestora se sujeita às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.		
Lei 9.717/1998, art. 6º	Existem fundos integrados de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.		
Lei 9.717/1998, art. 6º, II	A conta do fundo previdenciário é distinta da conta do tesouro do município.		
Lei 9.717/1998, art. 6º, IV	Os recursos do fundo previdenciário são aplicados conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional.		
Lei 9.717/1998, art. 6º, V	Os recursos do fundo de bens, direitos e ativos são concedidos como empréstimos (isso é vedado pela lei)		
Lei 9.717/1998, art. 6º, VI	Os recursos do fundo previdenciários são aplicados em títulos públicos (só podem títulos do Governo Federal).		
Lei 9.717/1998, art. 6º, VII	Os bens, direitos e ativos integrados ao fundo são avaliados conforme a Lei 4320/1964.		
Lei 9.717/1998, art. 6º, IX	O fundo previdenciário foi constituído/extinto mediante lei.		
Lei 10.887/2004, art. 9º, I	O colegiado acompanha e fiscaliza a administração (principalmente Conselho Fiscal).		
Lei 10.887/2004, art. 9º, II Orientação Normativa 02 SPPS/2009, art.15, II	A unidade gestora do RPPS promove o recenseamento previdenciário no prazo máximo de 5 anos, abrangendo todos aposentados e pensionistas.		
Portaria 402 MPS/2008, art.29	Atualmente o RPPS passa por procedimento de auditoria direta.		
Portaria 402 MPS/2008, art.29	Existe alguma notificação de auditoria-fiscal (NAF) direcionada ao RPPS.		
Portaria 402 MPS/2008, art.29	Tramita algum processo administrativo (PAP) envolvendo irregularidades na gestão do RPPS.		
Portaria 402 MPS/2008, art.29	A SPPS acompanha e supervisiona o RPPS.		
Resolução conjunta BC e CMN nº 3.922/2010	Os recursos do RPPS são geridos pela: __ própria unidade gestora. __ por entidade autorizada e credenciada. __ sistema de gestão mista.		
Portaria 519 MPS/2011, art.2º	O responsável pela gestão dos recursos do RPPS foi aprovado em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais (exigência a partir de 01/2015).		
Portaria 519 MPS/2011, art.2º, § 4º	O responsável pela gestão dos recursos do RPPS é pessoa física vinculada ao ente federativo ou à unidade gestora do regime como servidor titular de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração e foi formalmente designado para a função por ato da autoridade competente.		
Portaria 519 MPS/2011, art.3º, I	A escolha de entidade autorizada e credenciada para gestão dos recursos do RPPS foi precedida de processo seletivo submetido à deliberação.		
Portaria 519 MPS/2011, art.3º, I	Na escolha da entidade autorizada e credenciada para gestão dos recursos do RPPS foram considerados os seguintes critérios: __ solidez patrimonial da entidade. __ compatibilidade da entidade para gerir o volume de recursos. __ experiência positiva no exercício da atividade de administração de recursos de terceiros.		
Portaria 519 MPS/2011, art.3º, II	A unidade gestora do RPPS exige contratualmente da entidade autorizada e credenciada relatório mensal detalhado contendo informações sobre a rentabilidade e risco das aplicações.		

<b>INVENTÁRIO NORMATIVO DA ACCOUNTABILITY APLICADA AO RPPS</b>			
<b>Questão a identificar</b>	<b>Questão a identificar</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
<b>MECANISMOS DE CONTROLE</b>			
Portaria 519 MPS/2011, art.3º, III	São realizadas semestralmente avaliação do desempenho das aplicações efetuadas por entidade autorizada e credenciada.		
Portaria 519 MPS/2011, art.3º, V	Relatórios detalhados sobre a rentabilidade, riscos das modalidades de operações nas aplicações dos recursos do RPPS e aderência à política anual de investimentos e suas revisões são elaborados e enviados aos órgãos e/ou entidades de controle.		
Portaria 519 MPS/2011, art.3º, IX	Na gestão própria dos recursos do RPPS há averiguação prévia de que as instituições escolhidas para receber as aplicações foram previamente credenciadas (registro ou autorização do Banco Central ou CVM, regularidade fiscal).		
Portaria 519 MPS/2011, art.3º, § 2º, I	Nos fundos de investimentos dos recursos do RPPS há averiguação prévia sobre o gestor e administrador do fundo quanto ao: __ histórico e experiência de atuação do gestor e do administrador do fundo; __ a análise quanto ao volume de recursos sob sua gestão e administração, bem como quanto à qualificação do corpo técnico e segregação de atividades; __ a avaliação da aderência da rentabilidade aos indicadores de desempenho e riscos assumidos pelos fundos de investimentos sob sua gestão e administração, no período mínimo de dois anos anteriores ao credenciamento.		
Portaria 519 MPS/2011, art.3º-A	O RPPS possui Comitê de Investimentos que participa do processo decisório quanto à formulação e execução da política de investimentos. (Facultativo para RPPS com recursos inferiores a 5 milhões de Reais)		
Portaria 519 MPS/2011, art.3º- A, § 1º	Quanto à estrutura, composição e funcionamento do Comitê de Investimentos: __ existe ato normativo municipal regulamentando-o; __ os membros são servidores titulares de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração do ente ou RPPS; __ reuniões ordinárias são periódicas e a há previsão da forma de convocação das extraordinárias; __ garante acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS; __ as deliberações e decisões são registradas em atas; __ previsão de composição e forma de representatividade		
Portaria 519 MPS/2011, art. 3º-B	As aplicações ou resgates dos recursos dos RPPS são acompanhados do formulário de Autorização de Aplicação e Resgate – APR.		
Portaria 509 MPS/2013, art.1º	Os procedimentos contábeis do RPPS obedecem ao previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público com especificação até o 7º nível de classificação (ver prazo a partir de quando).		
Portaria 403 MPS/2008, art.5º	As hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes foram eleitas de forma conjunta pelo Município, unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial, tendo como referência as hipóteses e premissas consubstanciadas na Nota Técnica Atuarial do respectivo RPPS.		
Portaria 64 MPS/2006, art.1º	Tramita no MPS algum PAP (Processo Administrativo Previdenciário) para apurar irregularidades do RPPS.		
Lei nº 9.796/1999, art. 3º	O RPPS (regime de origem) realiza compensação previdenciária (paga) com o RGPS (regime instituidor).		
Lei nº 9.796/1999, art. 4º	O RPPS (regime instituidor) realiza compensação previdenciária (recebe) com o RGPS (regime de origem).		
Lei Complementar 101/2000, art. 53, § 1º, II	O ente apresenta e divulga no último bimestre do exercício Relatório Resumido da Execução Orçamentária acompanhado das projeções atuariais do RPPS.		
Lei Complementar 101/2000, art. 53, § 2º, II	O ente apresenta e divulga no Relatório Resumido da Execução Orçamentária: __ a frustração de receitas, com especificação de medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar (relacionadas ao RPPS). __ as ações de fiscalização e cobrança (relacionadas ao RPPS).		
Lei Complementar 10/2000, art. 58	A prestação de contas contém: __ Desempenho da arrecadação em relação à previsão. __ Providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação. __ Ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial. __ Demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.		
Portaria 6209 MPS/1999, art.18	Os valores desembolsados a título de compensação previdenciária são lançados no COMPREV (Sistema de Compensação Previdenciária).		

<b>INVENTÁRIO NORMATIVO DA ACCOUNTABILITY APLICADA AO RPPS</b>			
<b>Questão a identificar</b>	<b>Questão a identificar</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
<b>MECANISMOS DE CONTROLE</b>			
Portaria 6209 MPS/1999, art.20	O RPPS está cadastrado no MPS/ DRPSP (Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público).		
Portaria 6209 MPS/1999, art.21	Os requerimentos de compensação previdenciária são enviados por meio do COMPREV.		
Portaria 6209 MPS/1999, art.23 Instrução Normativa 50 INSS/ 2011, art.6º	A unidade gestora celebrou convênio com o MPS para requerer e receber transmissão de dados da CTC (Certidão de Tempo de Contribuição) ou CTS (Certidão de Tempo de Serviço) entre os regimes de previdência e utilizar o COMPREV e o SISOBI (Sistema Informatizado de Controle de Óbitos).		
Instrução Normativa 50 INSS/ 2011, art.6º	Existe no RPPS um funcionário com atribuição específica para utilizar o COMPREV e o SISOBI.		
Instrução Normativa 50 INSS/ 2011, art.6º	O funcionário do RPPS com atribuição específica para utilizar o COMPREV e o SISOBI assinou termo de responsabilidade para o INSS.		
Portaria 154 MPS/ 2008, art.2º e 18	A unidade gestora emite de forma eletrônica a Certidão de Tempo de Contribuição (CTC).		
Lei Complementar 101/2000, art. 4º, § 2º, IV, "a"	A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município contém anexo com avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS.		
Lei Complementar 101/2000, art. 43	A disponibilidade de caixa do fundo previdenciário é depositada em instituição financeira e em conta separada das demais disponibilidades de caixa do ente.		
Lei Complementar 101/2000, art. 64	A União presta assistência técnica por meio de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e transferência de tecnologia para modernizar a administração previdenciária do RPPS.		
<b>SANÇÕES</b>			
CF, art. 195, II, § 3º	Atualmente o ente está impedido de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios.		
Portaria 402 MPS/2008, art.28	O ente federativo sofre atualmente alguma das restrições abaixo em virtude da inobservância dos preceitos da Lei 9717/1998: ___ suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União. ___ impedimento de celebrar acordos e receber verbas das entidades e órgãos da administração pública da União. ___ suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições federais. ___ suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da compensação financeira.		
Portaria 402 MPS/2008, art.5º	Atualmente existe parcelamento de débitos do ente federativo com o RPPS.		
Lei nº 9.796/1999, art.6º	Atualmente existe termo de parcelamento de compensação previdenciária entre RPPS e o RGPS (quando inviável o desembolso imediato dos valores).		
Lei 10.028/2000, art. 5º	Algum servidor do RPPS já foi punido administrativamente (multa) pelo Tribunal de Contas por deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas e aos demais órgãos de controle relatórios e documentos.		
Código Penal Lei 8.137/1990 Lei 9.983/2000	Algum servidor do RPPS já foi punido penalmente, no exercício da profissão, pela prática de crimes de natureza previdenciária e/ou tributária (relacionada às contribuições previdenciárias).		
Lei 8.429/1992	Algum servidor já foi punido por ato de improbidade administrativa relacionado às suas funções na unidade gestora do RPPS.		

**Apêndice B: Inventário de perfil e percepção do segurado sobre o processo de  
*accountability* na unidade gestora do RPPS**

**INVENTÁRIO DE PERFIL E PERCEPÇÃO DO SEGURADO DO RPPS SOBRE A REALIZAÇÃO DA ACCOUNTABILITY NA UNIDADE GESTORA DO MUNICÍPIO**

Prezado (a) Senhor (a),

O presente questionário tem por objetivo identificar e avaliar o processo de *accountability* na unidade gestora da previdência social destinada aos servidores públicos municipais. Sua participação é muito importante para o êxito deste trabalho. Cabe ressaltar que o sigilo sobre sua identidade será plenamente preservado, conforme disposições do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Por sua especial colaboração, antecipamos nossos mais sinceros agradecimentos.

**Orientações:**

- As questões de escala de 1 a 5 deverão ser respondidas segundo o seguinte grau de concordância: 1: Discordo totalmente; 2: Discordo parcialmente; 3: Indiferente; 4: Concordo parcialmente; e, 5: Concordo totalmente.
- As questões de escala nominal deverão ser respondidas segundo a seguinte classificação: NS: Não Sei; N: Não; S: Sim.

**CLASSIFICAÇÃO**

Indique a resposta que o classifica:	
1	Sexo: Masculino Feminino
2	Idade:
3	Escolaridade (até que série concluiu):
4	Órgão ou entidade que está lotado:
5	Servidor público de cargo efetivo em qual função?
6	Quanto tempo?

**INFORMAÇÃO TRANSPARENTE**

**Indique seu conhecimento sobre as questões a seguir:**

7	Contribuem mensalmente para a sua Previdência:			
	a) Você próprio, como servidor.	NS	N	S
	b) A prefeitura (poder público municipal)	NS	N	S
	c) O IPREVI (Instituto de Previdência do Município de Viçosa/MG)	NS	N	S
	d) O governo federal	NS	N	S
	e) Outro	NS	N	S
8	Conhece aproximadamente o valor da contribuição previdenciária:			
	a) Realizada por você, enquanto servidor	N		S
	b) Realizada pela prefeitura (poder público municipal)	N		S
9	Conhece o site do IPREVI.	N		S
10	O site do IPREVI:			
	a) Contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	NS	N	S
	b) Possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	NS	N	S

	c) Mantém atualizadas as informações disponíveis para acesso.	NS	N	S
	d) Indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do site.	NS	N	S
	e) Medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	NS	N	S
11	O IPREVI divulga na internet:			
	a) As suas atribuições, a estrutura organizacional, endereços e telefones e horários de atendimento ao público.	NS	N	S
	b) Os repasses ou transferências de recursos financeiros.	NS	N	S
	c) As despesas.	NS	N	S
	d) Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	NS	N	S
	e) Dados gerais para o acompanhamento de ações e projetos.	NS	N	S
	f) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	NS	N	S
12	O IPREVI divulga:			
	a) As datas e locais das reuniões do Conselho Gestor.	NS	N	S
	b) As datas e reuniões do Comitê de Investimentos (se existente).	NS	N	S
	c) Relatórios sobre rentabilidade e aplicações do RPPS.	NS	N	S
	d) As receitas e despesas do respectivo regime.	NS	N	S
	e) Critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.	NS	N	S
	f) Demonstrativos contábeis complementados por notas explicativas ou outros quadros demonstrativos que esclareçam de forma minuciosa a situação patrimonial dos investimentos mantidos pelo RPPS.	NS	N	S
	g) As informações pormenorizadas sobre a gestão dos recursos do RPPS.	NS	N	S
	h) Projeções atuariais do RPPS.	NS	N	S

**Indique seu grau de concordância sobre as afirmações a seguir:**

13	Compreendo o que é Previdência.	1	2	3	4	5
14	Compreendo o que é Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).	1	2	3	4	5
15	Compreendo o que é o IPREVI (Instituto de Previdência do Município de Viçosa/MG).	1	2	3	4	5
16	Conheço a finalidade do IPREVI.	1	2	3	4	5
17	Tenho interesse nas informações sobre Previdência e/ou o IPREVI.	1	2	3	4	5
18	Busco informações sobre concessão de benefícios.	1	2	3	4	5
19	Busco as informações sobre contribuições previdenciárias.	1	2	3	4	5
20	Busco as informações sobre prestação de contas do IPREVI.	1	2	3	4	5
21	Sinto que sou capaz de compreender as informações disponíveis sobre Previdência (site, folhetos e etc).	1	2	3	4	5
22	Sinto que sou capaz de formar opinião própria a partir das informações disponibilizadas pelo IPREVI sobre Previdência	1	2	3	4	5

23	Acompanho com frequência as informações divulgadas sobre Previdência.	1	2	3	4	5
24	Busco informações sobre Previdência por meio da internet.	1	2	3	4	5
25	Busco informações sobre Previdência por meio de impressos.	1	2	3	4	5
26	Busco informações sobre Previdência por meio de conversas informais.	1	2	3	4	5
27	Busco informações sobre Previdência em contato com órgãos da Prefeitura.	1	2	3	4	5
28	Considero relevante participar de uma capacitação a respeito de temas ligados à Previdência.	1	2	3	4	5
29	As informações divulgadas pelo IPREVI são atualizadas.	1	2	3	4	5
39	As informações disponíveis no site do IPREVI são claras.	1	2	3	4	5
31	O acesso ao conteúdo das informações divulgadas no site é fácil.	1	2	3	4	5
32	As informações transmitidas pelos funcionários do IPREVI são claras.	1	2	3	4	5
33	Os informativos divulgados pelo IPREVI são claros.	1	2	3	4	5
34	As informações disponíveis nos relatórios e demonstrativos contábeis são claras e de fácil compreensão.	1	2	3	4	5
35	Quando tenho acesso a alguma informação sobre IPREVI ou Previdência compreendo.	1	2	3	4	5
36	A forma como a informação é divulgada pelo IPREVI me estimula a participar.	1	2	3	4	5
37	Considero o serviço de informação ao cidadão satisfatório.	1	2	3	4	5
38	Considero que o IPREVI permite ao segurado amplo acesso às informações sobre previdência (benefícios, contribuições).	1	2	3	4	5
39	Considero que o IPREVI permite ao segurado amplo acesso às informações sobre a gestão dos recursos previdenciários.	1	2	3	4	5

## PARTICIPAÇÃO

Indique seu conhecimento sobre as questões a seguir:

40	O IPREVI possui Conselho Previdenciário.	NS	N	S
41	Existem eleições para escolha do seu representante no Conselho Previdenciário.	NS	N	S
42	Já participou do processo de escolha do seu representante no Conselho Previdenciário.	NS	N	S
43	Sabe quem é o seu representante no Conselho Previdenciário.	N		S
44	Sabe quem são os membros do Conselho Previdenciário.	N		S
45	Já participou de alguma reunião do Conselho Previdenciário.	N		S
46	O IPREVI possui Conselho Fiscal.	NS	N	S
47	Existem eleições para escolha do seu representante no Conselho Fiscal.	NS	N	S
48	Já participou do processo de escolha do representante no Conselho Fiscal.	NS	N	S
49	Sabe quem é o seu representante no Conselho Fiscal	N		S
50	Sabem quem são os membros do Conselho Fiscal.	N		S

51	O IPREVI promove audiências públicas a respeito da Previdência e gestão do regime.	NS	N	S
52	Já participou de alguma audiência pública sobre Previdência e gestão do regime.	NS	N	S

**Indique seu grau de concordância sobre as afirmações a seguir:**

53	Considero importante estabelecer contato com o IPREVI para resolver questões sobre previdência.	1	2	3	4	5
54	Busco frequentemente estabelecer contato com o IPREVI para resolver questões sobre previdência.	1	2	3	4	5
55	Compreendo as funções do Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
56	Compreendo o funcionamento do Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
57	Tenho interesse em participar de alguma reunião do Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
58	Tem interesse em ser representante dos seus pares no Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
59	Tenho interesse em ser representante dos seus pares no Conselho Fiscal.	1	2	3	4	5
60	Busco saber quem é o meu representante no Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
61	Busco saber quem é o meu representante no Conselho Fiscal.	1	2	3	4	5
62	Sinto que sou capaz de participar do Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
63	Sinto que sou capaz de ser representante dos meus pares no Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
64	Considero relevante participar das audiências públicas que discutam aspectos ligados à Previdência.	1	2	3	4	5
65	Sinto que sou capaz de participar da audiência pública sobre a gestão do RPPS.	1	2	3	4	5
66	Considero relevante discutir questões previdenciárias no âmbito sindical.	1	2	3	4	5
67	O Conselho Previdenciário do município contribui para o desenvolvimento da previdência dos servidores municipais.	1	2	3	4	5
68	Está satisfeito com o funcionamento do Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
69	Considero adequado o processo de escolha do representante dos segurados no Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
70	Considero satisfatória a representação do meu representante no Conselho Previdenciário.	1	2	3	4	5
71	Considero satisfatória a representação do segurado no Conselho Fiscal.	1	2	3	4	5
72	Considero satisfatórias as audiências públicas realizadas sobre a gestão do RPPS.	1	2	3	4	5
73	Quando procuro o IPREVI para solucionar problemas o atendimento dado é satisfatório.	1	2	3	4	5

**MECANISMOS DE CONTROLE**

**Indique seu conhecimento sobre as questões a seguir:**

Pode fiscalizar o IPREVI:				
74	A prefeitura (poder público municipal)	NS	N	S

75	O Conselho Fiscal do IPREVI.	NS	N	S
76	O Tribunal de Contas do Estado de MG	NS	N	S
77	O Ministério da Previdência Social	NS	N	S
78	A Câmara dos Vereadores.	NS	N	S
79	O Ministério Público	NS	N	S
80	O Sindicato	NS	N	S
81	O IPREVI tem ouvidoria.	NS	N	S
82	Já utilizou a ouvidoria do IPREVI.	N		S
83	Por meio da ouvidoria o segurado poderá informar alguma irregularidade na condução do RPPS.	NS	N	S
84	O Conselho Fiscal do IPREVI fiscaliza a regularidade das contas da unidade gestora (IPREVI).	NS	N	S
85	O IPREVI possui Comitê de Investimento.	NS	N	S
86	O Comitê de Investimento auxilia na definição da política de investimento do RPPS.	NS	N	S
87	A audiência pública de prestação de contas do IPREVI realizada na Câmara dos Vereadores permite a fiscalização do IPREVI.	NS	N	S
88	O IPREVI se submete a auditorias (internas e externas).	NS	N	S

**Indique seu grau de concordância sobre as afirmações a seguir:**

89	Compreendo as funções do Conselho Fiscal.	1	2	3	4	5
90	Compreendo o funcionamento do Conselho Fiscal.	1	2	3	4	5
91	Busco denunciar quando observo alguma situação irregular no IPREVI	1	2	3	4	5
92	Considero relevante a fiscalização da gestão do IPREVI.	1	2	3	4	5
93	Considero relevante o papel do segurado na fiscalização (acompanhamento) do IPREVI.	1	2	3	4	5
94	Considero relevante a realização de auditorias no IPREVI.	1	2	3	4	5
95	Considero as propostas sobre previdência para definir meu voto nas eleições municipais, seja para prefeito ou para vereador.	1	2	3	4	5
96	Considero relevante a lei estabelecer limites para a gestão do RPPS.	1	2	3	4	5
97	O acesso à ouvidoria é satisfatório.	1	2	3	4	5
98	A ouvidoria responde em tempo satisfatório as reclamações formuladas.	1	2	3	4	5
99	A ouvidoria responde de forma clara as demandas que lhe são colocadas.	1	2	3	4	5
100	Considero que por meio da ouvidoria as investigações/fiscalização são realizadas.	1	2	3	4	5
101	Considero satisfatória a atuação do Conselho Fiscal do IPREVI.	1	2	3	4	5
102	O Conselho Fiscal contribui para a gestão adequada dos recursos previdenciários.	1	2	3	4	5
103	Compreendo as funções do Comitê de Investimentos do IPREVI.	1	2	3	4	5

104	O Comitê de Investimentos promove acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS.	1	2	3	4	5
105	Estou satisfeito com o funcionamento do Conselho Fiscal.	1	2	3	4	5
106	O Comitê de Investimentos contribui para a gestão adequada dos recursos previdenciários.	1	2	3	4	5
107	Estou satisfeito com o funcionamento do Comitê de Investimentos.	1	2	3	4	5
108	Considero satisfatória a fiscalização exercida pelos órgãos de controle.	1	2	3	4	5
109	A lei favorece o controle das atividades da unidade gestora.	1	2	3	4	5
110	Considero satisfatória a audiência pública de prestação de contas do IPREVI realizada na Câmara dos Vereadores.	1	2	3	4	5
111	As auditorias realizadas no IPREVI contribuem para a qualidade da gestão do RPPS.	1	2	3	4	5

## SANÇÃO

Indique seu conhecimento sobre as questões a seguir:

112	Tem poder para punir o IPREVI:					
a)	O Conselho Fiscal do IPREVI			NS	N	S
b)	O Tribunal de Contas do Estado			NS	N	S
c)	O Ministério da Previdência Social			NS	N	S
d)	A Câmara dos Vereadores			NS	N	S
e)	O Ministério Público			NS	N	S
f)	O Sindicato			NS	N	S
g)	O Poder Judiciário			NS	N	S
113	Servidores encarregados de encaminhar relatórios aos órgãos e entidades de controle podem ser punidos administrativamente.			NS	N	S
114	Todos envolvidos na gestão dos recursos previdenciários podem ser responsabilizados, administrativa, civil e penalmente.			NS	N	S

Indique seu grau de concordância sobre as afirmações a seguir:

115	Considero importante a previsão de punições para situações de irregularidades na gestão do RPPS:					
a)	Administrativas	1	2	3	4	5
b)	Civis (ex., devolução do dinheiro)	1	2	3	4	5
c)	Penais	1	2	3	4	5
116	Considero satisfatória a possibilidade de punições existentes atualmente quando constatado irregularidade na gestão do RPPS.	1	2	3	4	5
117	Considero que são aplicadas as devidas punições aos infratores quando constatada irregularidade na gestão do RPPS.	1	2	3	4	5
118	Deixaria de votar no candidato que foi punido por alguma questão atrelada à previdência.	1	2	3	4	5