

ACCOUNTABILITY PREVIDENCIÁRIA*



Jean Jacques Dressel Braun

Auditor do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (Iprev/SC)
Mestre em Gestão Pública pela Esag/Udesc

PALAVRAS-CHAVE:
Previdência social; gestão;
accountability previdenciária.

KEYWORDS: *Social welfare;*
management; social security
accountability.

* Artigo originado do trabalho
contemplado com o 3º lugar do Prêmio
Ministro Gama Filho 2014.

RESUMO: Os regimes próprios de previdência dos servidores públicos existem há muito tempo em diversos países e, com o passar do tempo, foram consumindo cada vez mais os seus escassos recursos. Em todo mundo, principalmente a partir da década de 1990, foram criadas políticas públicas que objetivavam reduzir o desequilíbrio das contas previdenciárias. Este trabalho faz breve resgate histórico da Previdência Social, e das principais políticas públicas para a manutenção do equilíbrio das contas previdenciárias no Brasil e no exterior. Em seguida, apresenta o conceito de “*accountability* previdenciária” com alternativa de gestão dos sistemas previdenciários. Para isso, faz um pequeno resgate histórico do conceito e verifica se a legislação federal contempla os instrumentos necessários para sua aplicabilidade. Ao final, são sugeridas as alterações necessárias para a eficiente implantação e manutenção da *accountability* previdenciária nos regimes previdenciários dos servidores públicos.

ABSTRACT: *The welfare regimes of public employees have long existed in many countries and, over time, were consuming ever more scarce resources. Worldwide, mostly from the 1990s, public policies that aimed to reduce the imbalance of pension accounts were created. This paper makes brief historical review of Social Security, and the main public policies to maintain the balance of pension accounts in Brazil and worldwide. Then introduces the concept of “social security accountability” with alternative management of pension systems. To do this, it makes a small historical review of the concept and verifies that the federal legislation includes the necessary tools for their applicability. At the end, suggested the need for efficient deployment and maintenance of accountability in social security pension schemes for civil servants changes.*

INTRODUÇÃO

A previdência social é formada por um conjunto de programas e benefícios que têm por fim garantir recursos necessários à manutenção de seus segurados e dar amparo público aos não contribuintes do sistema (FELIX; RIBEIRO; TOSTES, 2008). Assim, políticas públicas de previdência social, bem como quaisquer outras que visem a atender demandas sociais, precisam utilizar recursos diversos, recursos estes que, seja pelo seu esgotamento natural, seja pelo seu mau aproveitamento e distribuição, se encontram escassos nas sociedades.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema de seguridade universal para todos os cidadãos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e um sistema especial para o funcionalismo público, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), ambos norteados pelo Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, o qual determina a manutenção da sustentabilidade financeira do sistema pela estreita relação entre os valores contribuídos e a concessão de benefícios.

Entretanto, algumas variáveis, entre elas a demográfica, podem afetar esse equilíbrio. Os estudos demográficos apontam um constante e contínuo crescimento da sobrevida das pessoas após a aposentadoria.

Para combater este problema, desde 1998, com a publicação da Emenda Constitucional nº 20, o governo brasileiro tem buscado dar sustentabilidade ao sistema previdenciário através de políticas que reduzem benefícios e incrementam as exigências para se ter direito à aposentadoria.

Entretanto, estas políticas públicas não têm sido suficientes para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPSs. Segun-

do o Anuário Estatístico da Previdência Social 2012, percebe-se um montante de receita previdenciária dos RPPSs de R\$ 58,83 bilhões. Por outro lado, o montante da despesa previdenciária foi de R\$ 97,33 bilhões. Isso gera um resultado previdenciário negativo de R\$ 38,50 bilhões (BRASIL, 2012).

A dificuldade em controlar este déficit pelas iniciativas até agora implantadas pode residir no fato de que existem outras variáveis, estas relacionadas à operacionalidade dos RPPSs, que também afetam sobremaneira o equilíbrio de suas contas: as fraudes, os desvios e a má gestão dos recursos previdenciários.

Por outro lado, os sistemas de previdência em todo o mundo, que eram basicamente regidos pela solidariedade contributiva, estão passando para a forma de acumulação individual. Assim, estão sendo formados fundos que acumularão quantidades gigantescas de recursos que, se não forem bem geridos, não conseguirão arcar com os futuros desembolsos.

A *accountability* previdenciária (AP), além de viabilizar uma gestão social desses recursos, aparece como uma solução heterodoxa à longa história das políticas públicas repetitivas e politicamente esgotadas, que buscavam o equilíbrio financeiro e atuarial pelo sacrifício dos direitos e benefícios dos segurados.

Para apresentar o conceito de *accountability* previdenciária, primeiramente será realizado um breve resgate histórico acerca da previdência social e dos RPPSs no Brasil e no mundo. Em seguida, serão descritas as políticas públicas que foram implantadas para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. Também será apresentado o conceito de *accountability* e seus tipos, bem como uma análise de como a legislação federal contempla a existência e manutenção de uma *accountability* previdenciária nos RPPSs.

trizes de governo para enfrentar problemas relacionados à previdência pública. Neste sentido, mundialmente foram implantadas políticas públicas específicas que tinham como objetivo a tentativa de reduzir os desequilíbrios financeiros e atuariais apresentados pelos sistemas previdenciários dos países.

Com relação à Europa, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou, em 2006, análise das reformas em seus sistemas de aposentadoria pelos pesquisadores Peter Whiteford e Edward Whitehouse, na obra "*Pension challenges and pension reforms in OECD countries*".

Segundo os autores, as recentes reformas previdenciárias têm alguns aspectos comuns. Em primeiro lugar, as condições de elegibilidade de aposentadoria foram esticadas. Em segundo, os reajustes das aposentadorias passaram a ser indexados por índices menos generosos. Em terceiro, determinados regimes estabeleceram gatilhos automáticos em relação às mudanças na expectativa de vida. Finalmente, alguns países, com a participação da iniciativa privada, introduziram sistemas de aposentadoria complementar por contribuição definida (CD).

Quanto às reformas na América Latina, segundo Gentil (2007), estas foram realizadas imitando um modelo mundial de estratégia liberal, baseado na privatização da previdência social, com ênfase na desregulamentação do mercado de trabalho e nos benefícios seletivos ao invés de universais.

Aqui no Brasil, nos anos 1990, alguns fatores foram comuns nos discursos que reivindicavam a necessidade de reformas nos sistemas previdenciários em todo o mundo, dentre eles, segundo Marques, Batich e Mendes (2003), a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal. Outrossim, acrescenta-se o argumento de que os direitos introduzidos pela Constituição de 1988 teriam provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário, causados pelo tratamento desigual entre diferentes categorias de trabalhadores ou pelos impactos provocados pelas alterações no perfil demográfico, entre outros.

Segundo Ogasavara (1998), a ideia central, à época, era a constituição de entidades independentes dos respectivos governos, pelo menos formalmente, com o fim específico de arrecadar contribuições, bem como acumular e gerir recursos capazes de fazer frente ao pagamento dos benefícios previdenciários. Nesse modelo também era prevista a criação de conselhos superiores com a competência para traçar as diretrizes gerais dos RPPSs. Estes conselhos teriam a participação de membros provenientes do governo, do quadro de servidores e também de indicação da própria sociedade civil. Do mesmo modo, com a introdução do regime de capitalização, tentava-se dar um caráter técnico e profissional à composição da diretoria executiva e, principalmente, à administração dos recursos mediante a terceirização parcial ou total pela contratação de empresas ou bancos especializados em gestão de recursos no mercado financeiro e de capitais. Esse modelo alternativo de enfrentamento ao déficit previdenciário foi materializado na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, de 1995. Conforme Marques, Batich e Mendes (2003), as discussões a respeito des-





ta PEC deram origem à Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Naquele momento, o grande argumento para a reforma foi, de modo redundante, o crescente desequilíbrio negativo nas contas da previdência social no Brasil. O grande causador desse desequilíbrio era o sistema de seguridade do servidor público, e nele os privilégios das aposentadorias precoces com vencimentos integrais, fazendo com que este fosse o foco da reforma.

Segundo Silva (2004), em janeiro de 2003, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição que estabelecia um regime único para o setor privado e público, um teto único de aposentadoria para o setor privado e público e a aposentadoria complementar por meio de fundos de pensões. Pode-se observar aqui um resgate das intenções da PEC 33, que originou a EC nº 20/1998. Após quase um ano de negociações no Congresso, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 41, em 31 de dezembro

de 2003. Com as Emendas Constitucionais nºs 20/1998 e 41/2003, o Estado Brasileiro deu início aos ajustes dos RPPSs.

O Projeto de Lei (PL) nº 1.992, de 2007, que instituía o regime de previdência complementar, deu sequência ao que já havia sido aprovado pelo Congresso, agora de forma mais clara e técnica, e foi o precursor da Lei nº 2.618/2012, que finalmente regulamentou a previdência complementar do servidor público da União. Entre seus principais objetivos, destaca-se o de oferecer um tratamento igualitário entre os trabalhadores dos setores público e privado. Para isso, previu a limitação das aposentadorias dos futuros¹ servidores públicos federais até o teto do RGPS.² Com esse limitador no pagamento dos futuros benefícios, foi necessário proporcionar aos novos servidores públicos a contratação de uma renda complementar. Nesse sentido, a lei também prevê a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp).

Novamente aqui se destaca a fundamental criação de um sistema eficiente de controle e fiscalização, devido aos montantes expressivos a serem acumulados neste fundo. Nesse sentido, Caldas (2012) ressalta que uma das alterações propostas para viabilizar a aprovação da matéria pelo Congresso foi tirar de instituições profissionais e especializadas a gestão financeira da Funpresp, passando-a para os diretores desta, geralmente eleitos por sindicatos ou indicados por partidos políticos. Essa mistura, segundo a autora, resultou em muitos negócios fracassados e enormes prejuízos para os patrimônios dos fundos de pensão estatais.

1 Que ingressarem no serviço público federal após a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp).

2 Inicialmente, esse valor foi fixado pelo governo em R\$ 3.916,20. Em 2014, é de R\$ 4.390,24.

CONCEITO E TIPOS DE *ACCOUNTABILITY*

Campos, em 1990, já relatava a dificuldade de encontrar um termo em português que correspondesse à completa abrangência do vocábulo anglo-saxão. No artigo "*Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?*", a autora cita Frederick Mosher, com sua obra "*Democracy and the Public Service*", de 1968, como um dos pioneiros na tentativa de compreensão do vocábulo. Segundo este autor, *accountability* significava responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. *Accountability*, nas palavras de Mosher, "acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho" (MOSHER *apud* CAMPOS, 1990, p. 3).

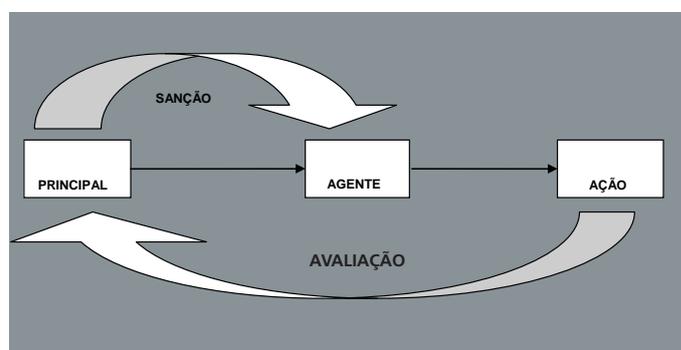
Deve-se destacar aqui uma das principais características da *accountability*: a capacidade de sanção por parte de seus mecanismos e agentes. Mainwaring, citado por Ceneviva (2006, p. 2), alega que "*a accountability não pode se limitar à exigência de justificação ou prestação de contas, mas envolve inevitavelmente alguma forma de sanção, mesmo que de maneira indireta*".

Ceneviva (2006), citando Moreno, Crisp e Shurgart, apresenta um modelo esquematizado que facilita bastante o entendimento básico do processo de *accountability*. Nele é considerada a existência da tríade *Principal, Agente e Ação*.

O modelo tem como premissa que um Principal encarrega um Agente de realizar alguma Ação. Somente é identificada a *accountability* nos casos em que o Principal pode responsabilizar e punir diretamente o Agente com algum tipo de sanção. A figura 1 representa este esquema incluindo uma avaliação da Ação, realizada pelo Principal,

acerca da Ação realizada pelo Agente. O modelo descrito por Ceneviva (2006) não contempla explicitamente esta avaliação. Ela foi incluída na figura devido à dedução de que, para o Principal apurar a conformidade da realização da Ação pelo Agente conforme por ele deliberado, necessária se faz a utilização de algum instrumento de avaliação.

Figura 1 - Esquema do Processo de *Accountability* de Forma Geral



Fonte: Elaboração do autor, com base em Ceneviva (2006).

Estabelecida assim a definição e a dimensão de *accountability* a serem consideradas neste trabalho, é preciso descrever rapidamente os tipos de *accountability* aos quais os agentes públicos podem ser submetidos.

Guillermo O'Donnell foi pioneiro em relação a esta classificação das formas da *accountability*. Conforme Pinho e Sacramento (2009, p. 1.350), a classificação de O'Donnell "ocorre de acordo com o lugar ocupado pelos atores que participam do processo", sendo esta classificação "considerada até hoje uma das principais referências na literatura de ciência política, estabelecendo uma diferenciação espacial" (CENEVIVA, 2006, p. 5).

O'Donnell define a *accountability* em vertical e horizontal. A primeira consiste na fiscalização e na premiação ou punição por parte do cidadão e da sociedade civil organizada através das:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. (O'DONNELL, 1998, p. 28).

Para esse autor, o processo eleitoral é o principal canal da *accountability* vertical. Por meio das eleições, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando contra ou a favor dele.

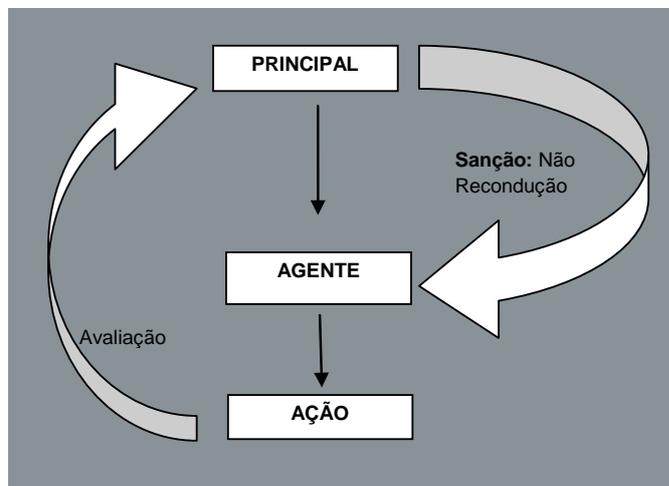
No que diz respeito à *accountability* horizontal, ela compreende:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Dessa forma, ocorre então a *accountability* horizontal ou intraestatal quando mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização e agências governamentais de monitoramento de órgãos e do poder público, dentro da esfera do aparato estatal, exercem a supervisão, premiação ou punição dos administradores ou órgãos governamentais. Como exemplo de órgão de *accountability* horizontal pode-se citar os Tribunais de Contas brasileiros, cuja competência é fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e o cumprimento da legislação pertinente.

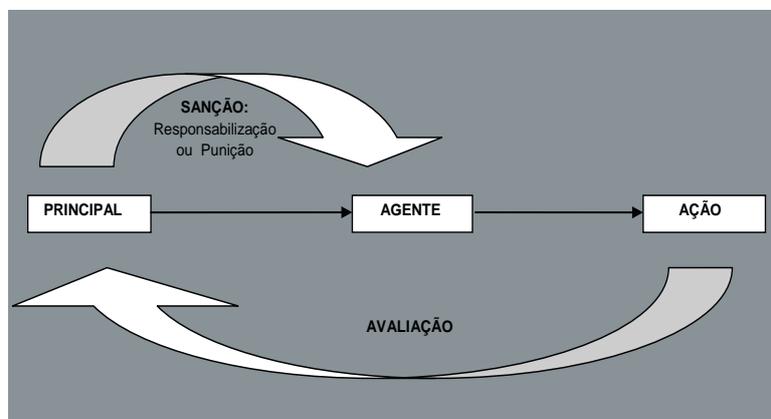
Adaptando o modelo representado na figura 1 às duas tipologias até agora descritas, temos as figuras 2 e 3, a seguir:

Figura 2 - Esquema do Processo de *Accountability* Vertical/Eleitoral



Fonte: Elaboração do autor, com base em Ceneviva (2006).

Figura 3 - Esquema do Processo de *Accountability* Horizontal/Intraestatal



Fonte: Elaboração do autor, com base em Ceneviva (2006).

Finalmente, após esse breve resgate conceitual, onde se buscou uma definição de *accountability* que venha ao encontro das reais necessidades dos agentes de controle e fiscalização dos RPPS no Brasil, passa-se agora a apresentar o conceito de *accountability* previdenciária.

A ACCOUNTABILITY PREVIDENCIÁRIA E A LEGISLAÇÃO FEDERAL

Em relação à *accountability*, a Constituição de 1988 determina, em seu artigo 24, as linhas gerais das competências dos entes federativos para legislar acerca de matéria previdenciária. Este regramento estabelece uma hierarquia de competências para legislar em matéria previdenciária, pois, apesar de ser uma competência concorrente entre os entes, destaca-se, no parágrafo 4º, a superveniência da lei federal no caso de contrariedade desta por lei estadual. Nesse caso, pode-se considerar, em analogia ao esquema descrito na figura 1, que a União corresponde ao Principal na tríade de Ceneviva (2006). Isso porque possui a competência de orientar, supervisionar e acompanhar a legalidade na gestão dos RPPSs. Com a publicação da Lei Federal nº 9.717/1998, denominada Lei Geral da Previdência no Serviço Público, foi retomado o estabelecimento de dispositivos que viabilizam a *accountability* nos RPPSs. A referida lei, já em seu artigo 1º, prioriza o objetivo da manutenção do equilíbrio financeiro atuarial:

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organiza-

dos, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, [...]. (Grifo nosso)

Aqui, novamente pode-se considerar, em analogia ao esquema descrito na figura 1, que a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial corresponde à Ação descrita na tríade de Ceneviva. Isso porque determina que os RPPSs sejam organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O mesmo artigo, em seus incisos I a XI, estabelece quais os critérios que devem ser observados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPS) na organização dos RPPSs para que o objetivo acima estabelecido seja atingido. Tais critérios servirão para o MPS, como Principal, avaliar a Ação de organizar a previdência do servidor delegada aos Agentes, nesse caso, os órgãos gestores dos RPPSs. A objetivação de critérios a serem respeitados e exigidos dos Agentes é uma das condições para a avaliação dos processos de *accountability*, como descritos na figura 1.

Nessa mesma linha de comparação, a previsão de sanção pelo descumprimento de critérios a serem observados na Ação, delegada pelo Principal e executada pelo Agente, também são imprescindíveis nos proces-



dos de *accountability*. Dessa forma a Lei nº 9.717/1998, em seus artigos 7º e 8º, também prevê as sanções pelo descumprimento desses procedimentos:

Art. 7º. O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

Art. 8º. Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais. (BRASIL, 1998).

A lei em questão novamente estabelece que o órgão fiscalizador dos RPPSs seja o Ministério da Previdência e Assistência Social.

No texto legal, pode-se observar a presença de todos os elementos do esquema de *accountability* retratados na figura 1. A

União, através do MPS, é o Principal. O gestor estadual do RPPS representa o Agente. A Ação é a gestão do RPPS.

O mesmo também determinou outro importante dispositivo de *accountability* nos RPPSs, desta vez do tipo vertical/eleitoral.

Art. 9º. A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal:

I - contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento; (BRASIL, 1998).

Observando-se que a Lei nº 9.717/1998 foi a primeira que estabeleceu os elementos da tríade Principal, Agente e Ação, bem como os critérios de avaliação da Ação e as respectivas sanções, pode-se considerá-la como marco na regulamentação dos processos de *accountability* nos RPPSs.

O mais importante instrumento para a *accountability* horizontal/interestatal da gestão dos RPPSs foi criado pelo Decreto nº 3.788/2001. Esse decreto, conforme seu preâmbulo, "Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP".

O CRP, fundamentado na avaliação das informações prestadas pelos gestores dos RPPSs dos entes federativos, atesta que esses estão de acordo com os mandamentos da Lei nº 9.717/1998. A não emissão do CRP considera que o ente não atendeu aos critérios de avaliação estabelecidos, submetendo-o às sanções previstas na referida lei, em seu artigo 7º, mais especificamente a contenção de repasses de verbas e federais. Em analogia ao esquema da figura 1, a não emissão do CRP

corresponde a uma sanção ao ente federativo do gestor (Agente) que, após avaliação da sua gestão do RPPS pelo MPS (Principal), não atendeu aos critérios exigidos por este.

A Portaria MPS nº 402/2008 estabeleceu importantes normativas que reforçam os processos de *accountability* nos RPPSs, dentre outras coisas:

- a) quem será o agente da tríade descrita na figura 1, nesse caso, a unidade gestora do RPPS do ente federativo;
- b) o conceito de unidade gestora dos RPPSs;
- c) as competências da unidade gestora;
- d) o estabelecimento de colegiado ou instância de decisão colegiada na gestão dos RPPSs.

Destaca-se, nesse momento, a ratificação de um importante instrumento de *accountability* nos RPPSs, previsto legalmente em outros dispositivos já apresentados: o colegiado ou instância de decisão.

Em outras palavras, a legislação estabelece um modelo de gestão com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo nos órgãos colegiados, nos moldes do artigo 194, parágrafo único, inciso VII da CF/1988. A intenção do legislador era fazer com que os segurados/patrocinadores do sistema participassem ativamente da gestão previdenciária dos recursos custodiados ao gestor do RPPS. Eles, institucionalizados em forma de conselhos, serão os Principais que delegarão a um Agente a responsabilidade de conduzir a gestão dos RPPSs, conforme as diretrizes deliberadas por eles.

Na Lei Federal nº 12.618/2012, que regulamentou a aposentadoria complementar dos servidores públicos da União, também foram contemplados instrumentos legais que ratificam e fortalecem a atuação dos conselhos nos processos de *accountability* vertical/eleitoral das entidades que serão responsáveis pela gestão dos novos fundos. A normativa regulamentou alguns procedimentos inerentes e necessários para que a sua função de

accountability vertical/eleitoral fosse plenamente exercida.

Art. 5º A estrutura organizacional das entidades de que trata esta Lei será constituída de conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria executiva, observadas as disposições da Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.

§ 1º Os Conselhos Deliberativos terão composição paritária e cada um será integrado por 6 (seis) membros.

§ 2º Os Conselhos Fiscais terão composição paritária e cada um deles será integrado por 4 (quatro) membros.

§ 3º Os membros dos conselhos deliberativos e dos conselhos fiscais das entidades fechadas serão designados pelos Presidentes da República e do Supremo Tribunal Federal e por ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

§ 4º A presidência dos conselhos deliberativos será exercida pelos membros indicados pelos patrocinadores, na forma prevista no estatuto das entidades fechadas de previdência complementar.

§ 5º A presidência dos conselhos fiscais será exercida pelos membros indicados pelos participantes e assistidos, na forma prevista no estatuto das entidades fechadas de previdência complementar.

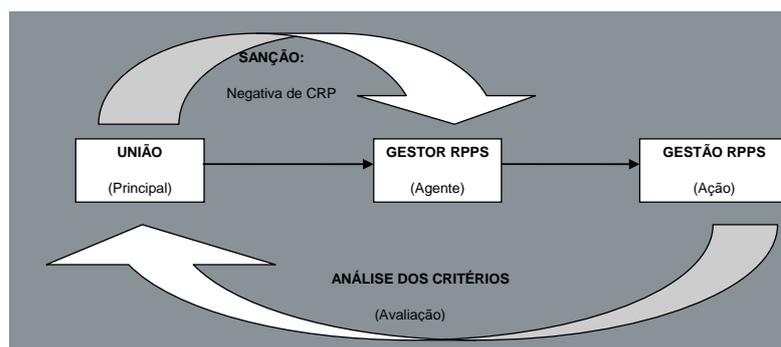
§ 6º As diretorias executivas serão compostas, no máximo, por 4 (quatro) membros, nomeados pelos conselhos deliberativos das entidades fechadas de previdência complementar. (BRASIL, 2012a).

O mandamento, além de ratificar a existência dos conselhos deliberativos/administração e fiscal, bem como determinar suas formas de composição e escolha, prevê que as diretorias

executivas das entidades sejam nomeadas por eles. Foi estabelecida assim mais uma forma de sanção típica da *accountability* vertical/eleitoral. Considerando o conceito de *accountability* apresentado anteriormente, sua representação pela tríade Principal, Agente e Ação, além da descrição dos dispositivos legais acerca da matéria, pode-se deduzir que há uma série de instrumentos na legislação previdenciária que viabilizam a existência e manutenção de processos de *accountability*, tanto vertical/eleitoral como horizontal/intraestatal sobre a gestão dos RPPSs. Esta *accountability*, que se preza especificamente para a otimização da gestão previdenciária dos RPPSs, é denominada neste trabalho de *accountability* previdenciária (AP). Na legislação analisada, pode-se constatar que existe AP tanto do tipo horizontal/intraestatal como do tipo vertical/eleitoral. A AP horizontal/intraestatal é a exercida pelo MPS sobre os RPPSs. Nesse caso, o MPS ocupa a figura de Principal, os entes e os gestores dos RPPSs representam os Agentes e a Ação é a gestão do RPPS. Da mesma forma, pode-se identificar a viabilização da avaliação da Ação pela obrigatoriedade do gestor do RPPS em prestar as informações solicitadas pelo MPS, bem como o estabelecimento de critérios/parâmetros para a avaliação dessas informações. O dispositivo de sanção também foi previsto, sen-

do a não emissão/renovação do CRP para o ente. A figura 4 identifica, na AP horizontal/intraestatal exercida pelo MPS sobre os RPPSs, todos os elementos da tríade Principal, Agente e Ação.

Figura 4 - Esquema do Processo de Accountability Previdenciária Horizontal/ Intraestatal exercido sobre os RPPSs pelo MPS



Fonte: Elaboração do autor, com base em Ceneviva (2006).

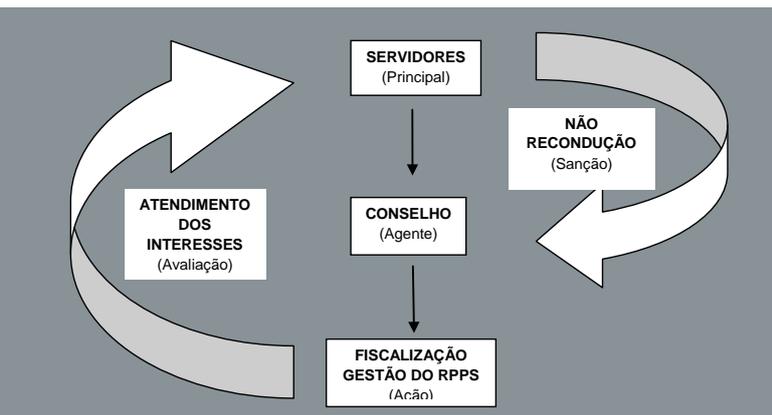
A AP vertical/intraestatal foi contemplada pela instituição dos colegiados de decisão ou conselhos de administração. Na realidade, a legislação, ao criar os conselhos de administração, submeteu os RPPSs a dois processos de AP vertical/eleitoral. O primeiro ocorre quando a legislação determina que os membros devem ser eleitos, no caso dos representantes dos



segurados, e indicados, no caso dos representantes dos patrocinadores.

Em analogia à tríade de Ceneviva, os segurados/patrocinadores passam a representar a figura do Principal, que delega ao conselho eleito/indicado a competência da fiscalização da gestão dos RPPSs. Estes, caso não obtenham uma avaliação favorável no atendimento dos interesses dos segurados, podem sofrer a sanção de não serem reconduzidos. A figura 5 apresenta, no processo de AP exercido pelos servidores/patrocinadores sobre os conselhos, todos os elementos da tríade.

Figura 5 - Esquema Processo de Accountability Previdenciária exercido sobre os Conselhos dos RPPSs pelos Servidores/Patrocinadores

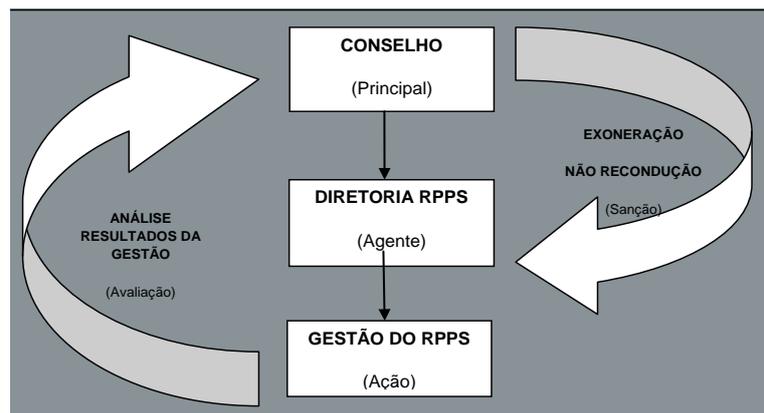


Fonte: Elaboração do autor, com base em Ceneviva (2006).

O segundo processo de AP vertical/eleitoral é estabelecido quando a legislação determina, entre as competências dos conselhos de administração, a nomeação e a exoneração da diretoria executiva. Agora, os conselheiros passam a representar a figura do Principal, avaliando a gestão da diretoria executiva, que representa o agente que tem como ação a gestão do RPPS. Caso os gestores não obtenham uma avaliação favorável no desempenho da ação, podem sofrer a sanção de serem exonerados ou não reconduzidos. A figura 6 mostra, na AP exerci-

da pelos conselhos sobre a diretoria executiva, todos os elementos da tríade.

Figura 6 - Esquema Processo de Accountability Previdenciária exercido sobre a Diretoria Executiva dos RPPSs pelos Conselhos



Fonte: Elaboração do autor, com base em Ceneviva (2006).

Finalmente, o quadro 1 apresenta um resumo dos tipos de AP exercidos sobre os RPPSs estaduais, bem como identifica as figuras da tríade e seus critérios de avaliação e sanções aplicáveis conforme a legislação federal.

Quadro 1 - Tipos e Elementos de Accountability Previdenciária presentes nos RPPSs Estaduais estabelecidos pela Lei Federal

TIPO	PRINCIPAL	AGENTE	AÇÃO	AVALIAÇÃO	SANÇÃO
Horizontal/ Intraestadual	União - MPS	Entes – Unidades Gestoras	Gestão do RPPS	Legalidade Resultados do RPPS	Não emissão do CRP
Vertical/ Eleitoral 1	Servidores Patrocinadores	Conselho	Fiscalização Gestão do RPPS	Atendimento dos interesses dos segurados	Não recondução dos conselheiros
Vertical/ Eleitoral 2	Conselho	Diretoria Executiva	Gestão do RPPS	Legalidade Resultados do RPPS	Exoneração ou não recondução da Diretoria Executiva

Fonte: Elaboração do autor.

CONCLUSÃO

Esse trabalho apresentou o conceito de *accountability* previdenciária como instrumento de gestão para o equilíbrio das contas previdenciárias.

Para alcançar esse objetivo, primeiramente foi feito um breve resgate histórico e conceitual do tema Previdência Social, bem como dos RPPSs, no Brasil e no mundo.

O que se observou foi um natural processo de amadurecimento dos diversos sistemas previdenciários no mundo. Todavia, na segunda metade do século XX, sob o argumento neoliberal de estancar o déficit fiscal provocado, em grande parte, pelo desequilíbrio nas contas previdenciárias, proliferaram modelos baseados na unificação dos regimes previdenciários, bem como em sistemas complementares de capitalização. Sob esse tipo de sistema, os valores acumulados são enormes, além dos riscos aos quais tais valores serão expostos para sua adequada remuneração.

Dessa forma, demanda-se a institucionalização de instrumentos eficientes de controle e fiscalização da gestão desses recursos. A criação de políticas públicas que priorizem os mecanismos de controle e gestão teria menor resistência política, uma vez que a histórica resistência popular às reformas previdenciárias pelo mundo se deve ao fato de que estas, em sua grande maioria, penalizavam sobremaneira os segurados, prolongando os prazos de aquisição de direitos ou incrementando as alíquotas de contribuição.

Nesse sentido, foi apresentado o conceito de *accountability* previdenciária como uma alternativa para a manutenção do equilíbrio das contas dos RPPSs.

Para garantir a eficiência dos processos de AP, foi destacada a necessidade da presença de todos os elementos da tríade Principal, Agente e Ação nos processos de *accountability* estabelecidos para a gestão dos RPPSs. Indispensáveis também se fazem os dispositivos legais que assegurem o acesso às informações necessárias à avaliação da Ação realizada pelo Agente, bem como a definição de mecanismos de sanção, caso sua Ação seja insuficiente. De maneira geral, ao serem analisados os dispositivos da legislação federal, ficou evidenciado que estes preveem a existência e a manutenção de processos de AP.

Neste momento, ficam as seguintes questões:

- Qual o índice de participação dos segurados dos RPPSs nas eleições dos Conselhos de Administração?
- Existem instrumentos de avaliação objetiva da gestão dos RPPSs?

- As legislações dos RPPSs estaduais e municipais contemplam a existência e manutenção dos instrumentos necessários à efetividade do conceito de *accountability* previdenciária, principalmente nas do tipo eleitoral/vertical?

Estas questões se justificam, pois, para que os segurados exerçam plenamente o seu direito de participar da gestão dos seus RPPSs, é necessário que os entes federativos, por intermédio de seus gestores do RPPS, invistam na divulgação da cultura previdenciária junto às associações e sindicatos de servidores. Somente com esta “educação previdenciária” é que se pode esperar que os Conselhos possuam a representatividade devida para exercerem suas competências.

Por outro lado, é preciso que os mecanismos de avaliação de gestão dos RPPSs estaduais pelo Ministério da Previdência Social (MPS) não somente contemplem a existência de previsão legal da AP, mas também a existência dos instrumentos e condições imprescindíveis para a sua execução. Com isso, o MPS poderia constatar se as verdadeiras atribuições, determinadas pela legislação federal aos conselhos como instrumento fundamental de AP, estão sendo plenamente exercidas. Assim, é primordial que o MPS estabeleça indicadores para a objetivação da avaliação da gestão dos RPPSs.

Quanto às legislações estaduais, necessário se faz que elas não sejam uma simples cópia do mandamento federal para a obtenção do CRP, mas que ainda disponibilizem os meios e as alternativas de avaliação e sanção para o Conselho de Administração de seu RPPS. Isto porque, diante da impossibilidade de sancionar o agente, a AP perde uma de suas características fundamentais: a capacidade de sanção a um agente que executa uma ação aquém dos parâmetros estabelecidos pelo principal. Somente dessa forma o Conselho de Administração poderá exercer suas competências de maneira eficiente e tempestiva, conforme previsto pela legislação federal. Além disso, nada mais injusto ser exercida plenamente a AP, pelos segurados do RPPS sobre os conselheiros, e não dar a estes os mesmos instrumentos necessários para sancionar a diretoria executiva, responsável direta pelos atos de gestão dos RPPSs.

Por último, no caso dos Conselhos de Administração, apesar de o MPS verificar a previsão legal desses conselhos na legislação previdenciária estadual, também poderia proceder análise mais criteriosa do regulamento da sua eleição e do seu extrato, do ato de nomeação dos conselheiros, do seu regimento interno, bem como da divulgação das atas das reuniões.

REFERÊNCIAS

BISPO, Helenilson Santos. **O desafio da sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social**: uma análise a partir da situação de oito municípios baianos. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional e regimes próprios de previdência**. Curitiba: Juruá, 2003.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. PNAD 2009: primeiras análises: tendências demográficas. **Comunicados IPEA**, Brasília, n. 64, 13 out. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101013_comunicadoipea64.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.717, 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 Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 15 set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. 2012a. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo [...] e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 15 set. 2012.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **AEPS 2012**: Anuário Estatístico da Previdência Social 2012. Brasília, 2012b. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/estatisticas/aeps-2012-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2012>. Acesso em: 16 jun. 2014.

CALDAS, Suely. Bem-vinda a FUNPRESP. **Revista da Previdência Social**, Brasília, ano 2, n. 3, p. 20-21, maio/ago. 2012.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito, 2006.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2006.

COELHO, Daniela Mello. **Aspecto contemporâneo e prospectivo do regime de previdência dos servidores públicos**. 2007. Tese (Doutorado em Direito)–Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

- CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos de Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001.
- FELIX, Cláudia Lima. **Regime Próprio de Previdência e Assistência Social**: uma análise do grau de conhecimento que o servidor público do Município do Rio de Janeiro detém em relação às informações gerenciais do regime previdenciário municipal. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças, 2009.
- FELIX, Cláudia Lima; RIBEIRO, Heliton José; TOSTES, Fernando P. Uma contribuição à análise de fatores que influenciam o equilíbrio do sistema previdenciário. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39, p. 23-28, 2008.
- GENTIL, Denise Lobato. A falsa crise no sistema de seguridade social no Brasil: uma análise financeira do período de 1990-2005. In: CONGRESSO TRABALHISTA BRASILEIRO, 1., 2007, Brasília. **Anais...** Brasília, 2007.
- GOMES, Jane Pinto. **As reformas previdenciárias no Brasil e no Chile e seus impactos sobre os benefícios de aposentadoria do regime geral**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)–Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.
- MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press. 2003. (Oxford Studies in Democratization)
- MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.17, n. 1, p. 111-121, jan./mar. 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MESA LAGO, Carmelo. La reforma estructural de las pensiones de seguridad social em América Latina: modelos, características, resultados y lecciones. **Revista Internacional de Seguridad Social**, Ginebra, v. 54, n. 4, p.77-103, out./dez. 2001.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Mathew S. The *accountability* deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press. 2003. (Oxford Studies in Democratization)
- NASCIMENTO NETO, José Afonso. **O regime próprio da previdência social**. 2009. Disponível em: <www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1190>. Acesso em: 26 ago. 2011.
- NOGUEIRA, Narlon Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos**. 2010. Dissertação (Mestrado)–Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2010.

- O'DONNELL, Guillermo (1998) *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 44. p. 27-54, 1998. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2012.
- OGASAVARA, Roberto Shoji. **Previdência dos servidores públicos**: riscos e oportunidades. 1998. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/MencaoHonrosa2topicosIII_PTNI/OGASAVARA_Roberto_Shoji.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2012.
- OLIVEIRA, Antonio Carlos de. **Direito do Trabalho e previdência social**: estudos. São Paulo: LTr, 1996.
- PASSOS, Benetido Claudio. **IDP - Índice de Desenvolvimento Previdenciário**: uma nova ferramenta para a gestão previdenciária no Brasil. Rio de Janeiro: E-Papers, 2005.
- PINHEIRO, Vinícius C. Modelo de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 12, p. 63-90, jun./dez. 1995.
- PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, 2009.
- POLANYI, Klaus. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- RAMOS, Severino Garcia. **Noções de previdência privada aberta**. Rio de Janeiro: Editora Funenseg, 1988.
- ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- RUSSEL, Bertrand. **Ética e Política na sociedade humana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Previdência Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p.16-32, jul./set. 2004.
- WHITEFORD, Peter; WHITEHOUSE, Edward. Pension challenges and pension reforms in OECD countries. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 22, n. 1, 2006.