

A Accountability Previdenciária como garantia de maior eficiência e transparência na gestão dos RPPSS Estaduais

Clerilei Aparecida Bier

Doutora em Direito pela Universidad Complutense de Madrid, UCM, Espanha.

Professora pela Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, Brasil

clerilei.bier@udesc.br

Jean Jacques Dressel Braun

Mestrando em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, Brasil.

Auditor de Previdência do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPREV/SC, Brasil

jjdb111@gmail.com

Resumo: Em todo mundo, principalmente a partir da década de 1990, foram criadas políticas públicas que objetivavam reduzir o desequilíbrio das contas previdenciárias. Este trabalho apresenta o conceito de Accountability Previdenciária, como uma alternativa a mais para a manutenção do equilíbrio das contas previdenciárias. Para isso, faz um resgate histórico da Previdência Social, bem como um resumo das principais políticas públicas para a manutenção do equilíbrio das contas previdenciárias pelo mundo e no Brasil. Além disso, faz um breve resgate histórico do conceito de accountability e verifica se a Legislação Brasileira contempla os instrumentos necessários para sua implementação e manutenção. Ao final, são sugeridas as alterações necessárias para a eficiente implantação e manutenção da Accountability Previdenciária nos regimes previdenciários dos servidores públicos estaduais.

Palavras-chave: Accountability. Gestão de Recursos. Equilíbrio das Contas Previdenciárias.

Introdução

O desenvolvimento histórico da Previdência Social, bem como dos RPPSs – Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos -, no mundo e no Brasil, caracteriza-se por um natural processo de amadurecimento dos diversos sistemas previdenciários desde as suas origens. Inicialmente, a noção de previdência estava mais associada à assistência social, pois as famílias e tribos cuidavam de seus inválidos através de contribuição solidária dos bens e serviços necessários à sobrevivência deles. Com a Revolução Industrial, não foi possível continuar com essa visão solidária e filantrópica de previdência.

A partir daquele momento, o Estado, com maior ou menor participação, começou a arcar com a assistência aos idosos e inválidos. Com o plano Bismark, em 1883, começou-se a institucionalizar pela Europa um seguro social, financiado de forma tripartite pelos empregados, empresas e governo, com a finalidade de custear algumas contingências sociais dos primeiros, dentre as quais a aposentadoria. Sem embargo a este modelo de seguro social com caráter de poupança compulsória, lhe faltava a noção de solidariedade social, não abrangendo a totalidade dos contribuintes, nem dos beneficiários. Em 1944, com o Plano Beveridge, surgiu uma nova versão deste seguro social, na qual se defende a universalização da proteção social, independentemente de contribuição do trabalhador. Este modelo denominado de Seguridade Social, apesar de continuar sendo financiado de forma tripartite, conta a partir de então com uma maior participação do estado mediante a arrecadação de tributos,, e passa a abranger também políticas assistenciais e de proteção à saúde. A proteção social passa a estender-se a todos os trabalhadores, independente de contribuição específica destes para o sistema previdenciário,, (CASTRO; LAZZARI, 2006; GOMES, 2009; FÉLIX, 2009; FELIX, RIBEIRO E TOSTES, 2008; NOGUEIRA, 2010; RIBEIRO, 2001; RUSSEL, 1977; POLANYI, 2000)

Estes dois tipos de seguro social serviram de fundamento para a grande maioria dos sistemas previdenciários pelo mundo até a segunda metade do século XX quando, sob o argumento neoliberal de estancar o déficit fiscal provocado, em grande parte pelo desequilíbrio nas contas previdenciárias, (GENTIL, 2007; MESA-LAGO, 2006; SILVA, 2004;) proliferaram-se modelos previdenciários baseados em sistemas complementares de capitalização.

Essas reformas, de maneira geral, tiveram como principal fundamento a poupança individual, cadenciando-se, caso a caso, à centralização dos recursos das contribuições em órgãos estatais, ou não. O Estado passa a garantir uma proteção mínima, suplementada por outro sistema complementar, estatal ou não. Nesse sentido, a solidariedade garante um benefício mínimo, e qualquer renda superior a este valor mínimo deve ser custeada pela poupança individual de cada segurado (GENTIL, 2007; FÉLIX; SILVA, 2009; VIANNA, 2003). No Brasil esse processo encontra-se também em fase de implantação, sendo sua principal justificativa a manutenção do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto em nosso texto constitucional.

Neste sentido, criou-se nos últimos anos no Brasil todo um arcabouço legal para a manutenção desse equilíbrio, tanto no Regime Geral de Previdência – RGPS –, como no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS. Sob o argumento de manter este equilíbrio, afetado principalmente pelo déficit dos RPPSs, as reformas estão mudando de regime de repartição (de caixa), para o de capitalização (acumulação). Em um período não muito longo, os fundos constituídos por este mecanismo terão um grande volume de recursos, os quais estarão sujeitos aos mais diversos riscos. (BISPO, 2004; MEIRELLES, 2005; NOGUEIRA, 2010; PINHEIRO, 1995).

Assim, para minimizar os riscos relacionados aos fatores operacionais e de gestão destes recursos, devem ser desenvolvidos mecanismos e instrumentos que viabilizem sua correta e transparente gestão.

Neste diapasão é que se insere o conceito de Accountability Previdenciária – AP – a qual, além de possibilitar uma gestão social destes

recursos, aparece como uma solução heterodoxa à longa história de políticas previdenciárias, repetitivas e politicamente esgotadas, que buscavam a sustentabilidade dos RPPSs pela forte e discreta redução de benefícios sociais.

1 As reformas pelo Mundo

Os principais fatos históricos relativos aos sistemas previdenciários pelo mundo e no Brasil, bem como dos RPPSs brasileiros, serão apresentados resumidamente à continuação com a apresentação de uma linha temporal.

Para isso foram elaboradas duas figuras, sendo que a primeira relaciona os principais fatos históricos referentes à Previdência Social no mundo e no Brasil, e a segunda descreve os principais fatos históricos relacionados aos RPPSs no Brasil.

2 As reformas implantadas na Europa, na América Latina e no Brasil para combater o desequilíbrio das contas previdenciárias.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE -, composta por 34 países, analisou as reformas implantadas em seus sistemas de aposentadoria. Em 2006, os pesquisadores Peter Whiteford e Edward Whitehouse, na obra “Pension challenges and pension reforms in OCDE countries”, realizaram um diagnóstico completo acerca das reformas realizadas desde 1990.

O Gráfico 1 demonstra a frequência de utilização de cada tipo de reforma implementada nos países membros da OCDE. Para isso, os tipos de reforma foram agrupados em:

1. Idade - alterações na idade de elegibilidade para aposentadoria;
2. Incentivos - ajustes nos incentivos à aposentadoria;

Mundo		Brasil	
Sistemas de Capitalização	Anos 90	EC/20 Equilíbrio Fin e Atuarial	1998
Plano Beveridge – Estado Social	1944	Const. 1888 – Previd. E direito Social	1988
		Criação MPAS	1977
		Criação do INPS – Unificação IAP's Rep. Simples	1967
		Criação dos IAPs	1933
Plano Bismark – Seguro Social	1883	Lei Eloy Chaves – CAP's	1923
		Const. 1821 – "aposentadoria"	1891
Inst. Assist. Poor Law (1901)	Id. Mod.	Decr. Imperial Aposent. Prof. apos 30 anos	1821
		Assist. / Santas Casas	1543
Assist. Familiar/Tribal	Id. Antiga		

Figura 1 – Resumo fatos históricos relacionados à Previdência Social no mundo e no Brasil.
Elaboração dos autores.

Fato	Data
Lei 2.218/12 – Previdência Complementar do Servidor da União	2012
EC 41/03 e Lei 10.887/04 – Contribuição inativos, fim da integralidade e paridade dos proventos	2003
EC 20/98 e Lei 9717/98 – Caráter Contributivo e Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, tempo de contribuição	1998
EC. 03/93 Contrib. de serv. p/ custeio das apos. pensões	1993
CF/88 cria os RPPS – proporc. Tempo de serviço	1988
Criação do SIMPAS e incorporação do IPASE	1977
Estatuto do Servidor Público Civil Federal - sem relação contribuição x benefício	1962
Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União passa para o IPASE	1938
Const. 1934 – prevê Aposentadoria Compulsória	1934
Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União	1926
Lei Eloy Chaves – CAP's	1923
Const. 1891 – "Aposentadoria" - serv. públicos invalidos a serviço da nação	1891
Montepio dos órfãos e viúvas da Marinha Mercante	1795

Figura 2 – Resumo dos fatos históricos relacionados aos RPPSs no Brasil.
Elaboração dos Autores.

3. Benefícios - alterações dos anos na fórmula de benefícios ou condições de qualificação;
4. Gatilhos - relacionados à expectativa de vida e/ou à sustentabilidade financeira;
5. CD - regime de contribuição definida;
6. Outros.

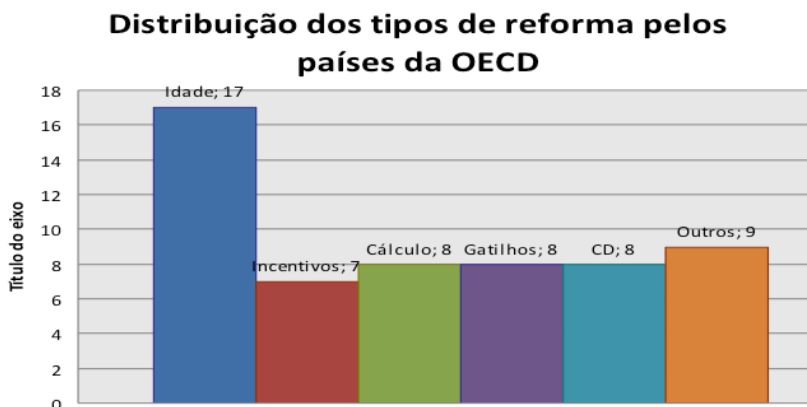


Gráfico 1 – Distribuição dos tipos de reforma pelos países da OCDE

Fonte: Elaboração dos autores (2012).

Igualmente, o Gráfico 2 abaixo demonstra a frequência de utilização destes tipos de reforma entre os países da América Latina.

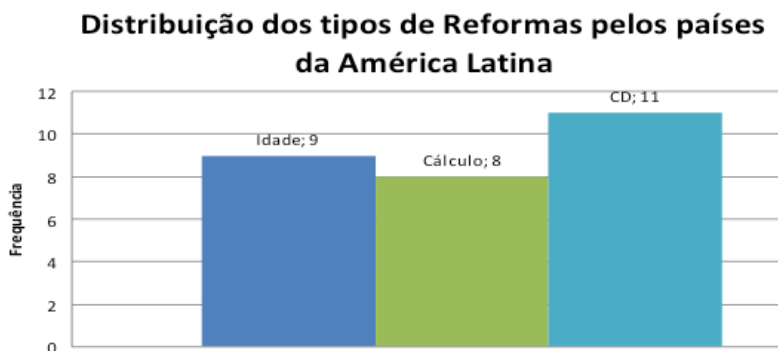


Gráfico 2 – Distribuição dos tipos de reforma pelos países da América Latina

Fonte: Adaptado de Carmelo Mesa-Lago (2007).

As reformas acima foram implementadas objetivando o equilíbrio dos sistemas previdenciários como um todo, abrangendo tanto os RGPSs como os RPPSs.

No Brasil, uma das primeiras alternativas de reforma do sistema como um todo, foi a proposta de Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Ela previa, segundo Ogasavara (1998), a passagem dos regimes de repartição (pacto entre gerações) para um regime de capitalização.

Todavia, o modelo já previa a criação de conselhos superiores com a competência para traçar as diretrizes gerais dos RPPSs. Esses conselhos teriam a participação de membros provenientes do governo, do quadro de servidores e também por indicação da própria sociedade civil. Esse modelo alternativo de enfrentamento ao déficit previdenciário foi aperfeiçoado pela EC – Emenda Constitucional - 41/03.

A mais recente normativa visando à diminuição do déficit, foi a Lei 2.618, de 30 de abril de 2012, que regulamentou a aposentadoria complementar dos servidores públicos da União. Sob esse tipo de sistema, os valores acumulados serão enormes, bem como o risco aos quais tais valores serão expostos para sua adequada remuneração.

Nesse ponto, é que se insere a discussão sobre a necessidade de criação de um sistema eficiente de controle e fiscalização, devido aos montantes expressivos a serem acumulados (COSTA, 2007; OGASAVARA, 1998; PASSOS, 2005; SCHWARZER, 2008; SILVA, 2004; 2006; VAZ, 2009). Uma das alterações propostas para viabilizar a aprovação da matéria foi, segundo Caldas (2012), tirar de instituições profissionais e especializadas a gestão financeira desses montantes, passando-a para os diretores dos fundos, geralmente eleitos por sindicatos ou indicados por partidos políticos. Essa mistura, segundo a autora, já resultou em muitos negócios fracassados e enormes prejuízos para os patrimônios dos fundos de pensão estatais.

3 O conceito de *accountability* e a *accountability* previdenciária – AP

A magnitude dos riscos associados a fraudes a que estão expostos os regimes previdenciários foi apresentado por Felix, Ribeiro e Tostes (2008), em seu trabalho “Uma Contribuição à Análise dos Fatores que Influenciam o Equilíbrio do Sistema Previdenciário”, o qual também destaca a necessidade de uma estrutura consistente de controle como instrumento de detecção e minimização desses eventos.

Neste diapasão a defesa da inserção de mecanismos institucionalizados de controle, de fiscalização e de monitoramento dos sistemas previdenciários, apresentada neste trabalho, levada a termo mediante o desenvolvimento do conceito de AP, e da verificação dos dispositivos legais que permitam que a mesma sirva de instrumento de controle social dos RPPS estaduais.

4 O conceito de *accountability*

A *accountability* tem sido tratada na literatura segundo Rocha (2011) de forma abrangente e variada, sendo referida desde o campo dos estudos sobre democracia ao campo dos estudos sobre burocracia. Apesar disso, ou devido mesmo à abrangência interdisciplinar necessária à sua compreensão, a palavra *accountability* foi de difícil tradução para o vocabulário brasileiro.

Anna Maria Campos, em 1990, já relatava a dificuldade de encontrar um termo em português que correspondesse à completa abrangência do vocábulo anglo-saxão. A autora, em seu artigo “Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?” cita Frederich Moser, com sua obra “Democracy and the Public Service”, de 1968, como um dos pioneiros na tentativa de compreensão do vocábulo, o qual entendia por *accountability* a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo.

Accountability, nas palavras do autor, “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, 1968 apud CAMPOS, 1990, p.3).

Também as distintas qualificações dadas a palavra accountability evidenciam segundo Pinho e Sacramento (2009, p.1.354), “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”.

Este entendimento compartilhado pela maioria dos autores, especialmente quanto a finalidade e objetivos da accountability, não se mantém a partir do momento em que o foco da análise muda para o sujeito, objeto e capacidade de sanção da mesma, gerando segundo Ceneviva (2006) um intenso debate.

Em relação aos sujeitos de accountability, Ceneviva (2006), identifica a corrente na qual autores como Guillermo O'Donnell (1998, 1999 e 2003), Charles Kenney (2003), Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (2005) e Mainwaring (2003), a accountability somente está presente nos mecanismos formais e institucionalizados de controle, afastando de sua abrangência a imprensa e as organizações da sociedade civil; e a corrente, composta por Delmer Dunn (1999), Robert Keohane (2002) e Ronald Oakerson (1989), que considera a imprensa e as organizações da sociedade civil como agentes de accountability, e ambas as correntes consideram imperiosa a capacidade de sanção.

Quanto ao ao objeto da accountability, discute-se se ela foca somente a fiscalização e controle das violações legais e jurídicas ou também se deve sancionar politicamente os agentes públicos, no caso de desempenho aquém do esperado. Para Ceneviva (2006), parece muito claro que a accountability deve prever a responsabilização política, e não apenas legal ou jurídica, de governantes e burocratas por seus atos e omissões, considerando ainda que a accountability deve se dar também em relação ao desempenho dos governantes no exercício do poder público.

Uma terceira grande controvérsia segundo o mesmo autor , recai sobre a capacidade de sanção por parte dos mecanismos e agentes de accountability, os quais mesmo tendo limitadas as funções de monitoramento e fiscalização, e sem possibilidade de “sancionar direta e formalmente burocratas e governantes, são incluídos no conjunto dos instrumentos de responsabilização desde que tenham em seu poder a possibilidade de acionamento de outras formas de sanção”. (CENEVIVA, 2006, p.2)

Dessa forma, são considerados agentes de accountability aqueles , que, mesmo indiretamente, possuem instrumentos de sanção à sua disposição. Um exemplo desse caso é o Ministério Público, o qual, mesmo não tendo competência para aplicar atos de sanção, dispõe de meios legais

Feito este breve resgate conceitual, buscou-se uma definição de accountability que venha ao encontro das reais necessidades dos agentes de controle e fiscalização dos RPPSs no Brasil. O conceito, que prevê o controle legal e político dos atores envolvidos, é o que será usado neste trabalho como referência para a análise do sistema de accountability ao qual são submetidos os RPPSs estaduais no Brasil.

Dessa forma, acolhemos a abordagem de Rocha (2011, p.85), que em conformidade com os estudos de O'Donnell, 1988; Mainwaring, 2005; e Rocha, 2008, entende que a mesma se realiza num plano mais geral

no processo eleitoral, com o cidadão exercendo o seu poder de eleger os governantes e representantes. Porém, ela também se realiza no dia-a-dia da atuação dos agentes e organizações públicas. E ocorre não só a partir das diferentes instâncias de controle no interior da estrutura do Estado, mas também através do controle exercido pela imprensa, pelas organizações e associações da sociedade civil e pelos próprios cidadãos, cujas ações, de alguma forma, resultem algum tipo de constrangimento ou sanção

E complementarmente a tal conceituação adotamos ainda um modelo esquematizado, apresentado por Ceneviva (2006), citando Moreno, Crisp e Shugart (2003), que facilitará bastante o entendimento básico do conceito de accountability, que será considerado neste estudo, e que esta pautado na existência da tríade Principal, Agente e Ação. O modelo tem como premissa que um Principal encarrega um Agente de realizar alguma Ação. Feita esta consideração, somente é identificada a accountability, nos casos em que o Principal pode responsabilizar e punir diretamente o Agente com algum tipo de sanção, como o afastamento automático ou com a não renovação de sua condição de agente.

A Figura 3 representa este esquema incluindo uma avaliação da ação, pelo Principal, acerca da Ação realizada pelo Agente. O modelo descrito por Ceneviva (2006) não contempla explicitamente esta avaliação, a qual foi incluída na figura devido à dedução de que, para apurar a realização da Ação pelo Agente, conforme deliberado pelo Principal, necessária se faz a utilização de algum instrumento de avaliação. O modelo é representado na figura abaixo:

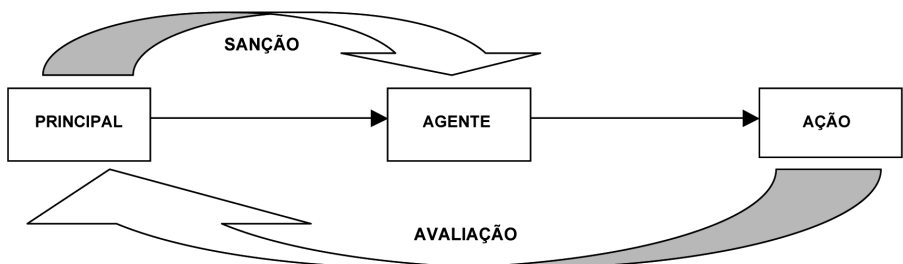


Figura 3 - Esquema do conceito de accountability de forma geral

Fonte: Adaptado de Ceneviva (2006).

Estabelecida a definição e a dimensão de accountability conforme o exposto, necessário se faz descrever os tipos de accountability aos quais os agentes públicos podem ser submetidos. Para tanto se adota a tipologia de

Guillermo O'Donnell pioneiro em classificá-la quanto as formas como :accountability vertical e accountability horizontal.

A primeira consiste na fiscalização, na premiação ou punição por parte do cidadão e da sociedade civil organizada através das eleições. Assim, o processo eleitoral é o principal canal da accountability vertical.

Por sua vez a accountability horizontal ocorre 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. (O'DONNELL, 1998).

Finalmente, adaptando o modelo representado na Figura 3 às duas tipologias descritas por O'Donnel, temos as Figuras 4 e 5 a seguir apresentadas:

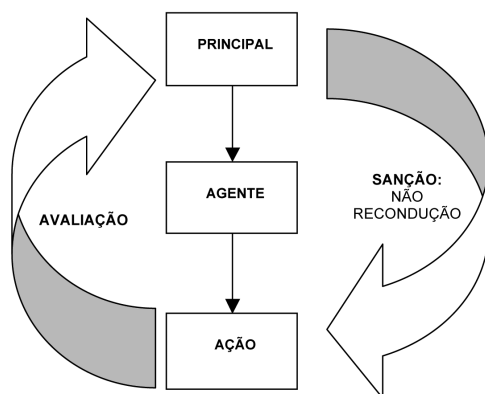


Figura 4 – Esquema do conceito de accountability vertical/eleitoral

Fonte: Adaptado de Ceneviva (2006).

Considerando o conceito de accountability apresentado anteriormente, sua representação pela tríade, Principal, Agente e Ação, bem como as duas tipologias descritas por O'Donnel adaptadas nas figuras acima (4 e

5) faz-se necessário neste momento analisar a legislação federal específica aos RPPSs, na qual encontramos diversos dispositivos que possibilitam a existência e a manutenção de um tipo de Accountability, e que em razão deste foco passamos a denominar de Accountability Previdenciária – AP no âmbito deste estudo.



Figura 5 - Esquema do conceito de accountability horizontal/intraestatal

Fonte: Adaptado de Ceneviva (2006)

5 Mecanismos de controle, fiscalização e de monitoramento na regulamentação dos RPPSS

Neste momento se fará um sucinto resgate dos instrumentos legais que viabilizam a accountability nos RPPSs no Brasil analisando-os em analogia ao esquema descrito na Figura 3, e respeitando a ordem cronológica a partir da CF/88, passando pelas Emendas Constitucionais, bem como pelas Portarias e Resoluções do Ministério da Previdência Social (MPS), principal órgão fiscalizador dos RPPSs.

Considerando o aspecto da accountability, a Constituição de 1988 inicia estabelecendo, em seu artigo 24, as linhas gerais das competências dos entes federativos para legislar acerca de 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. (BRASIL, 1988) Nesse caso, pode-se considerar em analogia ao esquema descrito na Figura 3, 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.

Em 27 de novembro de 1998, com a publicação da Lei Federal 9.717/98, denominada Lei Geral da Previdência no Serviço Público, foram estabelecidos dispositivos que viabilizam a accountability nos RPPSs. A referida Lei, já em seu artigo 1º, prioriza o objetivo da manutenção do equilíbrio financeiro atuarial. O mesmo artigo, em seus incisos I a XI, estabelece quais os critérios que devem ser observados pelo MPS na organização dos RPPSs para que o objetivo acima estabelecido seja atingido. (BRASIL, 1998)

Essa relação de critérios define os procedimentos a serem atendidos pelos gestores dos RPPSs estaduais. Tais procedimentos 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 anteriormente na Figura 3.

O mais importante instrumento para o accountability horizontal/interestatal da gestão dos RPPSs pelo MPS foi criado pelo decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Esse Decreto, conforme seu preâmbulo, “Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP” (BRASIL, 2001). 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 Federal 9.717/98, impossibilitando os entes de receberem recursos da União. A não emissão do CRP, fazendo uma analogia ao esquema da Figura 3, corresponde a uma Sanção ao ente federativo do gestor (Agente) que, após avaliação da sua Gestão do RPPS pelo MPS (Principal), não atendeu os critérios exigidos por este.

Em 11 de dezembro de 2008, a Portaria nº 402/08, do Ministério da Previdência, regulamenta a Lei Geral da Previdência no Serviço Público disciplinando os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPSs, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998, e nº 10.887, de 2004 (BRASIL, 2008). O artigo 10º dessa Portaria 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/88. 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 (gestor do RPPS) a responsabilidade de conduzir a gestão dos RPPSs, conforme as diretrizes deliberadas por eles.

A alteração mais recente acerca dos RPPSs foi a regulamentação da previdência complementar para os servidores da União. Em 02 de maio de 2012, a Presidenta Dilma Rousseff sancionou a lei 2.618, de 30 de abril de 2012, regulamentando a aposentadoria complementar dos servidores públicos da União. .

O artigo 5º em seu caput remete à Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. Essa Lei, que tratou da relação entre os entes federativos, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, já estabelecia, em seus artigos 10º ao 13º, importantes regulamentações que reforçaram o papel de accountability dos conselhos. Nela 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 de previdência complementar dos servidores públicos da União. A normativa federal regulamentou alguns procedimentos inerentes e necessários para que a sua função de accountability vertical/eleitoral fosse plenamente exercida (BRASIL, 2001).

Após a análise da legislação, é representado, no Quadro 1, um resumo dos tipos de AP exercidos sobre os RPPSs estaduais, bem como identificadas as figuras da tríade Principal, Agente e Ação e seus critérios de avaliação e sanções aplicáveis.

TTIPO

PRINCIPAL AAGENTE

AÇÃO

AVALIAÇÃO

SANÇÃO

HHorizontal/ Intraestatal

União EEntes – Unidades Gestoras

Gestão do RPPS

Legalidade

Resultados do RPPS

Não emissão da CRP

VVertical/

EEleitoral

Servidores

Patrocinadores CConselho

Fiscalização da Gestão do RPPS

Legalidade

Resultados do RPPS

Não recondução dos Conselheiros

VVertical/

EEleitoral

Conselho DDiretoria Executiva

Gestão do RPPS

Legalidade

Resultados do RPPS

Exoneração ou não recondução da Diretoria Executiva

TIPO	PRINCIPAL	AGENTE	AÇÃO	AValiação	SANÇÃO
Horizontal/ Intraestatal	União	Entes – Unidades Gestoras	Gestão do RPPS	Legalidade Resultados do RPPS	Não emissão da CRP
Vertical/ Eleitoral	Servidores Patrocinadores	Conselho	Fiscalização da Gestão do RPPS	Legalidade Resultados do RPPS	Não recon- dução dos Conselheiros
Vertical/ Eleitoral	Conselho	Diretoria Executiva	Gestão do RPPS	Legalidade Resultados do RPPS	Exoneração ou não recondução da Diretoria Executiva

Quadro 1 - Tipos e elementos de Accountability Previdenciária presente nos RPPSs estaduais estabelecidos pela Lei Federal

Fonte: Elaboração dos autores (2012).

Do breve resgate realizado podemos considerar que existem uma série de instrumentos na Legislação Previdenciária Federal que viabilizam a existência e manutenção de processos de accountability, tanto vertical/eleitoral como horizontal/intraestatal sobre a gestão dos RPPSs Estaduais. A continuação se fará uma análise mais detalhada de como se daria a implementação destes processos de accountability, em face ao estabelecido na legislação e em analogia aos esquemas descritos nas figuras 4 e 5.

6 A accountability previdenciária horizontal nos RPPSs

De acordo com a legislação federal, a AP horizontal/intraestatal é a exercida, sobre os RPPSs, pelo Ministério da Previdência Social – MPS -. Nesse caso, o MPS ocupa a figura de Principal na tríade Principal, Agente e Ação. 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, sendo a não emissão/renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária para o ente. A Figura 6 identifica, na AP horizontal/intraestatal exercida pelo MPS sobre os RPPSs, todos os elementos da tríade Principal, Agente e Ação.

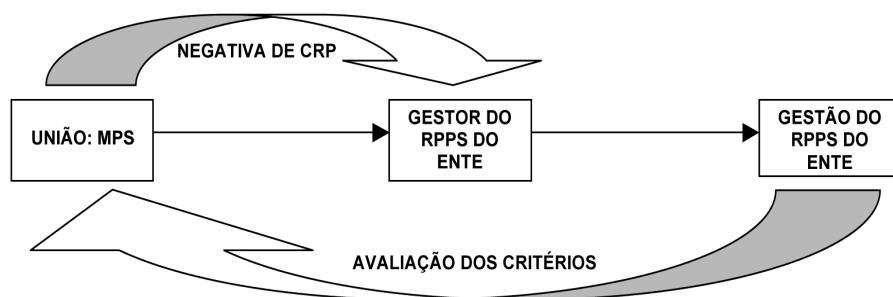


Figura 6 - Esquema do processo de Accountability Previdenciária Horizontal/intraestatal exercido sobre os RPPSs pelo MPS

Fonte: Elaborado pelos Autores (2012).

Quanto aos controles exercidos pelos Tribunais de Contas Estaduais – TCEs- sobre os RPPSs, podem ser considerados, conforme a classificação de Ceneviva (2006) citada anteriormente, como accountability intraestatal do tipo Atores e Agências Estatais, com a função específica de fiscalizar e controlar autoridades e organizações públicas. Na mesma situação, segundo o autor, também se enquadram o Ministério Público, bem como a figura do ombudsman ou ouvidor, que tem se proliferado nas administrações públicas de muitas democracias.

Todavia, esse tipo de accountability não foi considerado como AP, pois não trata exclusivamente de recursos previdenciários, bem como não se conseguiu identificar claramente as figuras da tríade Principal, Agente e Ação, conforme esquema de Ceneviva (2006).

7 A *accountability* previdenciária vertical nos RPPS

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 dos conselhos devam ser eleitos, no caso dos representantes dos segurados, e indicados, no caso dos representantes dos patrocinadores.

Em analogia à tríade Principal, Agente Ação, 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 desempenho desta ação delegada, podem sofrer a sanção de não serem reconduzidos. A Figura 7 abaixo identifica, no processo de AP exercido pelos servidores/patrocinadores sobre os conselhos, todos os elementos da tríade Principal, Agente e Ação.

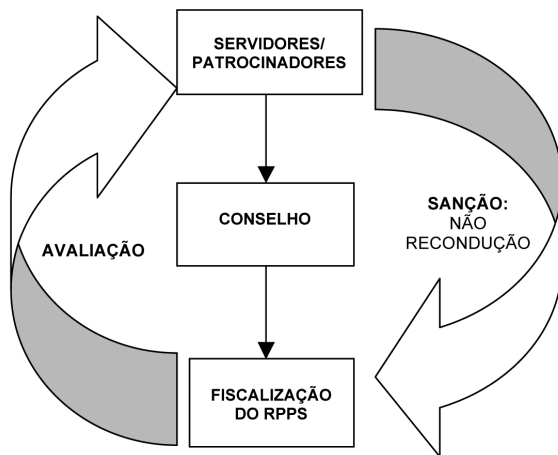


Figura 7 - Esquema Processo de Accountability Previdenciária exercido sobre os conselhos dos RPPSs pelos servidores/patrocinadores

Fonte: Elaboração dos autores (2012).

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. Em analogia à tríade Principal, Agente e Ação, os conselheiros passam a representar a figura do Principal, avaliando a 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. A Figura 8 abaixo consegue representar, na AP exercida pelos conselhos sobre a diretoria executiva, todos os elementos da tríade Principal, Agente e Ação.

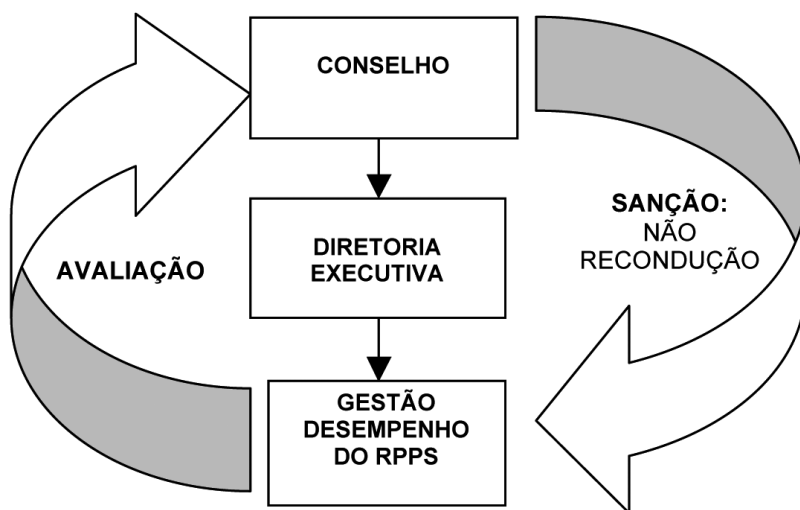


Figura 8 - Esquema Processo de Accountability Previdenciária exercido sobre a diretoria executiva dos RPPSs pelos conselhos.

Fonte: Elaboração dos autores (2012).

Conclusão

O trabalho apresentou o conceito de Accountability Previdenciária (AP) como uma alternativa para a manutenção do equilíbrio das contas dos RPPSs. A criação de políticas públicas que priorizem os mecanismos

de controle e gestão, além de necessária, 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.

A AP, pelo que foi apresentado no artigo, foca seus esforços em minimizar os riscos relacionados às variáveis endógenas que estariam relacionadas aos fatores operacionais e de gestão dos RPPSs. Como o sistema previdenciário está passando do regime de repartição (de caixa) para o de capitalização (acumulação), em um período não muito longo, os fundos assim constituídos terão um grande volume de recursos. Assim, objetivando uma correta e transparente gestão desses recursos, ao contrário do que ocorreu no passado, necessário se faz que os gestores se submetam a processos eficientes de AP.

Para a garantia da 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 estaduais. Indispensáveis também se fazem os dispositivos legais que assegurem o acesso às informações necessárias a avaliação da Ação realizada pelo Agente, bem como o estabelecimento de mecanismos de Sanção, caso sua Ação seja insuficiente.

Finalmente, destacamos a necessidade de se avaliar a correta aplicação da legislação acerca de AP pelos RPPS estaduais no Brasil. Um dos principais fatores a serem analisados é se as legislações estaduais preveem a existência de todos os elementos da tríade Principal-Agente-Ação, descrita no esquema de Ceneviva. Ademais, atenção especial deve ser dada a Accountability Previdenciária prevista para ser exercida pelos conselhos sobre os gestores dos RPPSs, e se todos os elementos da tríade, especificamente os dispositivos de sanção, estão sendo viabilizados pelas legislações estaduais.

Referências

BISPO, H. S. O Desafio da Sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social: Uma análise a partir da situação de oito municípios baianos. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao88.htm>. Acesso em: 06/09/12

BRASIL, Lei nº 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 Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm> Acesso em: 20/09/2012.

BRASIL, Lei Complementar n.º 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp108.htm> Acesso em 02/09/2012.

BRASIL, Decreto nº 3.788 - de 11 de abril de 2001- Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. Disponível em : <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2001/3788.htm>> Acesso em: 02/09/2012.

BRASIL, Portaria Nº 402, De 10 De Dezembro De 2008 Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004. Disponível em: < http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_091123-172341-420.pdf> Acesso em: 02/09/2012.

CALDAS, S. Bem vinda seja a FUNPRESP. Previdência Social. MPS, Ano II, n. 3, maio/ago. 2012.

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

CASTRO, C. A. P. de. LAZZARI, J. B. Manual de direito previdenciário. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: EnAPG, São Paulo, Anais... EnAPG-2006, São Paulo, novembro de 2006.

- COSTA, R. C. O Desafio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial para a Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Rev. Estudos*, v. 34, n. 5/6, p. mai/jun, 2007.
- FELIX, C. L., RIBEIRO, H. J., TOSTES, F. P. Uma contribuição à análise de fatores que influenciam o equilíbrio do sistema previdenciário. *Pensar Contábil*, v. 10, n. 39, p. 2008.
- FELIX, C. L., RIBEIRO, H. J., TOSTES, F. P. Uma contribuição à análise de fatores que influenciam o equilíbrio do sistema previdenciário. *Pensar Contábil*, v. 10, n. 39, p. 2008.
- GENTIL, D. L. A Falsa Crise no Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período de 1990-2005. In: Congresso Trabalhista Brasileiro. Brasília, 2007. 07 nov. p. 30.
- GOMES, J. P. As Reformas Previdenciárias no Brasil e no Chile e seus Impactos sobre os Benefícios de Aposentadoria do Regime Geral. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Junho de 2009.
- MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MELLO, C. A. B. de. Curso de Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 153-154.
- MESA-LAGO, C. 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, E.; CRISP, B. F.; SHUGART, M. S. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELMA, C. Democratic accountability in Latin America. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003.
- NOGUEIRA, N. G. 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. 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: 29/08/12
- OGASAVARA, R. S. Previdência dos servidores públicos: riscos e oportunidades. 1998. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/MencaoHonrosa2topicosIII_PTN/OGASAVARA_Roberto_Shoji.pdf>. Acesso em: 19/07/12.
- PASSOS, B. C. IDP - Índice de Desenvolvimento Previdenciário: uma nova ferramenta para a gestão previdenciária no Brasil. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais Ltda., 2005.

PINHEIRO, V. C. Modelo de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma Perspectiva Histórica. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n. 12, p. 63-90, jun./dez. 1995.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública, v. 43, n. 6: 1343-68, nov./dez, 2009.

POLANYI, K. A Grande Transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RIBEIRO, J. C. G. A Previdência Social do Regime Geral na Constituição Brasileira. São Paulo: LTR, 2001.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai./ago. 2011. Disponível em http://www.cgg.amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162 Acesso em 13.04.2012

RUSSEL, B. Ética e Política na Sociedade Humana. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

SCHWARZER H. MPS. Revista Regimes Próprios Previdência dos Servidores. Brasília (DF): Ministério da Previdência Social, nov. 2008.

SILVA, A. A. da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 3, p.16-32, jul./set. 2004.

VAZ, L. R.. O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro. Direitos Fundamentais e Democracia, v. 6, n. 6, p. 4-34, jul./dez. 2009.

VIANNA, M. L. T.a W. _____. Reforma da Previdência. Seminário de Pesquisa, Instituto de Economia – UFRJ. Rio de Janeiro, jun., 2003.

WHITEFORD, P.; WHITEHOUSE, E. Pension challenges and pension reforms in OCDE countries. Oxford Review of Economic Policy, v. 22, n. 1. 2006.

recebido em 25 out. 2013 / aprovado em 18 mar. 2014

Para referenciar este texto:

BIER, C. A.; BRAUN, J. J. D. A accountability previdenciária como garantia de maior eficiência e transparência na gestão dos RPPSS Estaduais. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 37-60, jul./dez. 2014.