

## ***Accountability em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) nas diferentes mesorregiões de Minas Gerais***

### ***Accountability in The Own Social Security Regimes (RPPS) in the different regions of Minas Gerais***

**Bárbara Tavares de Paula<sup>a</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3955-5460>

**Evandro Rodrigues de Faria<sup>b</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7982-3947>

**Bruno Tavares<sup>c</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5140-7359>

**Vinicius Mendes França<sup>d</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3405-2792>

#### **Resumo**

O objetivo deste trabalho é analisar os elementos de *accountability* nas leis que estruturam os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Municípios de Minas Gerais. Foram analisadas, através do método de análise de conteúdo, as legislações, buscando identificar os seguintes elementos: informação transparente, participação, controle e sanção. Houve uma predominância de níveis baixos de *accountability*, demonstrando a fragilidade da legislação dos RPPS.

**Palavras-chave:** Accountability. RPPS. Estrutura Legal.

#### **Abstract**

The objective of this study is to analyze the elements of *accountability* in the laws that structure the Own Social Security Regimes (RPPS) of the counties of *Minas Gerais*. Through the content analysis method, the legislations of the RPPS were used to identify the following elements: transparent information, participation, control and sanction. There was a predominance of low levels of *accountability*, demonstrating the fragility of RPPS legislation.

**Keywords:** Accountability. RPPS. Legal Structure.

<sup>a</sup> Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil. E-mail: [barbaratavares1310@gmail.com](mailto:barbaratavares1310@gmail.com)

<sup>b</sup> Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil. E-mail: [evandrozd@hotmail.com](mailto:evandrozd@hotmail.com)

<sup>c</sup> Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil. E-mail: [brunoetavares@gmail.com](mailto:brunoetavares@gmail.com)

<sup>d</sup> Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, Brasil. E-mail: [sacrocorjesu@gmail.com](mailto:sacrocorjesu@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

No cenário sociopolítico brasileiro atual é possível identificar vertentes distintas de pensamento que delimitam claramente as correntes ideológicas do país. De um lado, vê-se um grande apoio ao governo e, de outro, uma forte oposição. Em meio à bipolarização nacional, quanto à honestidade, transparência e eficiência da gestão há a Reforma da Previdência como um dos pontos cruciais de discussão popular e em meios acadêmicos. Este objeto de estudo foi escolhido devido a esse cenário que trouxe à tona discussões acerca de seu resultado e da transparência utilizada na prestação de contas à população e ao próprio Estado.

A relação estabelecida entre esse cenário político de corrupção e a necessidade de transparência governamental tornou possível a análise da dificuldade de tradução de *accountability* baseado no pensamento de Campos (1990), de que é necessária uma cultura social que permita o desenvolvimento do conceito de *accountability*, ou seja, o despertar de uma cultura da *accountability*. Esse termo vem sendo debatido, portanto, por diversos autores ao longo dos anos, principalmente depois de Campos (1990) ter escrito o trabalho que instigou pesquisadores brasileiros a aprofundarem seus estudos no campo da administração pública, focando no entendimento desse termo emergente. Conceitos como responsabilização, transparência e fiscalização estão diretamente relacionados ao conceito de *accountability*, porém não podem ser considerados como sua tradução exata para a língua portuguesa.

A partir dessas afirmações e da necessidade de uma cultura que forneça condições para o entendimento e interiorização da *accountability*, constata-se que a história recente de democracia no país foi um empecilho para o desenvolvimento do termo e da noção concreta de transparência governamental

no cenário brasileiro, inclusive no que tange às legislações dos RPPS dos municípios mineiros. Além da pouca divulgação das próprias legislações, há poucos artigos que fazem referência ao acesso dos segurados às informações da gestão e à participação dos mesmos na tomada de decisões. Ademais, há grande similaridade entre as legislações, analisada sob a ótica do neo-institucionalismo e do conceito de isomorfismo, exteriorizando a falta de interesse em se adequar cada legislação municipal às peculiaridades de seu município e aos princípios de participação popular, em detrimento, consequentemente, de se ter um regime *accountable*.

Devido à maior adesão de municípios ao sistema de regime próprio, que tem como objetivo garantir a proteção previdenciária aos seus servidores públicos, dependentes e familiares, observa-se a relevância da análise da *accountability* na lógica previdenciária no espectro das leis municipais que instituem e regem o Regime Próprio de Previdência dos Servidores públicos municipais (RPPS). Portanto, essa pesquisa pretende responder ao seguinte questionamento: como se manifesta a *accountability* nas leis municipais que regem os RPPS? Para responder a essa questão, tem-se por objetivo principal identificar elementos que formam a *accountability* (informação transparente, participação, controle e sanção) nas leis municipais que regem os RPPS. Além desse, há como objetivos intermediários identificar manifestações dos elementos de informação transparente, assim como dos elementos de participação, controle e sanção.

## 2 QUADRO TEÓRICO

### 2.1 Contextualização acerca do conceito de *Accountability*

No Brasil, esse estudo do termo *accountability* foi iniciado na década de

1980, com a redemocratização política e o surgimento da noção cultural de transparência política após a insatisfação com os anos contínuos de governos autoritários e o sentimento – ainda que equivocado – de controle e participação social. Sem dúvidas, a formulação da nova Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, foi um marco nacional de respeito a todos e inclusão social jamais vista no cenário brasileiro, uma vez que surgiram diversos direitos que eram, até então, inimagináveis (BRASIL, 1988).

O cenário político do país havia passado por enormes transformações e a população se sentia mais influente, devido aos novos direitos conquistados. Entretanto, para Campos (1990), ainda havia características que seriam grandes obstáculos para a tradução da palavra *accountability* para o português, como: a) o baixo nível de organização da sociedade civil, uma vez que se observava que o povo brasileiro ainda se sentia a mercê do governo e não possuía organização para reivindicar pelas melhorias que lhe eram direitos constitucionais; b) o baixo nível de expectativa em relação à atuação governamental, já que o trauma referente aos anos anteriores de censura e limitação da liberdade de expressão pairava no ar; c) a debilidade das instituições, claramente observada pela proibição de oposição; e d) o baixo nível de participação do povo.

Além de Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009) também analisaram a dificuldade de tradução desse termo, pois consideravam de suma importância que o país interiorizasse a noção de responsabilização governamental. Para isso, os autores fizeram uma leitura histórica dos acontecimentos ocorridos nas décadas de 1990 e 2000, a fim de observar a evolução do conceito de *accountability* na sociedade brasileira. Além disso, a discussão a respeito do sentido de democracia na política brasileira se tornou um fator essencial para o entendimento do termo.

## 2.2 Tipos de *Accountability* e seus elementos

Pinho e Sacramento (2009) e Carneiro e Costa (2001) retratam os diferentes tipos de *accountability* e suas características e importâncias para que seja possível tornar um governo mais *accountable*. Baseados em O'Donnell (1998) e em Smulovitz e Peruzzotti (2000), eles explicam os conceitos de *accountability* vertical, horizontal e societal e suas relações.

A *accountability* vertical pode ser caracterizada como a relação entre o povo e o Estado, por meio de informações disponibilizadas à população que dê embasamento para uma decisão política ou eleitoral que favoreça ou não determinado governo. Sendo assim, torna-se imprescindível que o povo tenha acesso indiscriminado a todas essas informações que servirão de base para a sanção positiva ou negativa em relação ao governo. Ela é tida como uma forma de *accountability* eleitoral, pois se manifesta através do voto.

A *accountability* horizontal seria a relação entre os agentes estatais, que teriam delegação para supervisionar e fazer cumprir as regras pré-estipuladas, podendo punir as ações ilícitas, fazendo uso de mecanismos como os Tribunais de Contas (VIEIRA, 2005). E, para que essa relação entre os agentes estatais funcione, é preciso que haja a disponibilização de informações que sejam importantes para a fiscalização de forma eficiente e eficaz. Nessa vertente da *accountability*, têm-se os próprios mecanismos governamentais sendo capazes de fiscalizar e, se necessário, punir aqueles que não cumprirem o que lhes tenha sido designado.

O terceiro tipo de *accountability*, chamado de societal, origina-se da sociedade e atinge as camadas do governo (VIEIRA, 2005). É uma vertente da *accountability* vertical, mas se difere dela no momento em que, sendo uma relação entre a sociedade e o governo, não possui cunho eleitoral, mas emprega ferramentas institucionais e não institucionais como

ações legais e denúncias na mídia. Utilizando essas ferramentas, há a exposição de falhas do governo que pode – e deve – influenciar as decisões políticas como um todo (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

A partir desses conceitos, Martins (2015) explica como funcionam os componentes da *accountability* na avaliação da gestão previdenciária nos RPPS e a importância de cada um para a atividade responsável do governo. A informação transparente seria a prestação de contas para a população das decisões tomadas ou não pelo Estado, podendo ser dividida em Canais de Informação, Transparência Ativa e Transparência Passiva. Os canais de informação seriam os meios utilizados para a divulgação de informações pertinentes, de forma legível e de fácil acesso para a população, como a internet, jornais de grande circulação, entre outros. Já a diferença entre transparência ativa e passiva está em sua iniciativa.

A transparência ativa consiste na disponibilização para o público de todas as informações que sejam relevantes para a avaliação do desempenho do governo em suas funções, tanto por obrigações legais dos governantes quanto por ações de cunho informativo apenas, de forma sucinta e clara. A transparência passiva, por outro lado, é a disponibilização de qualquer informação, desde que não possua nenhuma proteção legal, para todos aqueles, do governo ou do povo, que requisitarem (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

A participação consiste na abertura do governo para a interação do povo nas tomadas de decisão governamentais, incluindo os administrados no processo de fiscalização da atividade do Estado. Na gestão previdenciária, ela pode ser dividida em Estímulo à Participação e Interesse do Segurado. O primeiro item diz respeito ao nível de participação oferecida pela gestão ao segurado, geralmente por meio dos Conselhos, e o segundo se refere à iniciativa do segurado em participar, expressa pela

periodicidade de reuniões em que se exerce a fiscalização da atividade responsável da gestão (MARTINS, 2015).

Os mecanismos de controle se referem aos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública interna ou externamente. Além da espécie do controle, o fato de ser interno ou externo, há o aspecto formal que se concretiza no cumprimento da lei e a fiscalização preventiva, manifestada através de mecanismos que visam à efetivação de mecanismos de fiscalização.

E as sanções, positivas ou negativas, dizem respeito às consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da gestão, podendo ser exemplificadas por meio da reeleição (positiva) ou troca de governo (negativa), na *accountability* vertical, e a abertura de um processo administrativo contra algum governante, pelos próprios agentes estatais, na *accountability* horizontal. Já na *accountability* societal, há mecanismos de punição para a sanção negativa, como informações divulgadas pela mídia ou abertura de projetos de iniciativa popular.

Além do controle legal, o termo “*accountability*” engloba o controle político (XAVIER, 2011). Assim, apresenta-se como “uma estrutura bidimensional”, ou seja, duas fases: *answerability* e *enforcement* (SCHEDLER, 1999).

A fase de *Answerability* diz respeito à obrigação do agente público em divulgar informação e justificar suas ações no exercício do poder a ele confiado. O agente público pode ser administrador dos bens públicos ou representante da vontade do povo, e isso conduz a uma *answerability* “bidimensional”, ou seja, quanto à gestão ou à representação (SCHEDLER, 1999).

O *Enforcement* refere-se à função das estruturas ou agências legais de exercer o controle ou impor sanções aos agentes que transgridam as obrigações impostas pelo cargo, seja administrativo ou político (SCHEDLER, 1999). Sob essa ótica, a *accountability* surge como instrumento de

prevenção e/ou correção dos desvios de conduta na gestão e aplicação do poder (SCHEDLER, 1999).

### 2.3 A Previdência Social

A Previdência Social tem como função garantir ao povo auxílio em situações de necessidade, mediante contribuição solidária. Desse modo, caso ocorra qualquer problema em relação ao desempenho da atividade laboral, tal trabalhador será auxiliado através desse sistema para a manutenção tanto do próprio segurado, quanto de seus dependentes e familiares. A previdência é, portanto, de cunho contributivo obrigatório, pois se baseia no princípio da solidariedade contributiva.

O Regime Próprio de Previdência Social, porém, é apenas um sub-regime com características próprias destinado aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, tanto civil – que será trabalhado nessa pesquisa pelo âmbito municipal - como militar. Há, porém, o Regime Geral de Previdência Social que é destinado aos trabalhadores do setor privado, também de cunho contributivo obrigatório. Além desses dois regimes principais, há o Regime Previdenciário Complementar Oficial e o Privado, destinados aos ingressantes no serviço público após a Emenda Constitucional 41 de 2003 e à população em geral, respectivamente.

Tendo como foco o RPPS dos municípios de Minas Gerais, é importante observar que aqueles amparados por esse sistema o são devido à necessidade de garantir a estabilidade empregatícia em funções públicas independentemente de partidos ou pressões políticas. Portanto, há um regime próprio de previdência, também com a solidariedade como princípio norteador.

### 2.4 A Teoria Neo-Institucional e o Isomorfismo nas Legislações

O conceito de isomorfismo serviu de base para a interpretação da similaridade das legislações, que pode ser observada de forma nítida na organização e composição dos Conselhos, nos planos de custeio, nos benefícios abrangidos, na forma de divulgação das informações (quando há essa divulgação), no funcionamento do Regime e nas formas de punição às ações incorretas (quando há essa explicitação).

Essa semelhança pode, portanto, ser analisada sob a ótica do conceito de isomorfismo, uma vez que “as principais forças que as organizações devem levar em consideração são as outras organizações” (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Dessa forma, elas se baseiam em legislações de outras cidades para garantir legitimidade e estar em conformidade com as regras gerais utilizadas, tornando-se mais homogêneas entre si. Além disso, deve-se analisar essa semelhança aparente na burocracia existente e na escrita das legislações sob a ótica do neo-institucionalismo sociológico definido por Hall e Taylor (2003) em que se conclui que “[...] essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades. [...]” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207). Essas similaridades na forma das legislações e em seus procedimentos e símbolos institucionais são comuns, portanto, não porque aumentam a eficácia da lei ou porque são completas de acordo com o contexto de cada município, mas por serem parte de uma prática cultural política.

A autonomia municipal não deixa de existir, pois, é preciso que os objetivos de gestão de cada cidade sejam cumpridos em relação às legislações previdenciárias e os interesses locais devem ser, por sua vez, atendidos, porém é inegável que existam estratégias organizacionais que impulsionam e legitimam a prática isomórfica institucional.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo pode ser classificado como uma pesquisa de abordagem quantitativa, qualitativa e descritiva (GODOY, 1995; COLLIS; HUSSEY, 2005). Quantitativa, pois foi possível mensurar, através da frequência das ocorrências e de técnicas de estatística, o nível de *accountability* dos RPPS. Qualitativa, devido à fonte de dados tratar-se de leis, o que definiu uma pesquisa documental; e descritiva, pois mapeou a presença de elementos que conduzissem à *accountability*, expressos nas legislações que instituem ou reestruturam o RPPS, e como se manifestam.

Como unidade de análise, adotaram-se os 853 municípios do Estado de Minas Gerais. Desses, 212 municípios adotam o Regime Próprio de Previdência. Mas, como apenas 133 disponibilizaram o texto legal nos sítios eletrônicos dos institutos ou fundos de previdência, quando existiam, nos sítios das prefeituras e câmaras municipais, ou por e-mail quando requerido, é que se adotou como objeto de análise 133 legislações municipais.

A partir da análise documental dos textos legais obtiveram-se recortes, categorizados conforme proposto por Martins (2015), apresentados no quadro 1.

Quadro 1 - Categorias e subcategorias utilizadas na análise das legislações

| Categoria               | Definição da categoria   | Fonte   | Subcategoria            | Caracterização da subcategoria   |
|-------------------------|--|---|-------------------------|--|
| Informação Transparente | 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.  | (ABRUCIO; DURAND, 2005)<br>(ALBUQUERQUE; OLIVEIRA, 2012)<br>(CENEVIVA; FARAH, 2012)<br>(PIRES; COSTA; CORDEIRO, 2013)<br>(ROCHA, 2013)<br>(SCHEDLER, 1999). | Transparência Ativa     | Divulgação espontânea de dados e informação.<br>Frequência da divulgação.  |
|                         |  |   | Transparência Passiva   | Divulgação de informações e esclarecimentos quando solicitados.  |
|                         |  |   | Canal de Informação     | Meio de divulgação da informação: impresso ou internet.  |
| Participação            | 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 responsáveis do agente público. | (BEVIR, 2011)<br>(ROBL FILHO, 2013)<br>(PETERS, 2005)<br>(SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000)<br>(TENÓRIO et. al., 2012).  | Estímulo à participação | Mecanismos que propiciam interação e participação.<br>Frequência com que os mecanismos são utilizados.   |
|                         |  |   | Interesse do Segurado   | Frequência com que os segurados buscam se informar e participar.   |
| Controle                | Mecanismos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública, interna e externamente.   | (ABRUCIO; DURAND, 2005)<br>(ARATO, 2002)<br>(ARDANAZ 2010)<br>(O'DONNELL, 1998)<br>(PÓ; ABRUCIO, 2006)<br>(ROCHA, 2013)<br>(SCHEDLER, 1999).                | Espécies de controle    | Interno.<br>Externo.   |
|                         |  |   | Qualidade do controle   | Aspecto formal (cumprimento da lei).<br>Aspecto substancial (integração entre os agentes de controle e a Administração Pública).<br>Fiscalização preventiva. |
| Sanção                  | Consequências jurídicas da conduta exercida na gestão previdenciária.  | (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004)<br>(ABRUCIO; DURAND, 2005)<br>(ARATO, 2002)<br>(O'DONNELL, 1998)  | Espécie de sanção       | Positiva (prêmio).<br>Negativa (punição).  |
|                         |  |   | Natureza da sanção      | Administrativa.<br>Civil.<br>Penal.  |

|  |  |                                  |  |  |
|--|--|----------------------------------|--|--|
|  |  | (ROCHA,2013)<br>(SCHEDLER,1999). |  |  |
|--|--|----------------------------------|--|--|

Fonte: Adaptado de Martins (2015).

A quantidade total de unidades de registro (BARDIN, 2009), que são os trechos das legislações, foram 5844 unidades. Dentro dessas unidades, foram analisados os elementos de *accountability*, apresentados nas categorias de análise. Após os registros das categorias, foi possível quantificar, através da frequência e ocorrência dos elementos, gerando assim escores de cada uma das subcategorias apresentadas no quadro 1. Após a quantificação, foi possível mensurar a confiabilidade dos constructos propostos pelas subcategorias, utilizando o Alfa de Cronbach. Após a mensuração da confiabilidade, foi realizada uma análise fatorial confirmatória, agrupando variáveis de acordo com os sentidos pré-estabelecidos. Assim, ela confirmou os constructos testados pelo Alfa de Cronbach e gerou escores fatoriais de cada um dos constructos: Informação Transparente, Participação, Controle e Sanção.

Antes de agregar os fatores nos índices criados, foram feitas reparametrizações a partir do menor e maior valor observado para os escores fatoriais associados aos municípios brasileiros, por meio da equação

$$F_{ij} = \frac{(F - F_{min})}{(F_{max} - F_{min})}$$

em que  $F_{min}$  e  $F_{max}$  são os valores máximo e mínimo observados para os escores fatoriais associados aos municípios. Posteriormente, multiplicaram-se os valores pelas suas cargas fatoriais, fizeram-se as médias dos fatores e por fim, multiplicaram-se os valores por 100 para se obter uma porcentagem de comparação. Com isso, obteve-se o valor total de cada constructo individualizado e um escore total, capaz de mensurar o nível de *accountability* de cada RPPS.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Dentre os elementos definidos como unidade de análise, o Controle foi o que mais se destacou tendo 3600 registros, sendo a participação Social o segundo com 890 registros, a Sanção o terceiro com 722 e a informação transparente o último com 632 registros. O gráfico 1 ressalta a discrepância entre os registros.

Gráfico 1 - Panorama geral dos municípios segundo as categorias analisadas



Fonte: Dados da pesquisa

Para a análise da confiabilidade dos *constructos* utilizados nesta pesquisa foi calculado o Alfa de Cronbach de cada categoria correspondente a um princípio da *accountability*. De acordo com Hair, Black, Babin, Anderson e Tatham (2009), ele é capaz de revelar o grau em que os itens de

um instrumento são homogêneos e refletem um determinado *constructo* implícito. O coeficiente Alfa de Cronbach varia entre 0,00 e 1,00, sendo os valores de 0,60 a 0,70 considerados o limite inferior de aceitabilidade.

Tabela 1 - Alfa de Cronbach para categorias consideradas na pesquisa

| <b>Categoria</b>        | <b>Variáveis</b>        | <b>Alfa de Cronbach</b> |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Informação Transparente | Transparência Ativa     | 0,644                   |
|                         | Transparência Passiva   |                         |
|                         | Canal de Informação     |                         |
| Participação            | Estímulo à participação | 0,643                   |
|                         | Interesse do Segurado   |                         |
| Controle                | Espécies de controle    | 0,651                   |
|                         | Qualidade do controle   |                         |
| Sanção                  | Espécie de sanção       | 0,977                   |
|                         | Natureza da sanção      |                         |

Fonte: Dados da Pesquisa

Após a análise dos resultados verifica-se, na Tabela 2, que os valores estão acima do limite inferior de aceitabilidade, o que evidencia a existência de confiabilidade na mensuração dos princípios estabelecidos. Para maior confiabilidade dos resultados foi utilizada a análise fatorial para a extração de fatores. Esse procedimento poderia ser dispensável já que os *constructos* se basearam no modelo teórico proposto, e esses foram validados pelo Alfa de Cronbach, porém caso os fatores extraídos por esse teste representem os princípios construídos colaborarão com a validação dos resultados. Após a análise fatorial confirmatória, observa-se que as variáveis utilizadas

apresentaram significativo ajustamento representado pelo resultado do teste de KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) de 0,789 e pelo teste de Bartlett, significativo, acima de 0,01% de probabilidade.

A análise fatorial resultou na extração de quatro fatores, de maneira intencional, com raiz característica (*eigenvalues*) maiores que 1 (um) em três fatores que respondem, em conjunto, por 85,50% da variância total dos dados, conforme a Tabela 2. Segundo Hair *et al.* (2009), em Ciências Sociais, em que as informações geralmente são menos precisas, uma solução que explique 60% da variância total e alguns casos, até menos, é considerada satisfatória.

Tabela 2 - Variáveis Utilizadas na Análise Fatorial

| <b>Fator</b> | <b>Raiz Característica</b> | <b>Variância Explicada pelo Fator (%)</b> | <b>Variância Acumulada (%)</b> |
|--------------|----------------------------|---|--------------------------------|
| 1            | 3,834                      | 42,595                                    | 42,595                         |
| 2            | 1,802                      | 20,018                                    | 62,612                         |
| 3            | 1,283                      | 14,258                                    | 76,870                         |
| 4            | ,777                       | 8,631                                     | 85,501                         |

Fonte: Dados da pesquisa

Em função da análise das cargas fatoriais correspondentes aos coeficientes de correlação entre a variável *i* e o fator *j*, após rotação ortogonal pelo método

Varimax, foi possível classificar cinco fatores e defini-los de acordo com a sua representação homogênea, conforme ilustra a Tabela 3.

Tabela 3 - Matriz fatorial após rotação ortogonal VARIMAX

| Variáveis               | Componentes rotacionados |         |         |         |
|-------------------------|--------------------------|---------|---------|---------|
|                         | Fator 1                  | Fator 2 | Fator 3 | Fator 4 |
| Transparência Ativa     |                          |         | ,931    |         |
| Transparência Passiva   |                          |         | ,903    |         |
| Canal de Informação     |                          |         | ,908    |         |
| Estímulo à participação | ,880                     |         |         |         |
| Interesse do Segurado   | ,872                     |         |         |         |
| Espécies de controle    |                          |         |         | ,666    |
| Qualidade do controle   |                          |         |         | ,608    |
| Espécie de sanção       |                          | ,966    |         |         |
| Natureza da sanção      |                          | ,956    |         |         |

Fonte: Dados da Pesquisa

Colaborando com a construção proposta, os fatores foram exatamente iguais aos testados anteriormente, o que valida ainda mais o constructo dos escores. Para melhor apresentação dos resultados, as análises serão divididas em quatro subseções a seguir.

### Fator 1 – Participação Social

O fator Participação refere-se às 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 responsáveis do agente público. Este fator obteve maior percentual de variância explicada (42,59%), provavelmente pela maior função discriminante, uma vez que é a categoria em que se encontra maior discrepância entre a quantidade de registros dos RPPS estudados. O elemento participação apresentou o segundo maior número de registros e está geralmente associado às unidades de registro que tratam dos Conselhos Administrativo, Fiscal ou das

unidades que expõem diretrizes para o funcionamento desses órgãos, como a frequência em que os conselhos devem se reunir. Em alguns municípios são substituídos pelo Conselho Municipal de Previdência.

A Participação ocorre apenas na *accountability* vertical, porque na dimensão horizontal tem-se a relação Estado-Estado, ou seja, o controle e as informações permanecem no âmbito da Administração Pública. Em termos de participação, essa fica restrita à presença do segurado ou pensionista nos conselhos administrativo e fiscal. O que fragilizaria a capacidade de controle e sanção dos atos praticados pelos gestores do RPPS.

Em relação aos níveis de participação encontrados, após a parametrização dos escores fatoriais em valores percentuais, pode ser observado na tabela 4 que a maioria dos Municípios possui indicadores menores que 70%, estando grande parte deles enquadrados com médio e baixo nível de participação.

Tabela 4 - Distribuição dos escores de Participação Social

| Faixa                   | Número de RPPS | Percentual |
|-------------------------|----------------|------------|
| 0-40% (Baixo)           | 55             | 41,35%     |
| 40,01% a 70,00% (Médio) | 61             | 45,86%     |
| 70,01 a 100% (Alto)     | 17             | 12,78%     |

Fonte: Dados da Pesquisa

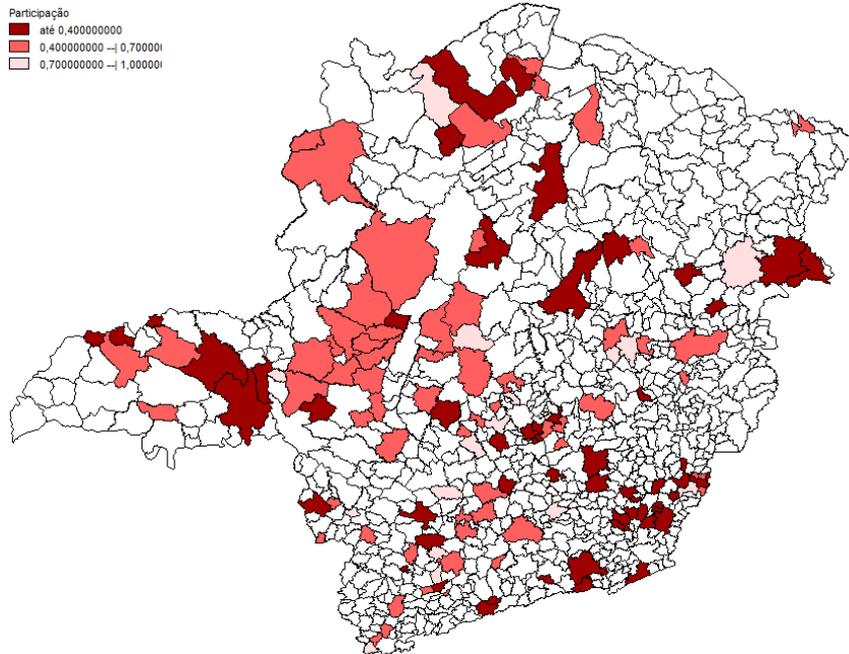
Esses resultados apontam para uma realidade preocupante, uma vez que a Participação é importante para o controle social e assim para aumentar o nível de *accountability* desses RPPS. Além dos

níveis de Participação, buscou-se avaliar se há uma maior interação entre os regimes em regiões geográficas próximas, através do isomorfismo dessas estruturas legais. Os resultados podem ser vistos na Figura 1.

Observa-se que há agrupamentos regionais entre os níveis médios e baixos, apontando o isomorfismo entre essas instituições. Contudo, observa-se que as instituições "benchmarkadas" não são

aquelas que apresentam estruturas mais completas, causando homogeneidade entre instituições com baixos e médios níveis de Participação.

Figura 1 - Panorama geral da Participação nos RPPS



Fonte: Dados da pesquisa

## Fator 2 – Sanção

Sanção diz respeito ao campo concernente às consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da função pública que visam garantir a atuação da Administração Pública segundo a lei.

O elemento Sanção, analisado com base na “Espécie de Sanção” e “Natureza da Sanção”, apareceu 722 vezes, sendo apenas o terceiro com maior número de registros. As previsões de Sanção referem-se à gestão financeira, participação nos conselhos e ao funcionamento da estrutura da unidade gestora. Em todos os casos apareceram sanções de caráter negativo, ou seja, preveem punições de natureza administrativa, penal ou civil.

O elemento “Sanção” ocorre nas fases de *enforcement*. Está diretamente vinculada aos mecanismos de controle e, portanto, em termo vertical, a principal forma de se

aplicar a sanção seria não reeleger conselheiros ou chefe do executivo que

exerceu atitudes inadequadas durante sua gestão. Em termo horizontal, os mecanismos de sanção estariam previstos em leis, punindo administrativo, penal e civilmente o agente público.

Esse elemento é extremamente importante, uma vez que a *accountability* não cumprirá seu ciclo sem a punição daqueles que não obedeceram às regras legais e atentaram contra a eficiência na gestão dos Regimes.

Em relação aos graus de Sanção encontrados, pode ser observado na tabela 5 que a maioria dos Municípios possui indicadores menores que 40%, estando grande parte deles enquadrados com baixo nível de sanção.

Tabela 5 - Distribuição dos escores de Sanção

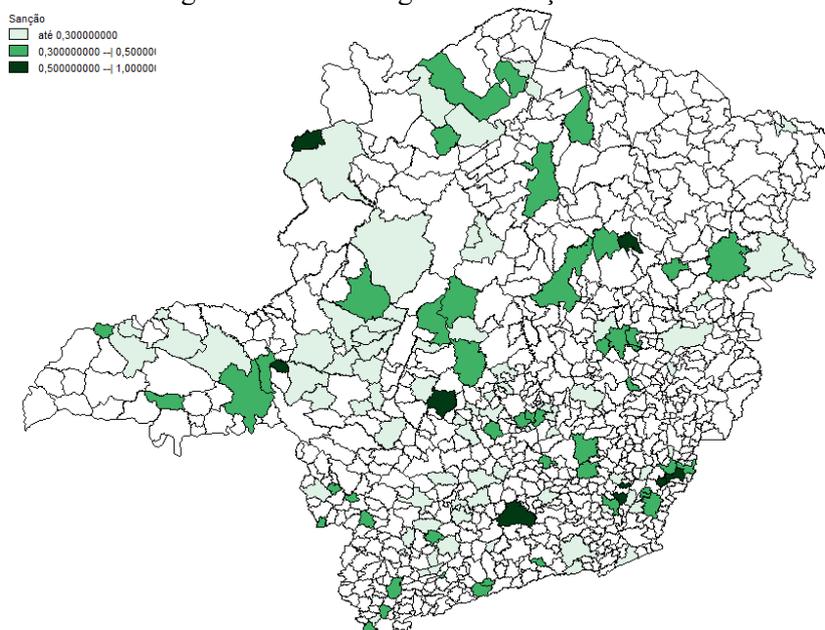
| Faixa           | Número de RPPS | Percentual |
|-----------------|----------------|------------|
| 0-40%           | 102            | 76,69%     |
| 40,01% a 70,00% | 27             | 20,30%     |
| 70,01 a 100%    | 4              | 3,01%      |

Fonte: Dados da Pesquisa

Os resultados são preocupantes, uma vez que ao não prever mecanismos de punição, aumenta as possibilidades de que os gestores busquem seus interesses individuais de maneira oportunista. A falta de mecanismos de punição fragiliza a capacidade de controle e sanção dos atos

praticados pelos gestores do RPPS. E, analisando a distribuição geográfica dos resultados, é impossível concluir se há isomorfismo no elemento Sanção, uma vez que grande parte dos RPPS possui níveis baixos nesta categoria, como mostrado pela Figura 2.

Figura 2- Panorama geral da Sanção nos RPPS



Fonte: Dados da pesquisa

### Fator 3 – Informação Transparente

O Fator informação transparente significa divulgar informações justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma tempestiva, confiável e inteligível. A informação transparente está relacionada à divulgação de informações do Instituto ou Fundo de Previdência, tanto aos segurados (*answerability* vertical) quanto aos órgãos de controle internos e externos (*answerability* horizontal). Essa divulgação se dá de modo ativo, quando remete a uma iniciativa do próprio fundo ou instituto, e de modo passivo, quando a informação é

requisitada pelos segurados, pelos órgãos de controle ou pela própria unidade gestora.

O elemento Informação Transparente, identificado por meio das subcategorias “Transparência Passiva”, “Transparência Ativa” e “Canais de Informação”, apareceu 632 vezes. No que tange à frequência total de identificação do elemento informação transparente, aproximadamente 60,28% dos registros correspondem à transparência ativa, majoritariamente voltada para a *answerability* horizontal. O que revela a prevalência da divulgação da informação para a própria Administração Pública.

Em relação aos níveis de informação transparente encontrados, pode ser observado na tabela 6 que a maioria dos Municípios possui indicadores menores que

40% estando grande parte deles enquadrados com baixo nível de Informação Transparente.

Tabela 6 - Distribuição dos escores de Informação Transparente

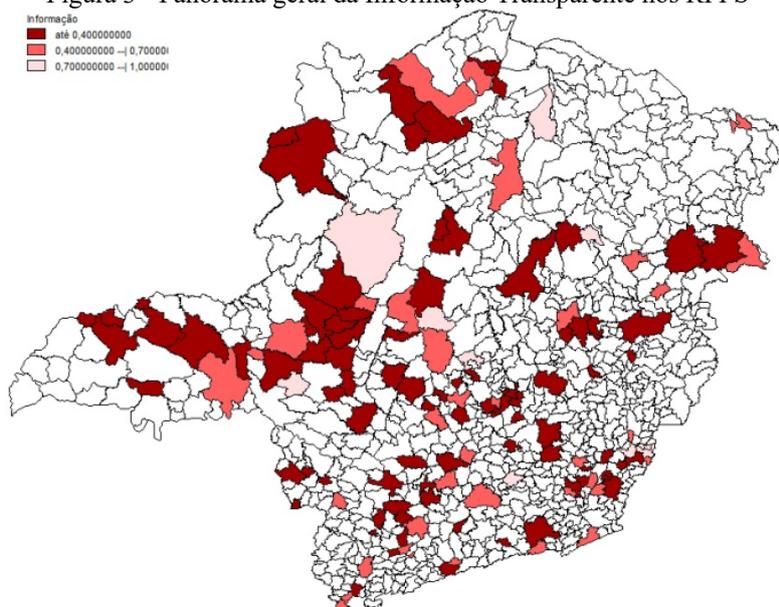
| Faixa           | Número de RPPS | Percentual |
|-----------------|----------------|------------|
| 0-40%           | 86             | 64,66%     |
| 40,01% a 70,00% | 37             | 27,82%     |
| 70,01 a 100%    | 10             | 7,52%      |

Fonte: Dados da Pesquisa

Os resultados demonstram que, além de não possuírem o *Enforcement*, através dos elementos de sanção, essas organizações não possuem *Answerability*, ou seja, no momento de elaboração das leis não havia grande preocupação com a cultura de ser *accountable*.

Analisando a distribuição geográfica dos resultados, na figura 3, novamente não é possível concluir se há isomorfismo no elemento Informação Transparente, uma vez que grande parte dos RPPS possui níveis baixos nessa categoria.

Figura 3 - Panorama geral da Informação Transparente nos RPPS



Fonte: Dados da pesquisa

#### Fator 4 – Controle

O fator Controle diz respeito aos 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.

O elemento controle está relacionado à estrutura Estado-Estado, pelo fato das legislações preverem que as informações

devem ser encaminhadas aos órgãos de controle interno e aos órgãos de controle externos. Constatou-se que as unidades de registro que apontam para a possibilidade de aplicação do elemento controle, em sua maioria, tratam da gestão financeira do RPPS municipal e do encaminhamento dos demonstrativos financeiros ao Tribunal de Contas; assim como das funções dos conselhos e, por vezes, da diretoria executiva da unidade gestora.

Dentre os elementos definidos como unidade de análise, Controle é o que mais se destaca, visto que as subcategorias “Espécie de Controle” e “Qualidade do Controle” aparecem 3600 vezes.

Na operacionalização da pesquisa, observou-se maior preocupação com a espécie do controle (interno ou externo) do que com a própria qualidade do controle. Dessa forma, enfoca as exigências legais e

não a finalidade para qual o controle se propõe.

Em relação aos escores de controle encontrados, pode ser observado na tabela 7 que 82,71% dos Municípios possuem indicadores menores que 40% estando a maioria deles enquadrada com baixo nível de Controle.

Tabela 7 - Distribuição dos escores de Controle

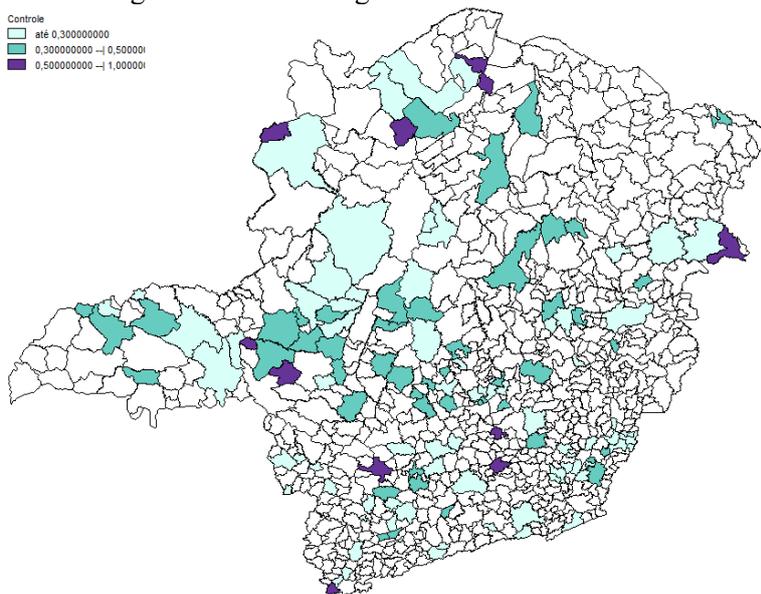
| Faixa           | Número de RPPS | Percentual |
|-----------------|----------------|------------|
| 0-40%           | 110            | 82,71%     |
| 40,01% a 70,00% | 22             | 16,54%     |
| 70,01 a 100%    | 1              | 0,75%      |

Fonte: Dados da Pesquisa

Analisando a distribuição geográfica dos resultados, reduzindo a escala para acima de 50%, para ressaltar as diferenças, observa-se grande dispersão entre os RPPS

com alto nível de controle, não existindo isomorfismo geográfico, como mostrado pela Figura 4.

Figura 4 - Panorama geral do Controle nos RPPS



Fonte: Dados da pesquisa

Por fim, para criar um índice de *accountability*, multiplicaram-se os valores dos elementos pelas suas cargas fatoriais, para atribuir pesos diferenciados, e

multiplicaram-se os valores por 100 para se obter um valor percentual. O valor dos escores por faixa pode ser observado na tabela 8.

Tabela 8 - Distribuição dos escores de Accountability Total

| Faixa        | Número de RPPS | Percentual |
|--------------|----------------|------------|
| 0 a 20%      | 21             | 15,79%     |
| 20,01% a 40% | 42             | 31,58%     |
| 40,01 a 60%  | 47             | 35,34%     |
| 60,01% a 80% | 18             | 13,53%     |
| 80,01 a 100% | 5              | 3,76%      |

Fonte: Dados da Pesquisa

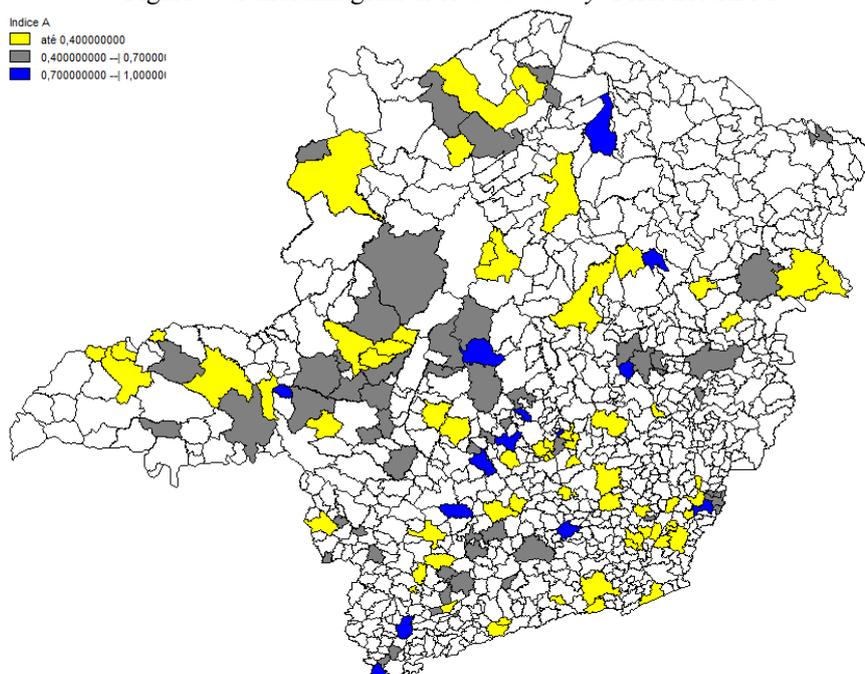
Observa-se que grande parte dos municípios está em faixas abaixo de 60%, demonstrando que esses RPPS não possuem uma estrutura de Governança que garanta que as ações sejam realizadas seguindo os elementos centrais da *accountability*.

O cenário é preocupante, pois esses órgãos passam a depender da vontade dos gestores para serem *accountables*, uma vez que o *enforcement* não é colocado em

prática. Essa estrutura permite o oportunismo dos agentes, uma vez que o controle social não funciona e os gestores não sofrem sanções.

Em relação à distribuição geográfica do índice geral, observa-se, na figura 5, que não há nenhuma concentração aparente, demonstrando que os RPPS analisados não fazem o *benchmarking* das instituições com melhor estrutura de Governança.

Figura 5 - Panorama geral da Accountability Geral nos RPPS



Fonte: Dados da pesquisa

Estes resultados sugerem a necessidade destes regimes adotarem o isomorfismo com prática de gestão, pois isto possibilitaria melhor adequação da estrutura legal aos melhores mecanismos de governança e *accountability*, aumentando o controle e a possibilidade de sanção dos gestores dos RPPS.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A partir das reflexões abordadas, observa-se que a *accountability*, apesar de não possuir uma tradução exata para a língua portuguesa, pode ser entendida como um conjunto de ações governamentais pautadas nos princípios da informação

transparente, da participação e interação, dos mecanismos de controle e das sanções para os entes governamentais pelas suas atitudes em relação à sociedade. Todos esses aspectos, que fazem parte de uma postura *accountable* do Estado, podem ser entendidos se aplicados à esfera dos Regimes Próprios de Previdência Social, uma vez que abrangem medidas governamentais que visam favorecer a inclusão social do povo, tanto na própria sociedade quanto nas tomadas de decisão coletivas.

Em relação aos elementos principais da *accountability*, percebeu-se que grande parte dos RPPS possui baixos níveis de Participação, Sanção, Controle e Informação transparente, o que gera baixo nível de *accountability* geral. Assim, sugere-se que a partir dos resultados, os RPPS com menores índices de *accountability* busquem o isomorfismo através da análise das melhores estruturas de governança, diminuindo o risco de atitudes oportunistas por parte dos gestores.

Como sugestão de pesquisas futuras, sugere-se estudos quantitativos que busquem entender os fatores que influenciam os níveis de *accountability* nos RPPS, e também estudos quantitativos que analisem as unidades com melhores níveis de governança, buscando avaliar, de maneira aprofundada, como estas estruturas influenciam na Gestão dessas organizações.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.R.; PACHECO, R.S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ABRUCIO, F.L.; DURAND, M. R.G. L. **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: 29 mar. 2017.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. **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.

ARATO, A. **Representação, soberania popular e accountability**. **Lua Nova**, v. 55, p. 56, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CAMPOS, A. M. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 12 jun. 1990.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. **Inovação Institucional e Accountability: o caso dos conselhos setoriais**. Buenos Aires: CLAD, 2001. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administracion Publica. Buenos Aires, Argentina: 6, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org>. Acesso em: 7 mar. 2018.

COLLIS, J; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia para alunos de graduação e pós-graduação**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74–89, 1 abr. 2005.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2017.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C.; **Análise multivariada de dados**. 5 ed. Porto Alegre. Bookman, 2005.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

MARTINS, F. J. DE O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: um estudo de caso no IPREVI – Viçosa/MG**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa. Viçosa-MG, p. 177, 31 mar. 2015.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, dez. 2009.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F.; SCHEDLER, A. **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em: [http://www.follesdal.net/projects/ratify/TX T/Paris\\_Schedler.PDF](http://www.follesdal.net/projects/ratify/TX T/Paris_Schedler.PDF). Acesso em: 22 fev.2017.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 11, n. 4, p. 147–158, 1 out. 2000.

VIEIRA, J. B. Estado, sociedade civil e “accountability”. **Ensaio FEE**, v. 26, n. 1, p. 605–626, 2005.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137–158, 28 maio 2015.

XAVIER, R.S. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. **Encontro Nacional Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Administração**, v. 35, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>. Acesso em 22 fev. 2017.

---

<sup>a</sup> **Bárbara Tavares de Paula**

Graduanda em Ciências Contábeis pelo Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa.

<sup>b</sup> **Evandro Rodrigues de Faria**

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2015). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal de Viçosa. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública e Finanças.

**<sup>c</sup> Bruno Tavares**

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2011). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal de Viçosa. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão Social.

**<sup>d</sup> Vinicius Mendes França**

Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade. Participa do Grupo de Pesquisa em Previdência (GPPrev).