

# **ACCOUNTABILITY PREVIDENCIÁRIA**

**RESUMO:** Os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos existem há muito tempo em diversos países do mundo e, com o passar do tempo, foram consumindo cada vez mais os seus escassos recursos. Analisando os casos de insolvência pública da União Européia, identificam-se os déficits previdenciários do setor público como um dos fatores a serem equacionados pelos governos. 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 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. Em seguida, apresenta o conceito de *Accountability* Previdenciária como alternativa para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes 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.

**PALAVRAS-CHAVE:** RPPS; Equilíbrio Financeiro; *Accountability* Previdenciária

**ABSTRACT:** The Welfare Regimes of Public Employees have long existed in many countries of the world and, over time, were consuming ever more scarce resources. Analyzing the cases of public insolvency EU, identifies the pension deficits of the public sector as one of the factors to be resolved by governments. Worldwide, mostly from the 1990s, public policies that aimed to reduce the imbalance of pension accounts were created. This work is a historical Social Security, as well as a summary of key public policies for maintaining the balance of pension accounts worldwide and in Brazil. Then, introduces the concept of *Accountability* Social Security as an alternative to the maintenance of financial and actuarial balance of pension schemes. To make it, a little historical review of the concept and checks whether the Federal Legislation includes the necessary tools for its implementation. At the end, are suggested necessary for the efficient deployment and maintenance of *Accountability* in Social Security pension schemes for civil servants changes.

**KEYWORDS:** RPPS; Financial Balance; Pension *Accountability*.

## **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 atender demandas sociais, necessitam utilizar recursos diversos, recursos estes que, seja pelo seu esgotamento natural, seja pelo seu mau aproveitamento e distribuição, encontram-se escassos nas sociedades.

Um exemplo disso é a crise fiscal em que se encontram os países da Comunidade Européia, onde a falta destes recursos, ou sua má gestão, comprometeram as garantias constitucionais de que os direitos previdenciários seriam sustentados pelo poder público a todo custo.

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).

Além disso, aquela constituição também estabeleceu o 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, ou seja, não se deve pagar, em benefícios, mais do que se arrecada, em contribuições para o sistema.

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.

Segundo o Comunicado 64 do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) (BRASIL, 2010a), em 1940, a população idosa representava 4,1% da população total brasileira, mas passou a representar 11,4% em 2009. Além disso, também aponta que o contingente, em valores absolutos, aumentou de 1,7 milhões para cerca de 21,5 milhões no mesmo período. Por outro lado, diminuiu a proporção da população jovem. Isso contribui para o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema, uma vez que aumenta o número de pessoas que recebem benefício e diminui o número de contribuintes.

Para combater este problema, desde 1998, com a publicação da Emenda Constitucional nº 20, o Governo Brasileiro buscou 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 foram suficientes para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPSs. Segundo 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, 2012b).

A dificuldade em controlar este déficit pelas iniciativas até agora implantadas, pode residir no fato 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.

Félix, Ribeiro e Tostes (2008) já identificavam esse problema e afirmaram que, apesar da existência de mecanismos legais de proteção aos recursos previdenciários, nem sempre esses mecanismos são suficientemente fortes para proteger o patrimônio das organizações.

Por outro lado, os sistemas de previdência em todo o mundo, como também no Brasil, estão se transformando. Os sistemas, que eram basicamente regidos pela solidariedade contributiva, ou seja, as contribuições da geração ativa financiavam os benefícios da geração inativa (aposentada), estão passando para a forma de acumulação individual. Dessa forma, cada futuro beneficiário deverá acumular, durante sua vida laboral, os recursos necessários para o pagamento de seus futuros benefícios quando for aposentado.

Assim, estão sendo formados fundos que acumularão quantidades gigantescas de recursos que, se não forem bem geridos, não conseguirão arcar com os futuros desembolsos.

Desta forma, necessário se faz desenvolverem-se estudos para que sejam criados processos de controle e gestão desses fundos, processos esses deliberados de maneira paritária entre todos os segurados e patrocinadores dos RPPSs.

A *Accountability* Previdenciária, conceito apresentado pelo trabalho, 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 resgate histórico acerca da Previdência Social e dos RPPSs no Mundo e no Brasil. Em seguida, serão descritas as políticas públicas que foram implantadas no mundo e no Brasil para a manutenção do equilíbrio financeiro, sendo também realizado um breve resgate acerca do conceito de *Accountability*.

Finalmente, será apresentado o conceito de *Accountability* Previdenciária, analisando a existência das condições para a sua existência e manutenção frente à legislação brasileira.

## DESENVOLVIMENTO

### HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MUNDO

A palavra previdência remete à noção de um conjunto de atos e providências que são destinados a lidar com fatos incertos que podem ocorrer no futuro. Desde os tempos remotos, o ser humano manifestava a preocupação de guardar algum recurso para enfrentar as possíveis situações futuras de necessidade. Conforme Russel (1977), essa previsão de que uma possível adversidade pudesse vir a se constituir em uma ameaça à sobrevivência, exigindo uma preparação para superá-la, já guardava em si uma idéia primitiva de “previdência”.

Felix, Ribeiro e Tostes (2008) definem a Previdência Social como um conjunto de programas que têm por fim garantir recursos necessários à manutenção dos benefícios e do amparo público tanto aos contribuintes como aos não contribuintes de um sistema previdenciário.

Feito esse breve resgate conceitual acerca da Previdência Social, parte-se agora para o resgate histórico do tema.

Segundo Félix (2009), o Código de Hamurabi, o Código de Manu e a Lei das Doze Tábuas, na Idade Antiga, foram os primeiros registros de proteção e ajuda aos desvalidos, quando as sociedades com algum nível de organização procuravam mecanismos de proteção para garantir a sobrevivência dos trabalhadores em seus infortúnios. Castro e Lazari (2006) destacam que, na Idade Média européia, as corporações de ofício, ou guildas, eram associações que objetivavam a assistência mútua. Para Gomes (2009), o sentido de proteção começa a voltar-se mais ao aspecto social, à medida que o Estado começa a fundamentar-se nos pressupostos do capitalismo. Nesse momento, a própria sociedade passa a exigir do Estado os instrumentos necessários para minimizar as diferenças por ele desenvolvidas.

Rocha (2004 apud NOGUEIRA, 2010) destaca que foi na Inglaterra, em 1601, com a *Poor Law*, que a institucionalização de assistência aos pobres teve sua maior abrangência. Segundo Polanyi (2000), com a Revolução Industrial de 1883, e sua conseqüente degradação social, surgiu um novo período de estruturação das relações trabalhistas que teve como marco o Plano Bismarck, editado pelo primeiro-ministro alemão Von Bismarck. Para Felix (2009), esse plano representou a

institucionalização da seguridade social no mundo ao estabelecer algumas medidas obrigatórias de proteção social.

Castro e Lazzari (2006), afirmam que Modelo Bismarkiano teve como principal característica funcionar como um seguro social, sendo que trabalhadores e empregadores contribuem para uma poupança compulsória em benefício dos primeiros.

Mantendo a cronologia dos eventos significantes, Coelho (2007 apud NOGUEIRA, 2010) destaca que, em 1935, os Estados Unidos aprovaram a *Social Security Act*, lei que estruturou um sistema público de aposentadoria, financiado pelos empregados e empregadores, que integrava a política do *New Deal*. Segundo esse autor, essa política econômica tinha como principal objetivo enfrentar as conseqüências da crise mundial de 1929, entre elas, a recessão econômica, a desestabilização do sistema financeiro e os elevados níveis de desemprego.

Segundo Cruz (2001 apud CASTRO; LAZZARI, 2006), essa política pública econômica foi aprofundada pelo Lorde William Henry Beveridge, o qual estudou os diversos sistemas previdenciários europeus à época. Baseado nesses estudos, em 1944 foi adotado naquele país o Plano Beveridge, caracterizado por ser universal e pela participação compulsória de toda a população.

Segundo Felix (2009), o modelo beveridgiano defende a universalização da proteção social, independentemente de contribuição do trabalhador. Ao Estado, mediante a arrecadação de tributos, cabe a proteção social de todos os trabalhadores, independente de contribuição específica destes para o sistema previdenciário.

Assim, segundo Borges (2003 apud CASTRO; LAZZARI, 2006), as iniciativas de Bismark e Beveridge deram origem aos dois modelos fundamentais de proteção social que coexistiram no Estado Contemporâneo após a Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, segundo Mesa-Lago (2006), na segunda metade do século XX, o envelhecimento da população, a globalização, a concorrência internacional e o neoliberalismo forneceram os argumentos para o surgimento de movimentos de reformas nas estruturas de seguridade social da época. Essas reformas, modeladas basicamente pelo Banco Mundial, o FMI e o BID, modificaram alguns de seus princípios convencionais e introduziram outros novos.

Nesse sentido, segundo Castro e Lazzari (2006), os sistemas previdenciários, em diversos países, foram sendo substituídos por outros cujo principal fundamento é

a poupança individual, sem a centralização dos recursos das contribuições em órgãos estatais. Nesse modelo o Estado garante uma proteção mínima, suplementada por outro sistema complementar, estatal ou não.

Conforme Mesa-Lago (2003), as reformas dos sistemas previdenciários pelo mundo podem ser divididas em dois tipos: As estruturais, que alteram radicalmente o sistema público, criando um sistema privado que complementa ou concorre com o público, e as não estruturais, ou paramétricas, que visam melhorar um sistema público de benefícios realizando ajustes que visem à sua sustentabilidade, como incremento da idade de aposentadoria ou do valor das contribuições.

No caso do Brasil, para Castro e Lazzari (2006), a evolução do sistema de proteção social ocorreu de maneira semelhante à da Europa. Pelo resgate histórico apresentado anteriormente, pode-se deduzir que foi impulsionada pela necessidade, a exemplo de países europeus, de maior intervenção do Estado para equilibrar as diferenças originadas pelo final da Primeira Guerra Mundial, seguidas pela crise de 1929. Para Bispo (2004), a proteção social no Brasil originou-se de iniciativas pessoais e voluntárias, passando pela organização de fundos mútuos até a crescente intervenção estatal no processo. Segundo ele, o mais antigo registro de proteção social no Brasil foram as atividades assistenciais das Santas Casas, em 1543, seguidas do montepio para a guarda pessoal do imperador D. João, em 1808.

Oliveira (1996 apud CASTRO; LAZZARI, 2006), destacam que o primeiro texto em matéria de previdência social no Brasil foi um Decreto de Dom Pedro de Alcântara, em 1821, que assegurava aos mestres e professores aposentadoria após 30 anos de serviço.

Para Nogueira (2010), o primeiro registro de dispositivo legal destinado à proteção das camadas mais necessitadas da população foi feito na Constituição de 1824 e limitou-se ao atendimento de casos de calamidade pública, por ocasião dos infortúnios sociais. Segundo Nascimento Neto (2009), a Constituição de 1891 foi a primeira a usar a expressão “aposentadoria”, e preceituava que esta só poderia ser concedida aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação. Todavia, esses sistemas tinham muito mais um caráter assistencialista do que previdenciário.

Entretanto, a partir de 1923, foram idealizados no Brasil os primeiros planos previdenciários com contribuição compulsória dos trabalhadores. Considerada pela literatura previdenciária como marco da Previdência Social Brasileira, a Lei Eloy

Chaves, de 1923, possibilitou a criação das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os trabalhadores de empresas construtoras de estradas de ferro do país, as quais foram, segundo Bispo (2004), custeadas pelas contribuições de empregados e empregadores, bem como já se estruturavam em sistemas de capitalização.

Com a chegada de Vargas ao poder, foi estendida a proteção da previdência social a outras categorias de trabalhadores (NOGUEIRA, 2010). Segundo Castro e Lazzari (2006), em 1933 foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), e o primeiro instituto de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade econômica, foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM).

Segundo levantamento de Nogueira (2010), as principais inovações relacionadas ao sistema de previdência social, ocorridas no período pós-1964, são:

- a) Por meio do Decreto-Lei nº 72/1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, instalado a partir de janeiro de 1967, procedendo à tão almejada unificação administrativa dos antigos IAPs.
- b) No mesmo ano, a Lei nº 5.316/1967 integrou o seguro de acidentes do trabalho ao INPS, vencendo a resistência das seguradoras.
- c) Com o esgotamento da função de poupança compulsória da previdência social, em virtude da substituição do modelo de capitalização pelo de repartição, novos mecanismos foram criados com essa finalidade: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei nº 5.107/1966), o Programa de Integração Social – PIS (Lei Complementar nº 07/1970) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (Lei Complementar nº 08/1970).
- d) Em 1971 foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL (Lei Complementar nº 11/1971) que assegurou a implementação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, criado pela Lei nº 4.214/1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), mas até então não efetivado. Dentre os objetivos da extensão da proteção aos trabalhadores rurais estavam a redução da turbulência política e da tensão social no campo e o aumento do controle do Governo sobre os sindicatos rurais, reduzindo a capacidade de mobilização para uma ação autônoma de base ampla.
- e) Em 1972 os empregados domésticos foram incluídos no sistema de previdência social, pela Lei nº 5.859/1972, e no ano seguinte a Lei nº 5.890/1973 ampliou a proteção dos trabalhadores autônomos, completando-se dessa forma o processo de universalização da previdência social, sob o aspecto formal-legal.
- f) Em 1974 foi criado o novo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), separando as questões trabalhistas e previdenciárias.
- g) A Lei nº 6.439/1977 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), com o objetivo de integrar as atividades de previdência social, saúde e assistência social e a gestão administrativa, financeira e patrimonial das várias entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); Empresa de Processamento de Dados da Previdência

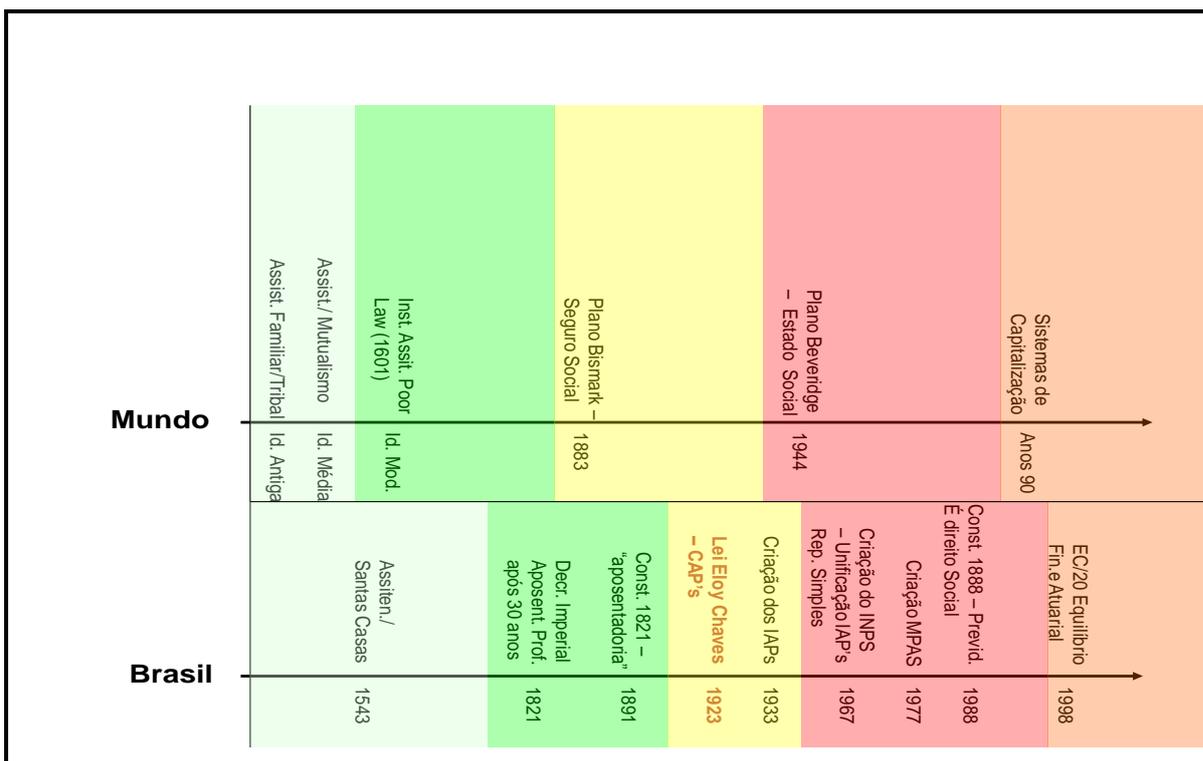
Social (DATAPREV); Legião Brasileira de Assistência (LBA); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); Central de Medicamentos (CEME). (NOGUEIRA, 2010, p. 52-53).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, foi criado um sistema integrado de seguridade social abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência, vejamos: “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988, não paginado). Esse sistema de seguridade social é financiado com receitas próprias, previstas na Constituição e a ele especificamente vinculadas, conforme o artigo 195 da Carta e seus incisos.

Após este breve resgate histórico, podemos dividir o desenvolvimento da Previdência Social no Mundo e no Brasil em cinco períodos distintos. No primeiro, entre a idade média e a antiga, ela se caracterizava pelo caráter assistencialista, voltado aos inválidos e suportado pela solidariedade individual entre os membros das famílias e tribos, bem como entre indivíduos organizados em associações profissionais. No segundo período, a partir da Poor Law, este assistencialismo é formalizado e institucionalizado. No terceiro período, com o Plano Bismark, a Previdência Social passa a ter caráter de seguro social, e somente aqueles que contribuem para este seguro são protegidos. Num quarto período, com o Plano Beveridge, o Estado, financiado pelos impostos pagos por toda a sociedade, assume este seguro e estende sua cobertura para todos os cidadãos. Finalmente, no quinto e atual período, a Previdência passa de um financiado solidariamente entre gerações para um sistema de acumulação individual, durante o período laboral, para custear os benefícios futuros.

O Gráfico 1, abaixo sintetiza a evolução da previdência social no Brasil e no mundo.

Gráfico 1: Síntese da Evolução da Previdência Social no Brasil e no Mundo.



Fonte: Elaboração do autor.

## HISTÓRICO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

Quanto aos RPPS's, desde a antiguidade já existiam mecanismos diferenciados para proteção contra infortúnios para os trabalhadores que atuavam junto ao Estado. À época, em caso de falecimento ou incapacidade dos guerreiros e soldados do Reino, suas esposas eram amparadas pelo Estado (PASSOS, 2005).

Com o crescimento do Estado, aumentaram as estruturas burocráticas, bem como a quantidade de técnicos que às operavam. Esse corpo técnico criou um sentimento corporativista, desenvolvendo um sistema diferenciado e exclusivo de seguridade. Além disso, algumas características da função pública, como a dedicação exclusiva e a remuneração limitada, justificariam medidas compensatórias que acabavam por ser instituídas por lei. Conforme Russomano (1988), a primeira institucionalização desses direitos que se tem referência ocorreu na Inglaterra, no começo do século XVIII.

Segundo Ramos (1988), o primeiro registro de instituição de previdência de servidores públicos que se conhece no Brasil foi o Montepio dos órfãos e viúvas da

Marinha Mercante, em 1795. Segundo esse autor, no Império foram criados os fundos mútuos do pessoal da Imprensa Nacional e da Casa da Moeda.

De acordo com Bispo (2004), a Constituição de 1891 foi a primeira a utilizar a expressão aposentadoria, e esta foi concedida justamente aos funcionários públicos que se tornassem inválidos a serviço da nação.

Nas décadas de 1920 e 1930, várias categorias de funcionários públicos tinham um sistema fragmentado e heterogêneo de previdência assegurado por instituições organizadas em alguns estados e municípios (PINHEIRO, 1995). Com a Lei Eloy Chaves, de 21 de janeiro de 1923, os trabalhadores das estradas de ferro obtiveram permissão legal para fundar a Caixa de Aposentadoria de Pensão (CAPs).

Em 1926, pela Lei nº 5.128, foi criado o primeiro dos institutos, chamado Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, o qual, em 1938, passa a ser incorporado pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), criado pelo Decreto 288, de dezembro de 1938. O IPASE durou quase 40 anos e, conforme Passos (2005), foi um dos precursores da atual estrutura dos RPPSs do Brasil. Bispo (2004) ressalta que o IPASE não foi unificado ao IAP em 1966, sendo extinto quando foi criado o SINPAS, em 1977. A partir daí os servidores públicos da União, com exceção daqueles que exerciam carreiras típicas de Estado, passaram a contribuir para o INPS, e todo o patrimônio e os exigíveis atuariais do IPASE foram transferidos para o novo regime geral (PASSOS, 2005).

Na Constituição de 1934, passou-se a prever, além da aposentadoria por invalidez, uma aposentadoria compulsória por idade aos funcionários públicos.

Nogueira (2010) cita que o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União nasceu por meio do Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, contendo as regras para a aposentadoria do servidor público por idade, invalidez, por motivação política, no interesse do serviço público e por tempo de serviço.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 40, trazia as regras para servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, suas autarquias e fundações, se aposentarem voluntariamente com proventos integrais, proporcionais ao tempo de serviço, por idade e, compulsoriamente, aos 70 anos.

Bispo (2004) destaca que, com a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, foram previstas que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos

federais passassem a ser custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

Após a Emenda Constitucional nº 20/1998, aos servidores titulares de cargos efetivos, aos de cargo vitalício e aos militares, foi assegurado um sistema de previdência peculiar, denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) (MEIRELLES, 2005). Essa Emenda consolidou um novo modelo de previdência, transferindo o ônus da manutenção desse regime previdenciário, inicialmente subsidiado pela sociedade, para o servidor, por meio da criação do caráter contributivo.

Em 27 de novembro de 1998, foi publicada a Lei Nacional nº 9.717/1998, que dispôs sobre regras gerais para organização e 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. Essa norma teve como objetivo principal assegurar a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPSs. Portanto, a partir do advento da referida Emenda Constitucional, o tempo de serviço, que era o fator principal para a concessão de aposentadoria, deu lugar ao tempo de contribuição.

Em 19 de dezembro de 2003, com a publicação da Emenda Constitucional nº 41, a Constituição Federal sofre novas alterações, agora em seu artigo 40. Ela estabeleceu, além do caráter contributivo, o caráter solidário para os RPPSs, exigindo contribuição dos entes públicos, servidores ativos, inativos e pensionistas.

A alteração mais recente acerca do RPPS da União foi a regulamentação da previdência complementar para os servidores federais. 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. A partir da publicação dessa lei, os novos servidores públicos terão um teto de remuneração igual ao do RGPS, e aqueles que desejarem receber uma aposentadoria maior terão que aderir a um sistema de previdência complementar.

O que se percebe, a partir das normativas expedidas a partir de 1998, é a tentativa de aproximar os RPPSs do modelo implementado no RGPS. Os RPPSs até aquela época eram considerados, conforme Pinheiro (1995), um mero “apêndice da política de pessoal”, não possuindo um sistema de financiamento próprio. Assim, com essas mudanças e a exemplo do RGPS, foi estreitada a relação entre

pagamento de benefícios e arrecadação previdenciária. Essa alteração buscou garantir uma maior sustentabilidade àquele sistema.

Após este breve resgate histórico, podemos dividir o desenvolvimento dos RPPSs no Brasil em três períodos distintos. Em um primeiro momento, de 1795 a 1988, passou de seguro social patrocinado pelos segurados e empregadores a seguro social financiado por recursos exclusivos dos Estados, ou seja, pelos impostos. Em um segundo período, de 1993 a 2003, passou a ser obrigatória a contribuição do segurado para se obter o benefício, sendo necessário um equilíbrio entre o que foi pago e o benefício a ser recebido. Finalmente, no terceiro e último período, foram inseridos, a exemplo de vários sistemas pelo mundo, o caráter de acumulação individual de recursos (capitalização) para o custeio dos futuros benefícios. O Gráfico 2 abaixo, representa estes três períodos:

Gráfico 1: Resumo dos Fatos Históricos Relacionados aos RPPSs no Brasil

Fato	Data
Lei 2.218/12 - Previdência Complementar do Servidor da União	2012
EC 41/03 e Lei 10.887/04 - Contribuição fixa; fim da integralidade e paridade dos proventos	2003
EC 20/98 e Lei 977/98 - Caráter Contributivo e Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial; tempo de contribuição	1998
EC 03/93 Contínua de serv. p/ custeio das apos. pensões	1993
CF88 cria os RPPSs - proporc. Tempo de serviço	1988
<b>Criação do SIMPAS e Incorporação do IPASE</b>	<b>1977</b>
Estatuto do Servidor Público Civil Federal - sem relação contribuição x benefício	1952
<b>Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União passa para o IPASE</b>	<b>1938</b>
Const. 1934 - prevê Aposentadoria Compulsória	1934
Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União	1926
Lei Eloy Orsnes - CAP's	1923
Const. 1891 - "Aposentadoria" - serv. públicos inválidos a serviço da nação	1891
Montepio Guarda Imperial	1795
Montepio dos viúvos e viúvas da Marinha Mercante	1795

Fonte: Elaboração do Autor.

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLANTADAS NO MUNDO E NO BRASIL PARA A MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO.

Conforme Secchi (2010), as **políticas públicas** são uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Assim, podemos considerar que **políticas públicas previdenciárias** são diretrizes de governo elaboradas 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 OCDE countries*".

Nela os autores fazem um diagnóstico completo acerca das reformas realizadas nesses países desde 1990. O que se segue é um resumo dos principais aspectos desse diagnóstico.

Nos países membros da OCDE, os sistemas de aposentadoria e pensão variam muito, desde a forma como as prestações são calculadas, se eles são públicos ou privados, bem como as rendas mínimas dos benefícios. Os modelos previdenciários basicamente garantem uma renda mínima (Sistema Básico), e também uma renda complementar (Sistema Complementar), que visa aproximar o salário da atividade com os proventos de aposentadoria. O sistema complementar desempenha um papel de seguro ou de poupança e é oferecido tanto pelo poder público como pela iniciativa privada. O objetivo é garantir que os aposentados tenham uma adequada substituição da renda antes e depois da aposentadoria, e não apenas uma renda mínima que garanta a manutenção de condições de sobrevivência.

A maioria dos países da OCDE tem alterado substancialmente seus sistemas de aposentadoria nos últimos 25 anos. Em alguns casos, as reformas foram tempestivas; em outros, cadenciadas e constantes. A principal motivação para as reformas foi reforçar a sustentabilidade dos sistemas públicos de aposentadoria.

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, alguns 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). Os autores relacionam os seguintes tipos de reforma ocorridos nos países da OCDE desde 1990:

1. alterações na idade de elegibilidade para aposentadoria (Idade);

2. ajustes nos incentivos à aposentadoria (*Incentivos*);
3. alterações dos anos na fórmula de benefícios ou condições de qualificação (*Benefícios*);
4. gatilhos relacionados à expectativa de vida e/ou à sustentabilidade financeira (*Gatilhos*);
5. regime de contribuição definida (*CD*);
6. outros.

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. Em consulta à tradução, realizada pelo Ministério da Previdência Social em 2007, da obra “As Reformas na Previdência na América Latina e seus Impactos nos Princípios de Seguridade Social”, de Carmelo Mesa-Lago, foram encontrados os seguintes tipos de reforma ocorridos na América Latina:

1. alterações na idade de elegibilidade para aposentadoria (*Idade*);
2. ajustes nos incentivos à aposentadoria (*Incentivos*);
3. alterações dos anos na fórmula de benefícios ou condições de qualificação (*Benefícios*);
4. gatilhos relacionados à expectativa de vida e/ou à sustentabilidade financeira (*Gatilhos*);
5. regime de contribuição definida (*CD*);
6. outros.

Aqui no Brasil, nos anos 90, 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 idéia 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. Esses conselhos teriam a participação de membros provenientes do governo, do quadro de servidores e também por indicação da própria sociedade civil. Do mesmo modo, com a introdução do regime de capitalização, tentava-se dar um caráter técnico e profissional na composição da diretoria executiva e, principalmente, na 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 nº 33, de 1995. Conforme Marques, Batich e Mendes (2003), as discussões a respeito da PEC 33, deram origem à Emenda Constitucional n. 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 (2006), 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 20/98. Após quase um ano de negociações no Congresso, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 41, em 31 de dezembro de 2003. Essa reforma conseguiu, em relação aos RPPSs:

- a) Taxar os rendimentos dos inativos em 11% do valor excedente ao teto do INSS;
- b) Fixar um teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma e que trabalharem em entidades que tiverem instituído previdência complementar;
- c) Antecipar imediatamente a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de cinco anos para os professores de primeiro e segundo graus, para recebimento da aposentadoria integral;
- d) Aplicar um redutor de 5% por ano para aqueles que quiserem se aposentarem uma idade que respeite a idade mínima anteriormente prevista — 53 e 48 anos. (GIAMBIAGI; MENDONÇA, BELTRÃO; ARDEO, 2004, p. 369).

Com as Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, 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 seqüência ao que já havia sido aprovado pelo Congresso, agora de forma mais clara e técnica, e foi o precursor da Lei 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 futuros<sup>1</sup> servidores públicos federais até do RGPS – fixado, em abril de 2012, em R\$ 3.916,20. 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) destaca 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, já resultou em muitos negócios fracassados e enormes prejuízos para os patrimônios dos fundos de pensão estatais.

## **CONCEITO E TIPOS DE ACCOUNTABILITY**

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. Segundo esse autor, *accountability* significava 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

---

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

de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho" (MOSHER, 1968 apud CAMPOS, 1990, pg.3).

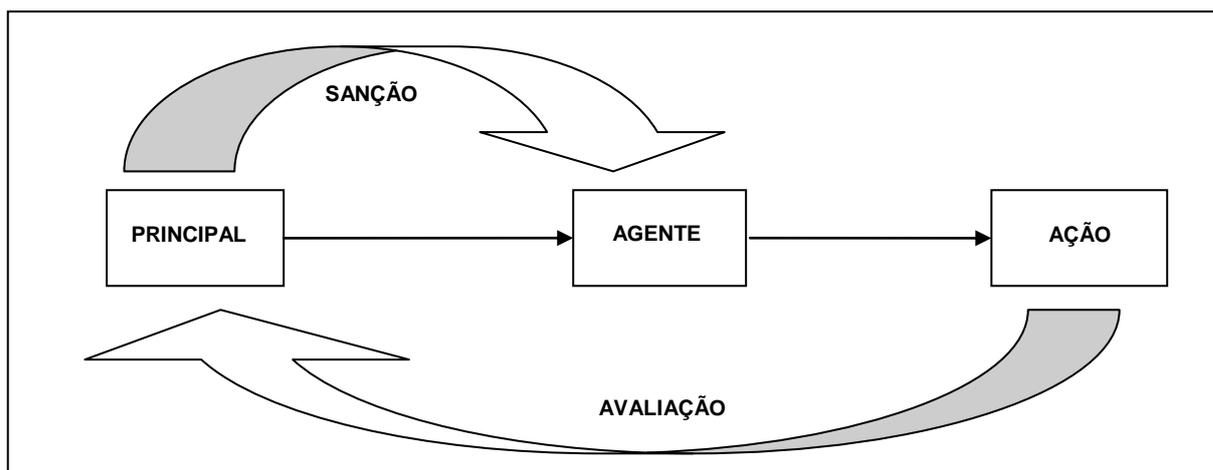
Deve-se destacar aqui, uma das principais características da *accountability*: a capacidade de sanção por parte de seus mecanismos e agentes. Mainwaring (2003), citado por Ceneviva (2006), alega que:

[...] 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, p. 2)

Ceneviva (2006), citando Moreno, Crisp e Shugart (2003), 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 algum tipo de sanção. A Figura 1 abaixo 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 ser considerada neste trabalho, necessário se faz 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, 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. Através das eleições, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando contra ou a favor dele.

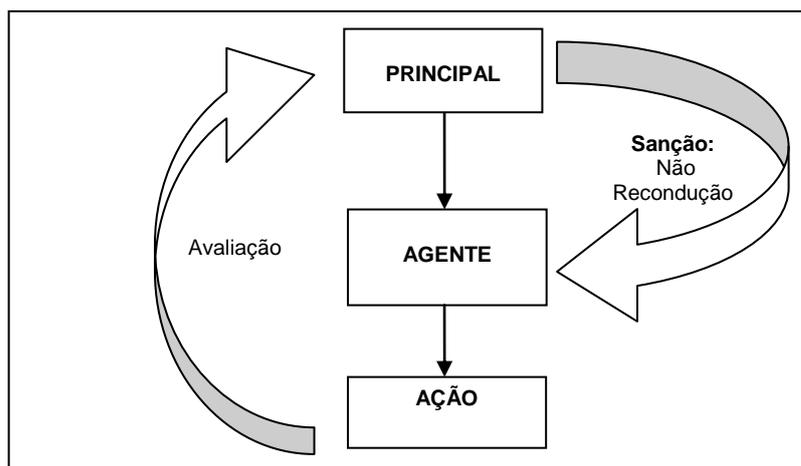
No que diz respeito à *accountability* horizontal, ela compreende:

[...] 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 intra-estatal 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.

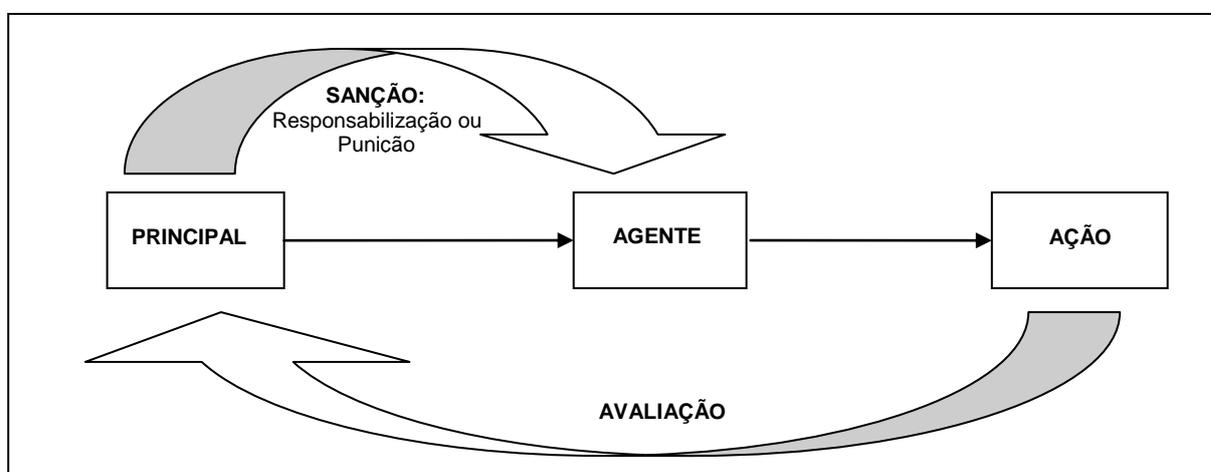
Adaptando o modelo representado na Figura 1 às duas tipologias até agora descritas, temos as Figuras 2 e 3, a seguir apresentadas:

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/Intra-Estatal



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

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

## **A ACCOUNTABILITY PREVIDENCIÁRIA**

Em relação à *accountability*, a Constituição de 1988 estabelece, 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 9.717/98, 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:

Aqui, novamente pode-se considerar em analogia ao esquema descrito anteriormente na Figura 1, que a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial corresponde à Ação descrita na tríade de Ceneviva (2006). 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 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 anteriormente 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 processos de *accountability*. Dessa forma a Lei 9.717/98, em seus artigos 7º e 8º, também estabelece 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 subseqüentes, 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 (MPS).

No texto legal, pode-se observar a presença de todos os elementos do esquema de *accountability* retratados na Figura 1, apresentada anteriormente. 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 estabeleceu 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).

Considerando que a **Lei 9.717/98** 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 o *accountability* horizontal/interestatal da gestão dos RPPSs 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”. 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. A não emissão do CRP considera que o ente não atendeu aos critérios de avaliação estabelecidos, submetendo-o as sanções previstas na Lei 9.717/98, 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 os critérios exigidos por este.

Em 11 de dezembro de 2008, a Portaria nº 402/08, do Ministério da Previdência, estabelece 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/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.

Na lei 2.618, de 30 de abril de 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 federal regulamentou alguns procedimentos inerentes e necessários para que a sua função de *accountability* vertical/eleitoral fosse plenamente exercida. O artigo 5º e seus parágrafos 1 a 6 estabelecem:

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.

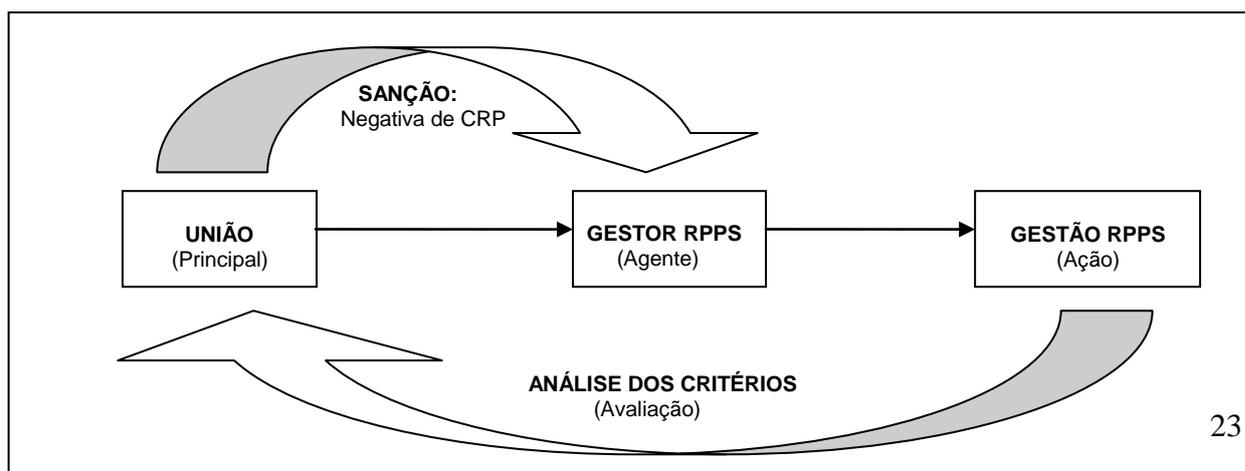
§ 6º As diretorias executivas serão compostas, no máximo, por 4 (quatro) membros, nomeados pelos conselhos deliberativos das entidades fechadas de previdência complementar. (BRASIL, 2012).

O mandamento, além de ratificar a existência dos conselhos deliberativos/administração e fiscal, bem como determinar suas formas de composição e escolha, estabelecem 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, bem como a descrição dos dispositivos legais acerca da matéria, pode-se deduzir que existe 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, será tratada a partir de agora neste trabalho como **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 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 da 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

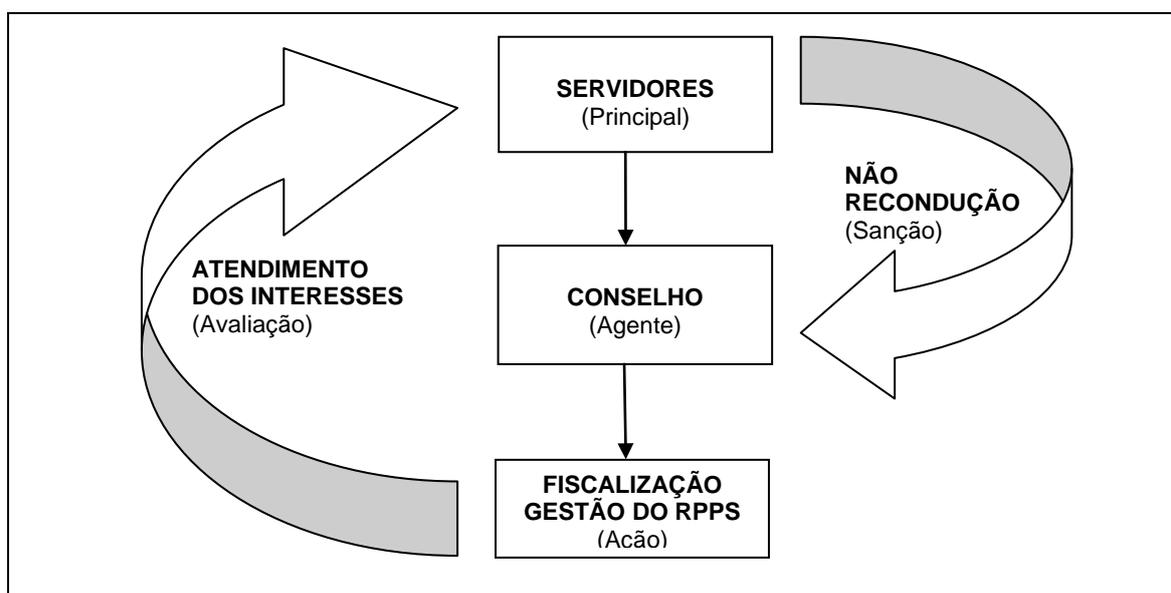


Fonte: Elaboração do autor, com base em Ceneviva (2006).

A AP vertical/intraestatal foi contemplada pela instituição dos colegiados de decisão ou conselhos de administração. Na realidade, a legislação, ao a 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 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 atendimento dos interesses dos segurados, podem sofrer a sanção de não serem reconduzidos. A Figura 5 identifica, no processo de AP exercido pelos servidores/patrocinadores sobre os conselhos, todos os elementos da tríade Principal, Agente e Ação.

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

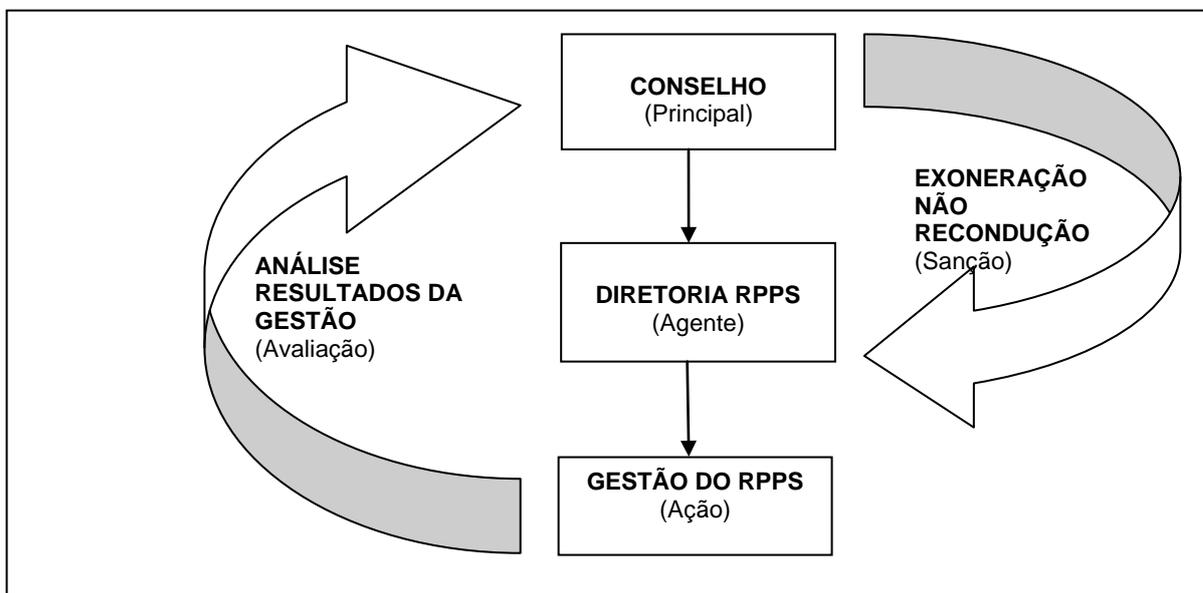


Fonte: Elaboração do autor, com base em Ceneviva (2006).

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 consegue representar, na AP

exercida pelos conselhos sobre a diretoria executiva, todos os elementos da tríade Principal, Agente e Ação.

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 abaixo apresenta um resumo dos tipos de AP exercidos sobre os RPPSs estaduais, bem como identifica as figuras da tríade Principal, Agente e Ação 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/ Intraestatal	União - MPS	Entes – Unidades Gestoras	Gestão do RPPS	Legalidade Resultados do RPPS	Não emissão da CRP
Vertical/ Eleitoral 1	Servidores Patrocina-dores	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

O presente trabalho apresentou o conceito de ***Accountability* Previdenciária (AP)** como instrumento alternativo à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPSs.

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

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-se modelos baseados na unificação dos regimes previdenciários, bem como em sistemas complementares de capitalização. Sob esse tipo de sistema, os valores acumulados são enormes, bem como os 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 (AP)** 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 a **avaliação da Ação** realizada pelo **Agente**, bem como o estabelecimento de mecanismos de **Sanção**, caso sua **Ação** seja insuficiente. De maneira geral, ao serem analisados os dispositivos da legislação federal, ficou evidenciado que estes prevêm 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?
- 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 necessária para exercerem suas competências.

Por outro lado, também é necessário que os mecanismos de avaliação de gestão dos RPPSs estaduais pelo 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. Necessário assim, que 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 também disponibilize 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 últimos 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, 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.
- BORGES, M. R. **Previdência Funcional e Regimes Próprios de Previdência**. Curitiba: Juruá, 2003.
- BRASIL. Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2012. Brasília, DF, 2012b. Disponível em:  
<[http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf)>. Acessado em 16/06/14.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica. IPEA. 2010.  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101013\\_comunicadoipea64.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101013_comunicadoipea64.pdf)>. Acesso em: jul. 2011.
- CALDAS, S. Bem vinda seja a FUNPRESP. Previdência Social. **MPS**, Ano II, n. 3, maio/ago. 2012.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.
- CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: EnAPG, São Paulo, **Anais...** EnAPG-2006, São Paulo, novembro de 2006.
- COELHO, Daniela Mello. Aspecto Contemporâneo e Prospectivo do Regime de Previdência dos Servidores Públicos. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- CRUZ, P. M. **Fundamentos de Direito Constitucional**. Juruá, 2001.
- 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.
- FÉLIX, C. L. **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. Dissertação (Mestrado em Administração)– Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças, 2009.
- 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. Brasília, 2007. 07 nov. p. 30.

GOMES, Jane Pinto. 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.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MARQUES, Rosa Maria; Batich Mariana; Mendes Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v.17, n. 1, p. 111-121, jan./mar. 2003

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

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, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Mathew S. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003.

NETO, José Afonso Nascimento. **O Regime Próprio da Previdência Social**. 2009. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=1190](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1190)>. Acessado em: 26/08/2011.

NOGUEIRA, Naron 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**. 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](http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf)>. Acesso em: 29/08/12

OGASAVARA, Roberto Shoji. **Previdência dos servidores públicos: riscos e oportunidades**. 1998. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/iiiipremio/financas/MencaoHonrosa2topicosII\\_PTNOGASAVARA\\_Roberto\\_Shoji.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiiipremio/financas/MencaoHonrosa2topicosII_PTNOGASAVARA_Roberto_Shoji.pdf)>. Acesso em: 19/07/12.

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 Serviços Editoriais Ltda., 2005.

PINHEIRO, Vinícius 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 Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability Já podemos traduzi-la para o Português. **Anais do EnAPG-2008**, Salvador, Bahia, nov. 2009. v. 1, p. 39.

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**, v. 18, n. 3, p.16-32, jul./set. 2004.

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