

30 de setembro a 4 de outubro
Ponta Grossa - PR - Brasil

A VERIFICAÇÃO DA CULTURA DE ACCOUNTABILITY NO SETOR DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE PASSOS

THE VERIFICATION OF THE ACCOUNTABILITY CULTURE IN THE SOCIAL SECURITY SECTOR OF THE MUNICIPAL PUBLIC SERVANTS OF PASSOS

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Klicia Silva Mendonça, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas, Brasil,
klicia.mendonca@alunos.ifsuldeminas.edu.br

Gisele de Freitas, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas, Brasil,
gisele.freitas@ifsudestemg.edu.br

Resumo

A Previdência Social é um direito previsto na Constituição Federal de 1988 e tem por objetivo o amparo em caso de riscos sociais aos beneficiários. Apresenta desde sua institucionalização um histórico de transformações que exigiram a atualização e a aplicação de ferramentas como a *accountability* que, através da avaliação, transparência, responsabilização e participação popular, objetiva a racionalização da gestão, podendo ser utilizada em todas as esferas de administração, públicas e privadas. Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo contribuir para a gestão previdenciária dos Servidores Públicos Municipais de Passos através da verificação da cultura de *accountability*, utilizando-se para isto uma abordagem bibliográfica para compreensão do contexto histórico nacional e, através da aplicação de questionários, o levantamento e análise da realidade atual do município de Passos, tendo como resultado que o município não oferece atualmente oportunidades para o exercício pleno da cultura de *accountability* como informação transparente, participação, mecanismos de controle e sanção, sendo, portanto, necessárias ações que tornem mais efetiva a responsabilização do poder público na defesa pelos interesses dos cidadãos.

Palavras-chave: Sistema previdenciário; Previdência social; Accountability; Administração pública.

Abstract

Social Security is a right provided for in the Federal Constitution of 1988 and has as its objective the protection of the beneficiaries in case of social risks. It presents since its institutionalization a history of transformations that required the updating and application of tools such as *accountability* that, through evaluation, transparency, accountability and popular participation, aims to rationalize management and can be used in all spheres of administration, public and private. Thus, the present work aims to contribute to the social security management of the Municipal Public Servants of Passos through the verification of the accountability culture, using a bibliographical approach to understand the national historical context and, through the application of questionnaires, the survey and analysis of the present reality of the city of Passos, with the result that the city administration does not currently offer opportunities for the full exercise of the culture of accountability as transparent information, participation, control mechanisms and sanction, being, therefore, necessary actions that make more effective the accountability of the public power in defense of the interests of citizens.

Keywords: *Social security system; Social Security; Accountability; Public administration.*

1. INTRODUÇÃO

A questão previdenciária brasileira está em frequente evidência sendo um tema recorrente no cotidiano nacional devido às constantes transformações que sofreu ao longo dos anos.

A Previdência é um direito social previsto pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988, conceituada como um seguro de filiação compulsória, cujo objetivo é oferecer amparo aos beneficiários em caso de riscos sociais. É composta pelos regimes públicos, que se dividem em Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), além dos regimes privados, que são caracterizados por sua natureza complementar e facultativa.

Durante a sua estruturação, a Previdência Social sofreu alterações baseadas em estudos e propostas de Emendas Constitucionais a fim de que fosse possível o aumento da proteção e promoção do bem-estar social, buscando conciliar o desafio de “atender aos preceitos de universalização, igualdade e justiça instaurados na Constituição e, ao mesmo tempo, atingir os interesses econômicos e fiscais que um modelo financeiro equilibrado impõe” (Silva, 2014).

O aumento no número de segurados e a criação de diversos municípios, a partir do qual sofreu um intenso período de reformas, evidenciando a existência de um cenário deficitário, “provocado a princípio pelo próprio histórico do regime, por fatores demográficos e de gestão” (Freitas, 2016) exigiu que, a fim de que se alcançasse o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, surgissem ferramentas e medidas que contribuíssem para a racionalização e transparência da gestão previdenciária, tornando a sustentabilidade e a perenidade do Sistema Previdenciário motivos de preocupação constante para os gestores e pesquisadores da área (Calazans, 2013).

Um dos mecanismos existentes e que pode contribuir para esta questão é a *accountability* que consiste em um processo de avaliar e responsabilizar constantemente os órgãos gestores mediante "controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos" (Abrucio & Loureiro, 2004). Segundo Martins (2015), *accountability* diz respeito a uma postura de restrições institucionais e de vigilância frente ao exercício do poder "cujos principais elementos são: informação transparente, participação, mecanismos de controle e sanção”.

Neste contexto, observando a realidade de Passos, município localizado no Sudoeste de Minas Gerais com aproximadamente 113.000 habitantes, percebe-se que a gestão previdenciária dos servidores municipais apresenta-se regulamentada pelo art. 231 da Lei complementar Nº 021, de 12 de Janeiro de 2006, na qual se expressa que “para fins exclusivamente previdenciários os servidores públicos do Município de Passos ficam vinculados ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS, administrado pelo INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social”.

Diante dos elementos expostos acima surge a seguinte questão que motiva essa pesquisa: Como é a realidade da cultura de *accountability* na gestão previdenciária dos servidores municipais de Passos?

O objetivo desta pesquisa é compreender o cenário local do município de Passos quanto à gestão previdenciária, a fim de se verificar a cultura de *accountability* no setor de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Passos.

Para tanto, tem-se como objetivos específicos:

- Realizar a contextualização histórica da evolução, transformações e regulamentação da Previdência Social brasileira.

- Analisar a realidade específica da cultura de *accountability* na gestão previdenciária do município de Passos.
- Verificar a necessidade e propor a implementação ou melhoria de ferramentas e meios mais eficientes de gestão previdenciária municipal.

Este estudo se mostra de grande relevância já que a Previdência Social brasileira se encontra em um processo de transformações e reformas, o que exige a mudança de cultura e a implementação de ferramentas e meios cada vez mais eficientes para a racionalização da gestão previdenciária, que contribuam para a sustentabilidade do sistema através da transparência, participação e controle desde os cenários locais até as estruturas nacionais.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

O Brasil, atualmente, vem apresentando um cenário político, social e econômico de constantes mudanças, noticiadas pelos principais meios de comunicação e vivenciadas por grande parte da população. Dentre tais mudanças, nota-se o destaque de questões relacionadas à Seguridade Social que pode ser definida como "um conjunto integrado de ações da iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade civil, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Assistência e à Previdência Social" (Rubin, 2015).

Para Ibrahim (2008), a seguridade social pode ser compreendida como uma rede protetiva cujo objetivo é desenvolver ações positivas voltadas ao sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, provendo a manutenção de um padrão mínimo de vida com a contribuição do Estado e particulares, incluindo seus beneficiários.

Entretanto, a garantia do bem-estar social, seus benefícios concedidos, formas de administração e a responsabilidade atribuída aos atores envolvidos, como o Estado, apresenta variações de acordo com mudanças históricas, econômicas, sociais e políticas (Silva, 2014).

Ao longo da história observa-se uma série de transformações das funções, estruturas e fins do Estado em relação às demandas ligadas à segurança social e econômica (Silva, 2014), até se alcançar o cenário observado atualmente onde, segundo Liberati (2013), "tem-se, de forma geral, que os fins do Estado refletem sua preocupação político-estrutural de preservar a segurança externa e interna, a justiça (comutativa e distributiva) e o bem-estar (econômico e social)". A atuação estatal é, portanto, voltada para a garantia da proteção dos direitos subjetivos, individuais ou coletivos, como a dignidade e satisfação das necessidades das pessoas.

No Brasil, a discussão sobre a ação do Estado na garantia do Bem-Estar tramitou por inúmeras transformações sociais, políticas e econômicas, tendo na Constituição de 1988 um marco na busca pela correção das desigualdades sociais e ampliação dos direitos garantidos através da implementação de políticas relacionadas à saúde, assistência social e a Previdência Social (Silva, 2014).

A Previdência Social, elemento da seguridade social e foco desta pesquisa, é entendida como "uma política que tem por objetivo repor a renda dos indivíduos nas situações em que eles perdem, temporária ou permanentemente, sua capacidade de trabalho" (IPEA, 2007). Apresenta-se como uma técnica protetiva de organização estatal, que consiste em um seguro de filiação compulsória, coletivo, contributivo que visa amparar seus beneficiários contra os chamados riscos sociais tais como idade avançada, incapacidade, tempo de contribuição, reclusão, encargos de família e morte, entre outros. (Ibrahim, 2008; Tavares, 2008). Assim, a Previdência Social brasileira é estruturada na atualidade como um sistema de repartição, caracterizado pelo financiamento tripartite, com contribuição por parte do estado, dos

trabalhadores e empregadores, além da necessidade de contribuição prévia para a concessão de benefícios.

É composta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores da União e dos Estados e dos Municípios, e por regimes privados, atendendo à cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, protegendo à maternidade, ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, ao atendimento aos dependentes dos segurados através da oferta de salário-família, auxílio-reclusão e pensão por morte.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é descrito no Art. 201 da Constituição Federal de 1988, como sendo "de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial" (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988) . Observa-se no Art. 202 que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), é definido como "de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar" (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Os regimes privados, são caracterizados por sua natureza complementar e facultativa.

Além de sua instituição através da Constituição Federal de 1988, o Sistema Previdenciário passou por mudanças devido a outros marcos da legislação. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 determina sobre as regras gerais de 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, dispondo no art. 1º que tais regimes próprios de previdência social "deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial" (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988) . Outra reforma a ser considerada foi iniciada pela publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que veda "a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal" (Emenda Constitucional Nº 41, 2003).

Assim, percebe-se de acordo com a leitura da legislação vigente que não, há no Brasil uma obrigatoriedade na instituição dos regimes próprios municipais, existindo muitos municípios que optam pela vinculação dos servidores públicos ao Regime Geral de Previdência Social. Este cenário, de acordo com Nogueira (2011), expressa no contexto previdenciário nacional que administração pública no Brasil apresenta um caráter "excessivamente formal e patrimonialista e com uma estrutura pouco unificada e coesa", o que não possibilita um planejamento e implementação de políticas públicas que atuem efetivamente para o desenvolvimento social e concretização da cidadania da população brasileira.

No caso do Sistema Previdenciário Brasileiro, tal situação ocasionou um cenário deficitário em sua gestão, apresentando como fatores a crise fiscal e econômica nacional, além de aspectos como a instabilidade econômica com efeitos no nível de renda e emprego e formalização das relações de trabalho; estruturais, com a mudança no perfil demográfico e distorções distributivas do sistema; e gerenciais, com altos custos administrativos, sonegação e fraudes" (Freitas, 2016).

Dessa forma, fez-se necessário o surgimento de ações que buscassem identificar medidas capazes de aumentar a sustentabilidade e a perenidade do Sistema Previdenciário através da racionalização e transparência da gestão previdenciária (Calazans, 2013), a fim de se alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário. São exemplos de tal tentativa a

Emenda Constitucional nº20/1988 que, junto à Constituição Federal de 1988, surge “buscando dentre outras medidas a instauração do equilíbrio financeiro e atuarial no RPPS, com mudanças nos critérios de cálculo dos benefícios” (Freitas, 2016).

Assim, tendo em vista as mudanças e transformações pelas quais a Seguridade Social, em especial a Previdência Social, passou durante a história do Brasil, ressaltando sua importância e finalidade, evidencia-se a necessidade de se estimular constantes análises tanto no contexto nacional quanto em realidades locais, como é o caso de Passos que, segundo o Art.231 da Lei Complementar nº 21, de 12 de Janeiro de 2006, dispõe aos servidores públicos da Administração direta, autarquias e fundações públicas do município que "para fins exclusivamente previdenciários os servidores públicos do Município de Passos ficam vinculados ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS, administrado pelo INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social" (Lei Complementar nº 021, 2006)

O Município de Passos não é, portanto, o único a não instituir o Regime Próprio de Previdência Social aos seus servidores públicos, uma vez que muitos outros municípios também têm seus servidores públicos vinculados ao RGPS.

Nesse contexto, a cultura *accountability* se faz importante uma vez que possui grande potencial de contribuir para a racionalização da gestão, tanto pública quanto privada, tendo como objetivo favorecer para a sua perenidade e sustentabilidade ao longo dos anos.

3. A IMPORTÂNCIA DA CULTURA DE ACCOUNTABILITY

Accountability, que pode ser definida como um conjunto de "processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes (Rocha, 2011).

Entretanto, controle e *accountability* não são simplesmente sinônimos uma vez que o primeiro é um dos componentes do segundo, "embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle" (Pó & Abrucio, 2006).

Segundo Schedler (1999), *accountability* comporta tanto a conotação relacionada à obrigatoriedade do poder de informar e explicar o que estão fazendo, quanto a coação, ou seja, a capacidade das agências reguladoras para impor sanções aos detentores de poder que tenham violado seus deveres públicos.

Ainda que exista uma grande dificuldade na tradução do termo para o português, como observam Pinho e Sacramento (2009), pode-se dizer que *accountability* possui uma definição composta pela responsabilidade, responsabilização e obrigação daqueles que ocupam um cargo público em, segundo parâmetros da lei, prestar contas aos cidadãos. Consiste, portanto, em um mecanismo que contribui para aperfeiçoar as instituições estatais e "pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e responsabilização do poder público frente à sociedade" (Abrucio & Loureiro, 2004). A principal importância e necessidade de implementação de ações que incentivem e impulsionem a cultura de *accountability* consiste no fato de que a vigilância e participação dos cidadãos são instrumentos essenciais que podem contribuir para a sustentabilidade do sistema público através do controle e da transparência, sendo a cultura de *accountability* desejada não somente para se alcançar maior eficiência da gestão como também para o maior exercício da democracia, já que "se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize" (Rocha, 2011). Segundo Martins (2015), *accountability* estrutura-se em quatro principais pilares: informação transparente, participação, mecanismos de controle e sanção.

A informação transparente é compreendida como o pressuposto básico, indo além da simples divulgação da informação, mas envolvendo o ato de prestar contas de maneira que tornem legíveis e confiáveis para o cidadão (Schedler, 1999). Entretanto, somente a transmissão de informações não é suficiente, uma vez que a divulgação de tais informações deve não somente capacitar como também impulsionar a representatividade de atores sociais através da participação e prática da governança pública, agindo de forma a avaliar e responsabilizar o agente público. Assim, percebida a importância da informação transparente e da participação, verifica-se a necessidade de institucionalização de mecanismos que viabilizem não somente o exercício do controle, como também propiciem sanções em caso de descumprimento da obrigação do órgão público de visar o benefício da sociedade. Assim, “como cada um desses componentes se baseia nos outros (com a transparência sendo necessária para a participação e a fiscalização e sanção, dependendo de todos), a responsabilidade depende da presença de todos os quatro” (Ebrahim & Weisband, 2007) Para Brinkerhoff (2001), *accountability* é, portanto, “inseparável da governança democrática, tanto conceitual quanto operacionalmente. A concepção e implementação de estratégias eficazes de melhoria da *accountability* são, portanto, essenciais para sustentar a democratização”.

Tendo em vista sua importância, muitos trabalhos foram desenvolvidos sobre a *accountability* em diferentes contextos (Schedler, 1999; Pó & Abrucio, 2006; Pinho & Sacramento, 2009; Rocha, 2011), sendo utilizado neste trabalho, a fim de se atingir o objetivo de se analisar a cultura *accountability* no município de Passos, o inventário proposto por Martins (2015), utilizado e aplicado também como instrumento para o trabalho de Louzano (2016).

Tais trabalhos evidenciaram que a *accountability*, ainda que observada em cenários diferentes e aspectos diversos, ainda não é vivenciada em todo seu potencial, necessitando de implementação de ajustes e mudanças para que, então, possa ser contemplada em sua forma mais ampla sendo, segundo a conclusão dos autores, o maior prejuízo a falta de práticas efetivas de participação e interação dos servidores para o exercício do controle à gestão previdenciária. Assim, segundo os autores, há um cenário que demanda a criação ou melhoria de canais, meios e ferramentas de mobilização e engajamento dos servidores à participação e interação a fim de se vivenciar a cultura de *accountability* em sua totalidade.

4. METODOLOGIA

O presente trabalho, realizado em Passos-MG no período de Abril a Dezembro de 2018, apresenta-se com caráter descritivo, uma vez que descreve a realidade da gestão previdenciária dos servidores públicos municipais de Passos, desenvolvendo-se através de uma pesquisa bibliográfica documental a fim de, através de informações disponíveis sobre o Sistema Previdenciário brasileiro, sua regulamentação, evolução, transformações e reformas, identificar os fatores que exerçam influência na estruturação previdenciária do município.

Além do levantamento bibliográfico inicial, realizou-se a coleta de dados referentes à realidade dos servidores públicos no município de Passos, que apresenta atualmente um total de 2.314 servidores ativos sendo 1.258 efetivos, segundo informações disponibilizadas no portal da transparência do município.

Assim, por consistir em uma análise da cultura de *accountability* no cenário específico dos servidores públicos no município de Passos, se fez necessária a coleta de dados tanto com os gestores responsáveis, presentes no setor de Departamento Pessoal da Prefeitura, quanto com os servidores públicos municipais distribuídos nas doze secretarias existentes, que são: Secretaria do Gabinete, Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Serviços Urbanos, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio Histórico, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho

e Renda, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Esporte, Juventude e Lazer, Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agropecuária e Abastecimento, Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal de Saúde.

O recrutamento dos participantes se deu através de um convite expresso pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual é evidenciado o caráter voluntário da participação do entrevistado, o sigilo, a confidencialidade da pesquisa.

Foi selecionada uma amostra estratificada proporcional de 101 servidores ativos efetivos para a pesquisa, divididos entre as secretarias. Tal amostra foi determinada a partir do número total dos servidores ativos nos diferentes setores de atuação, apresentando um Grau de Confiança de 90% e Margem de Erro em 8%. Entretanto, devido ao cenário de insegurança e desconfiança que se instaurou em decorrência de questões eleitorais e partidárias, a pesquisa contou com a participação de 64 participantes correspondente a um nível de confiança de 90% e margem de erro de 10% do total de 1258 servidores públicos efetivos municipais em Passos.

Desta forma, a amostra selecionada buscou representar proporcionalmente o número de servidores públicos efetivos em cada secretaria, sendo a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Educação as secretarias com maior contingente de servidores efetivos no município.

A abordagem utilizada para a verificação junto aos responsáveis pela administração foi a aplicação de uma de entrevista estruturada, sendo convidado um servidor que atua no Departamento Pessoal, com duração média de trinta minutos a ser realizada no ambiente de trabalho do gestor, cujo áudio será gravado e transcrito a fim de se conhecer a realidade atual do setor previdenciário municipal.

Quanto aos servidores, foi aplicado um total de 63 questionários em escala a ser respondido, com um tempo médio de vinte a trinta minutos, pelos servidores no local de trabalho em que atuam.

Para a construção do questionário e da entrevista foram utilizados como referências os trabalhos de Martins (2015) e Louzano (2016), com adaptações de forma a atender as especificidades do município de Passos a ser analisado nesta pesquisa, uma vez que apresenta como principal diferença o fato de adotar o Regime Geral de Previdência Social. Entretanto, segue como padrão a estrutura proposta originalmente, apresentando-se como um questionário estruturado onde são divididas questões sobre os principais pilares da *accountability*: Informação transparente, participação, mecanismos de controle e sanção, possuindo perguntas cujas alternativas de respostas eram Sim, Não e Não Sei. Além disso, conta com perguntas referentes ao nível de concordância dos participantes, sendo utilizada uma escala com valores de 1 a 5, onde 1 representava pouca concordância, e 5 muita concordância.

A análise dos dados aconteceu, inicialmente, pela organização em tabelas das entrevistas e questionários aplicados, a fim de possibilitar a extração das informações obtidas e realizar a verificação da cultura de *accountability* atual no setor de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Passos-MG.

Trata-se, portanto, de um estudo de caso uma vez que, concentrando-se no contexto específico do município de Passos, busca-se conhecer profundamente suas particularidades no detalhamento de suas características, podendo vir a fundamentar pesquisas futuras em contextos que sejam semelhantes.

5. CULTURA ACCOUNTABILITY EM PASSOS

Através da observação da legislação brasileira quanto ao Sistema Previdenciário nacional, percebe-se que há a regulamentação do Regime Próprio de Previdência Social, destinado aos servidores públicos efetivos. Entretanto, muitos municípios optam pela vinculação dos servidores públicos ao Regime Geral de Previdência Social, como é o caso de Passos que, segundo a Lei Complementar nº 21, de 12 de Janeiro de 2006 que dispõe a aplicação do regime jurídico estatutário aos servidores públicos da Administração direta, autarquias e fundações públicas do município, determina em seu Art.231 que "para fins exclusivamente previdenciários os servidores públicos do Município de Passos ficam vinculados ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS, administrado pelo INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social" (Lei Complementar nº 021, 2006).

A pesquisa desenvolveu-se com a participação de 63 servidores públicos municipais efetivos através dos questionários e 01 servidor participante da entrevista, sendo 84% dos participantes do sexo feminino, sem sua maioria possuindo o Ensino Superior completo, com uma faixa etária entre 36 e 40 anos, sendo 41% dos participantes da pesquisa apresentam entre 11 e 15 anos como servidores públicos municipais em Passos.

Assim, tendo em vista o objetivo de realizar a verificação da cultura de *accountability* no setor de previdência social dos servidores públicos municipais de Passos, foram analisados seus principais elementos, sendo descritos a seguir.

5.1 INFORMAÇÃO TRANSPARENTE

Ao se verificar se há a prática da transparência na divulgação das informações sobre o sistema previdenciário dos servidores públicos efetivos em Passos, buscou-se identificar se os participantes da pesquisa possuem conhecimento sobre os aspectos do cenário previdenciário do município.

Observou-se que a maioria dos participantes identificam que eles próprios como servidores e a prefeitura como principais contribuintes para a previdência dos servidores efetivos municipais, negando a participação do Governo Federal e de outro órgão como contribuintes, sendo compatível com as respostas obtidas na entrevista, onde identificou-se que há o desconto de 8, 9 e 11% no pagamento dos servidores, a contribuição da Prefeitura através das alíquotas referentes ao Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) e os Riscos Ambientais do Trabalho (RAT). Além disso, o Instituto Nacional do Seguro Social foi identificado como o órgão do Governo Federal responsável pelo repasse dos benefícios.

Entretanto, chama atenção o fato de que 36,5% dos participantes responderam que não contribuem ou não sabem se contribuem para sua própria previdência. Esse fato identifica que ou estes servidores não receberam esta informação, não verificam ou não compreendem o demonstrativo de seu pagamento. Este número aumenta ao se perguntar se os servidores participantes da pesquisa conhecem aproximadamente o valor da contribuição previdenciária realizada por eles e pela prefeitura, comprovando a deficiência no acesso ou compreensão destas informações.

Tal situação se torna ainda mais curiosa, uma vez que maioria dos participantes demonstrou um índice elevado de concordância quanto ao interesse e à capacidade que sentem possuir para a compreensão às informações disponíveis sobre a Previdência.

Ao se perguntar se os participantes conhecem qual o Regime Previdenciário adotado atualmente para os servidores públicos municipais de Passos, a grande maioria respondeu que possuem esta informação, sendo verificado durante a entrevista que atualmente é aplicado o Regime Geral de Previdência Social e administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Entretanto, na

pesquisa a maioria dos participantes afirmaram que possuem conhecimento sobre o órgão responsável pela gestão previdenciária dos servidores públicos municipais em Passos, sem deixar claro se se tratava da Prefeitura ou do Instituto Nacional do Seguro Social, uma vez que, através da entrevista, verificou-se que o município não possui unidade gestora.

Durante a pesquisa foi possível observar que 50,79% dos participantes responderam valores 4 e 5 quanto ao índice de concordância com a afirmação de que conhecem o que é Previdência. Entretanto, ao se afirmar sobre a compreensão do que é o Regime Geral de Previdência Social e sobre o Regime Próprio de Previdência Social, o índice de concordância cai para o valor 3. Além disso, na afirmativa relativa à capacidade de opinar sobre as características e diferenças entre os regimes, o índice de concordância atinge o nível mínimo de 1 entre a maioria dos participantes.

Este fato pode demonstrar que os servidores conhecem de uma forma geral sobre a previdência, sem possuir profundidade nas informações sobre os diferentes regimes, suas especificidades e particularidades. Além disso, a pesquisa evidencia que grande parte dos participantes assinalaram índices de concordância entre 2 e 3 nas afirmações sobre a busca de informações tanto quanto à concessão de benefícios, às contribuições previdenciárias, e legislação vigente, além de afirmarem não acompanhar com frequência as informações divulgadas sobre a Previdência. Ao se perguntar quais as principais fontes de informação utilizadas para a busca das informações, destacam-se a internet e as conversas informais, frente à impressos, sites de órgãos gestores de regimes previdenciários e órgãos da Prefeitura, o que pode ser um indicativo de que haja uma falha na formação dos servidores quanto à busca de informações e verificação da confiabilidade das informações utilizadas.

Foi perguntado ainda se os participantes sabem onde recorrer caso sintam necessidade de auxílio sobre as questões previdenciária, sendo que a maioria respondeu que possui esse conhecimento, mesmo sem nunca ter sentido necessidade de buscar por algum auxílio. Entretanto, 20 participantes responderam que ao sentirem a necessidade recorreram à prefeitura que, segundo dados obtidos na entrevista, não disponibiliza um setor que seja responsável exclusivamente pelo atendimento de questões previdenciárias dos servidores municipais, não havendo nenhuma formação específica para o atendimento de dúvidas, questionamentos ou solicitações dos servidores em relação ao tema, o que pode explicar o índice intermediário de concordância da maioria dos servidores quanto à afirmação sobre a clareza das informações transmitidas pelos funcionários da Prefeitura. Além da falta de formação específica para o atendimento às questões previdenciárias, também os demais servidores públicos afirmaram nunca terem recebido alguma formação sobre educação previdenciária, apesar de concordarem que consideram relevante a participação em capacitações a respeito de temas ligados à Previdência.

A pesquisa identificou ainda que 61,9% dos participantes não fazem parte de alguma organização sindical, o que pode justificar o fato de a maioria dos servidores não se sentirem informados pelo sindicato sobre questões previdenciárias.

Preocupa, entretanto, que grande maioria dos servidores não se sentem informados pela Prefeitura quanto às questões previdenciárias, além de expressarem que não se sentem capazes de formar opinião própria.

Durante a entrevista foi possível identificar que a Prefeitura não disponibiliza um canal de comunicação específico para temas relacionados à Previdência, sendo que a ouvidoria existente atualmente não possui um direcionamento sobre o assunto. Além disso, não há a disponibilização de um site com informações, relatórios, repasses, transferências, despesas ou prestação de contas referentes à questão previdenciária.

Este cenário evidencia que, apesar de afirmarem possuir interesse quanto à Previdência e quanto à formação previdenciária, é baixo o índice de proatividade dos servidores participantes da pesquisa em buscarem por conta própria por informações seguras e amplas sobre a temática, preferindo por sites da internet e conversas informais, uma vez que não percebem por parte da Prefeitura e sindicato a disponibilidade e o fácil acesso às informações, indicando a necessidade de se atuar na melhoria da transparência das informações no município.

5.2 PARTICIPAÇÃO

Ao serem questionados quanto à relevância da existência de conselhos para a discussão e tomada de decisões em questões previdenciárias dos servidores públicos municipais de Passos, 96,8% dos participantes da pesquisa afirmaram que consideram relevantes. Entretanto, 74,6% disseram não terem conhecimento sobre a existência de tais conselhos, sendo que 90,4% dos participantes afirmaram nunca terem participado de alguma audiência pública sobre previdência e gestão do regime.

Segundo a entrevista realizado com um servidor do Departamento Pessoal, a Prefeitura de Passos não apresenta nenhuma estrutura ou formação de participação em decisões previdenciárias, como um Conselho, Comitê, colegiados ou instâncias de decisão na discussão, debate ou defesa de interesses previdenciários dos servidores municipais, sem que haja audiências públicas a respeito da previdência e da gestão do regime previdenciário dos servidores públicos municipais de Passos.

Este cenário evidencia-se no fato de que a maioria dos participantes da pesquisa não se sentem estimulados para participarem e não se sentem capazes de serem representantes de seus pares em debates e discussões sobre questões previdenciárias, além considerarem insatisfatória sua participação junto à Prefeitura, apesar de se sentirem capazes de participarem e opinarem em conselhos, comitê ou audiências públicas sobre questões previdenciárias.

Além disso, os participantes da pesquisa afirmaram não conhecer a participação do sindicato em discussões previdenciárias, uma vez que, segundo a entrevista, não há a participação do sindicato em decisões previdenciárias no âmbito da prefeitura.

Dessa forma, observa-se que há no município poucas de oportunidades de participação dos servidores participarem nas decisões e discussões sobre questões previdenciárias.

5.3 MECANISMOS DE CONTROLE

Quanto aos mecanismos de controle, percebeu-se que a maior parte dos participantes da pesquisa identificaram como principal responsável pela fiscalização previdenciária dos servidores públicos municipais de Passos a Prefeitura, seguida pelo Tribunal de Contas do Estado de MG e o sindicato, afirmando não saberem se a Câmara dos Vereadores e o Ministério Público exercem algum poder de controle.

Através da entrevista, entretanto, foi possível conhecer que a Prefeitura não possui poder de fiscalização junto ao órgão responsável pela gestão previdenciária dos servidores públicos municipais, não sendo fiscalizada por nenhum órgão de envolvimento dos servidores, como o sindicato. Isto comprova o que os servidores públicos municipais afirmaram de não perceberem oportunidades de atuarem como fiscalizadores de questões previdenciárias, apesar de considerarem relevante a existência de fiscalização da gestão previdenciária e o papel do segurado como agente fiscalizador.

Apesar disso, 63,4% não conhecem sobre Unidades Gestoras, sendo que 16 participantes afirmaram não saber se conhecem sobre o tema, uma vez que relataram pouca familiaridade com o termo.

Estes resultados demonstram que os mecanismos de verificação e controle são falhos e não contribuem efetivamente para que a cultura de *accountability* seja verificada em sua totalidade no município.

5.4 SANÇÃO

Ao serem questionados sobre quem tem poder de punir irregularidades previdenciárias referentes aos servidores públicos municipais de Passos, 66,6% dos participantes da pesquisa identificaram o Instituto Nacional do Seguro Social como principal responsável, seguido pelo Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado de MG. Além disso, 53,9% afirmaram que a Câmara dos Vereadores não tem nenhum poder de punir irregularidades, bem como o Sindicato e a Prefeitura.

Estes resultados são condizentes com a resposta obtida na entrevista com o servidor do Departamento Pessoal, que afirmou que a Prefeitura não possui poder de punir irregularidades previdenciárias referentes aos servidores públicos municipais de Passos.

Entretanto, 60,3% dos participantes afirmaram considerar relevante a previsão de punições para casos de irregularidades na gestão previdenciária, apesar de, em sua maioria, afirmarem não conhecer quais são as punições aplicáveis aos infratores quando constatada irregularidade na gestão previdenciária.

Este cenário evidencia que a Prefeitura de Passos assume, atualmente, um papel de intermediadora entre os servidores e o Instituto Nacional do Seguro Social, oferecendo registros, documentações e algum tipo de suporte aos segurados de forma que eles recorram por conta própria ao INSS, ainda que não se sintam plenamente capazes ou informados o suficiente.

6. CONCLUSÃO

A cultura de *accountability* no município de Passos apresenta muitas lacunas, uma vez que ainda há barreiras a serem rompidas quanto ao comportamento, posturas e políticas a serem implementadas.

Muitos servidores apresentam-se fechados quanto à sua participação mais ativa. Apesar de apresentarem grandes expectativas quanto sua aposentadoria, percebe-se certo conformismo de não assumirem para si a responsabilidade de mudança. Além disso, há um sentimento de descontentamento quanto à situação previdenciária a nível nacional, apesar de um grande desinteresse quanto às ações possíveis de serem realizadas para mudar o cenário local.

Um ponto a ser ressaltado na pesquisa é que, poucos participantes assinalaram “Não sei” como resposta para as questões, apesar de ser uma possibilidade. Este fato expressa que há um senso comum quanto à previdência, apesar de a pesquisa demonstrar que a busca por informações sobre o tema, em especial, em portais e fontes confiáveis, sendo mais utilizadas fontes informais como sites da internet (diferentes dos portais de órgãos governamentais) e conversas informais.

Além disso, percebe-se que o grau de entendimento está ligado à necessidade e experiência, ou seja, apresentam maior conhecimento sobre questões previdenciárias aqueles que já vivenciaram a necessidade de buscar por auxílio, esclarecimento ou solução para alguma situação pessoal.

Apesar de a pesquisa salientar o interesse quanto ao Sistema Previdenciário Brasileiro, há pouca proatividade dos servidores em buscarem por informações e, somado à falta de divulgação e facilidade de acesso às informações pela Prefeitura, demonstra uma falta de incentivo para a complementação da formação dos servidores, incluindo os gestores como no caso da entrevista aplicada, que se contentam na realização das tarefas que lhe são atribuídas.

Evidencia-se, ainda, um excesso de burocracia, uma vez que a Prefeitura acaba cumprindo um papel de intermediária nas questões previdenciárias junto ao Instituto Nacional do Seguro Social na oferta de documentos sem possibilitar a capacitação dos servidores para atuarem ativamente como fiscalizadores nas questões previdenciárias.

Além disso, percebe-se que há uma dependência do Instituto Nacional do Seguro Social, o que inibe a atuação e responsabilidade da Prefeitura na oferta de espaços para a participação dos servidores na tomada de decisão e discussões sobre questões previdenciárias no município, além da pouca disponibilização de informações.

Assim, percebe-se, portanto, que não há um ambiente favorável no município de Passos para o exercício da cultura de *Accountability*, uma vez que não acontece a divulgação de informações transparentes sobre questões previdenciárias dos servidores municipais, além de existir abertura para sua participação nas discussões e tomadas de decisões, sem que conheçam os mecanismos existentes ou tenham a possibilidade de exercer qualquer poder de controle ou acione órgãos responsáveis pela sanção.

Apesar de se adotar o Regime Geral de Previdência Social, não se deve deixar de se comprometer em desenvolver ações para a solução destes problemas identificados. Independente de se adotar um ou outro Regime de Previdência, os pilares da cultura de *accountability* são fundamentais para o pleno exercício da cidadania na busca pela realização dos interesses da sociedade e responsabilização do Estado por suas ações, na busca pela transparência e racionalização da gestão pública.

Assim, permanece como questão a ser investigada em trabalhos futuros o motivo pelo qual houve a escolha pelo Regime Geral de Previdência Social, quando há a escolha de muitos municípios em realizar a gestão previdenciária dos servidores públicos municipais pelo Regime Próprio de Previdência Social e a criação de uma Unidade Gestora.

Além disso, nota-se a necessidade de se aprofundar o entendimento da gestão previdenciária dos servidores públicos municipais de Passos, tais como a definição de responsabilidades entre a Prefeitura e o INSS na execução das atividades de arrecadação, gestão, concessão de benefícios, pagamentos e manutenção do regime.

Além disso, percebe-se como contribuição a oferta de educação previdenciária para os servidores públicos do município de Passos, a fim de fomentar e possibilitar melhorias na cultura de *accountability* com o objetivo de buscar a racionalização da gestão pública através da responsabilização do Estado.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F., & Loureiro, M. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability. In C. Biderman & P. Arvate, *Economia do Setor Público no Brasil*. (pp. 75-103). Rio de Janeiro: FGV.
- Brinkerhoff, Derick W. (2001). *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development.
- Calazans, F. F. (2013). Participação e Controle Social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 31, pp. 52-71.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Ebrahim, A., & Weisband, E. (2007). *Global Accountabilities: Participation, Pluralism and Public Ethics*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

- Emenda Constitucional Nº 41, de 19 de dezembro de 2003.* Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm.
- Freitas, G. de. (2016). *Análise da institucionalização da unidade gestora do regime próprio de previdência social sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas.* Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. Disponível: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/7579>.
- Ibrahim, F. Z.(2008). *Curso de direito previdenciário.* Rio de Janeiro: Impetus.
- IPEA. *Previdência Social (2007). 13o Caderno Especial: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise.* Brasília: MDC-IPEA.
- Lei Complementar nº 021, de 12 de janeiro de 2006.* Dispõe sobre o Estatuto dos servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas do Município de Passos. Recuperado de: http://www.passos.mg.gov.br/dados/legislacao/Lei_Complementar_n_021_ESTATUTO.pdf.
- Liberati, W. D.(2013). *Políticas públicas no Estado constitucional.* São Paulo: Atlas.
- Louzano, J. P. de O.(2016). *Práticas de Accountability nas unidades gestoras do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos em municípios de Minas Gerais.* Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. Disponível: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/8663>
- Martins, F. J. de O.(2015). *Accountability nas Unidades Gestoras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Municipais: Um estudo de caso no IPREVI – Viçosa/MG.* Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. Disponível: <<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/7596>>.
- Nogueira, N. G.(2011). O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 81, n. 4, p.75-91. Disponível: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1333.pdf>>.
- Pinho, J. A. G. de., & Sacramento, A. R. S. (2009) Accountability: Já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 43, p.1343-1368. Disponível : <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6898/5471>.
- Pó, M. V., & Abrucio, F. L. (2006). Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 40, p.679-698. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31601.pdf>.
- Rocha, A. C. (2011). Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 2, n. 14, p.82-97. Disponível: https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162.
- Rubin, F.(2015). *Aposentadorias previdenciárias no Regime Geral da Previdência Social: Questões centrais de direito material e de direito processual.* São Paulo: Atlas.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner, *Self-restraining state: power and accountability in new democracies.* Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Silva, L. L. da. (2014). *Formação do sistema previdenciário brasileiro: fatores históricos e econômicos.* Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. Disponível: <http://repositorio.ufv.br/handle/123456789/1989>.
- Tavares, M. L. (2008). *Direito previdenciário.* 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.