



MAGNA REGINA DOS SANTOS LIMA

GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:

uma investigação sobre o acesso e a compreensão dos servidores frente às informações gerenciais dos municípios do Estado de Pernambuco.

Recife – PE

2006

MAGNA REGINA DOS SANTOS LIMA

GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:
uma investigação sobre o acesso e a compreensão dos
servidores frente às informações gerenciais dos municípios do
Estado de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Nonato Rodrigues

**Recife-PE
2006**

MAGNA REGINA DOS SANTOS LIMA

GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:

uma investigação sobre o acesso e a compreensão dos servidores frente às informações gerenciais dos municípios do Estado de Pernambuco.

Dissertação apresentada ao Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Nonato Rodrigues

Área de concentração: Mensuração Contábil

Aprovada em 20/06/2006

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raimundo Nonato Rodrigues, (UnB, UFPB, UFPE e UFRN), orientador;

Profa. Dra. Vera Maria Rodrigues Ponte, (Universidade de Fortaleza), Examinadora Externa;

Prof. Dr. Marco Tullio de Castro Vasconcelos, (UnB, UFPB, UFPE e UFRN), examinador interno.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho àqueles que acreditam em sonhos, que acreditam em suas capacidades e que sabem estimular o outro a aprender a superar-se. A todos os “anjos” que passaram pela minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por todas as “coincidências” que me levaram a mais este projeto de vida; para mim, foram providências divinas. Espero ter feito por merecê-las.

Agradeço, também, a todos que participaram, cada qual do seu jeito, para a conclusão desta etapa, dentre os quais se destacam: meus pais, Dona Nede e Sr. Nelson, pela atenção, pelo carinho, pela abnegação, por entender minhas ausências e pelo sentimento de orgulho que, mesmo sem falar, sei que vocês têm. Saibam que tudo que sou é reflexo de vocês.

Agradeço a meus irmãos Marta Lima e Edinelson Estevão, por todas as suas atitudes comigo nessa fase, amo vocês.

Aos meus queridos sobrinhos Márcio Jr. e Phyllip Andrews, por abrirem mão da minha presença sem duvidar do meu amor por vocês.

A minhas tias, por entenderem minha ausência. Todos vocês me fazem ter certeza que minha família é especial.

A todos os meus amigos, especialmente a Aldir, Joana, Andréa, Cristiano, Flávia, Érica e Fabiana, que me fizeram sentir mais amada todas as vezes que disseram: - “estou sentindo a tua falta, mas vamos esperar passar essa fase”.

Ao meu orientador Professor Doutor Raimundo Nonato, um profissional atencioso, encorajador, que me fez encontrar o caminho deste trabalho, do seu jeito calmo, simples e sábio, minha gratidão e respeito.

A todos os professores do programa que, com seus conhecimentos e suas exigências, agregaram valores a minha vida pessoal e profissional. Um agradecimento especial ao prof. César Tibúrcio, pela atenção, pelos ensinamentos, pelas aulas de humildade e por disponibilizar tempo, mesmo depois de um dia inteiro

de atividades, só para estimular minha busca e ajudar na minha vitória. Como já disse, o senhor é uma referência e meu “argumento de autoridade”, minha gratidão e admiração.

Ao professor Wenner Glaucio, apesar do final, não poderia deixar de reconhecer que foi a partir de você que tudo teve seu início.

A todos os anjos que encontrei no meu caminho durante essa “batalha” — e que batalha! Em especial aqueles que duelaram junto a mim, revigorando minhas forças e me fazendo ter lições que sala de aula nenhuma poderia oferecer: Clenilson Lima, Karla Katiúscia, Paulo César, Márcia Chacon, Edjane Oliveira, Euvaldo Ruiz e Célio. A vocês minha eterna amizade. E aos que me ajudaram nos bastidores, em especial Dona Socorro e Prof. Germano Lya, muito obrigada.

E propositalmente, por último, o meu MUITO OBRIGADA a Adriano Carvalho, meu marido. Não sei se agüentaria tudo que você agüentou, por isso mesmo te admiro hoje muito mais que ontem, e te agradeço, principalmente, por estares presente, com toda a tua alma, nos piores momentos desse percurso. Meu amor, meu respeito e minha admiração, você é um dos melhores e maiores homens que conheço, obrigada por está sempre por perto.

Se disseres: - As forças não me ajudam. Lembra-te que aquele que vê o íntimo do teu coração o conhece e ao guardador da tua alma nada se esconde, e ele retribuirá ao homem segundo as suas obras (provérbio).

RESUMO

Esta dissertação trata da gestão dos recursos públicos relativos à previdência dos servidores municipais e das informações gerenciais elaboradas por estes, para um tipo de usuário em especial – o servidor. Na administração pública, dentre os setores passíveis de acompanhamento, o setor Previdenciário Nacional tem sido objeto de constantes reformas legislativas, buscando a diminuição do déficit e a organização do sistema previdenciário. Este trabalho tem como escopo as normas emitidas pela Portaria MPAS nº 4.992/99, especificamente em relação à prestação de contas, publicação ou qualquer forma de divulgação das informações gerenciais ao servidor público municipal, vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Objetivou-se verificar o nível de acesso e compreensão dos usuários, servidores municipais do Estado de Pernambuco, quanto às informações gerenciais relacionadas e geradas pelos RPPS. A pesquisa de metodologia indutiva, foi do tipo bibliográfica, documental e *survey*, no que se referiu aos conhecimentos dos servidores relacionados ao Sistema Previdenciário. Quanto aos objetivos, exploratória e com abordagem qualitativa e quantitativa na análise dos dados. Os resultados indicaram que os servidores do Estado de Pernambuco não têm acesso às informações gerenciais, aqui estudadas, sobre a previdência que participam; demonstrando também que esses servidores não compreendem, inclusive, que o órgão para o qual contribuem é o atual responsável pelo pagamento futuro de suas aposentadorias, atribuindo essa responsabilidade ao INSS, órgão que nada tem haver com seus futuros.

Palavras chaves: 1. Administração Pública 2. Previdência Social 3. Compreensão 4. Acesso. 5. Servidor municipal.

ABSTRACT

This dissertation is about the public resource's administration of Social Security to municipal employees and the managerial information designated to those. In the public administration the National Social Security sector has been being in constant reforms thought the legislation seeking to decrease of the deficit and the internal organization of the social security system. This work had as a scope the rules emitted by the MPAS act nº 4.992/99, specifically regarding the accountability, publication or any disclosure form of the managerial information designated to the Pernambuco's municipal employees related to the own police of social security (denominated RPPS — Regime Próprio de Previdência Social). The objective was verified the municipal employees' access and comprehension level among the managerial information related and generated by RPPS. The method used was bibliographical, documental and *Survey* related to this issue and the data analysis was made thought exploratory and qualitative approach. The results indicated that the Pernambuco's state employees do not have access and neither do not comprehend some aspects over social security who take part, even being these aspects obligated by law; they indicated, as well, which the legal exigency of accomplish some criteria does not guarantee your effectiveness by the managers.

Key words: 1. Administration Public 2. Social Security 3. Understanding 4. Access 5. Employees

LISTAS DE TABELAS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1: Número de respondentes de acordo com o município..... | 71 |
| Tabela 2: Sexo dos respondentes..... | 72 |
| Tabela 3: Função dos servidores..... | 73 |
| Tabela 4: Nível de escolaridade dos respondentes..... | 75 |
| Tabela 5: Tempo de experiência no serviço público..... | 76 |
| Tabela 6: Faixa etária dos servidores..... | 77 |
| Tabela 7: Responsabilidade do INSS e do município quanto à aposentadoria de seus associados..... | 80 |
| Tabela 8: Influência da escolaridade na compreensão do termo RPPS..... | 86 |
| Tabela 9: Influência da escolaridade na compreensão do termo RGPS..... | 86 |
| Tabela 10: Acesso dos servidores às prestações de contas, por município..... | 95 |
| Tabela 11: Quantidade de servidores que receberam convites para participar do Conselho Fiscal ou Administrativo do RPPS..... | 97 |
| Tabela 12: Quantidade de servidores que conhece outro servidor que foi convidado a participar do Conselho Fiscal ou Administrativo do RPPS..... | 98 |
| Tabela 13: O que os servidores devem fazer para esclarecer as dúvidas..... | 102 |
| Tabela 14: O que os gestores devem fazer para esclarecer as dúvidas..... | 104 |
| Tabela 15: Variáveis utilizadas para testar as hipóteses..... | 107 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 16: Acesso dos servidores às informações previdenciárias..... | 108 |
| Tabela 17: Compreensão dos servidores quanto aos órgãos responsáveis pelas aposentadorias..... | 109 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1: Atual divisão do Sistema Previdenciário Brasileiro..... | 33 |
| Figura 2: Relação entre os mecanismos de controle e a Portaria nº. 4.992/99..... | 60 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1: Despesas líquidas da união por função, bimestre novembro/dezembro de 2004..... | 21 |
| Gráfico 2: Compreensão do servidor quanto à diferença entre as responsabilidades do INSS e do município referentes aos funcionários segurados..... | 81 |
| Gráfico 3: Compreensão do servidor quanto ao termo RGPS e seus segurados obrigatórios..... | 84 |
| Gráfico 4: Compreensão do servidor quanto ao termo RPPS e seus segurados obrigatórios..... | 84 |
| Gráfico 5: Frequência de recebimento de informações sobre a sua previdência..... | 90 |
| Gráfico 6: Frequência com que o servidor busca informações sobre a previdência na administração do município..... | 92 |
| Gráfico 7: Fontes em que os servidores buscam para dirimir suas dúvidas..... | 93 |
| Gráfico 8: Servidores que tiveram acesso à prestação de contas por município..... | 96 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1: Sistema Previdenciário Nacional: comparativo entre Brasil, Chile e EUA..... | 40 |
| Quadro 2: Municípios de Pernambuco que instituíram RPPS com o número estimado de habitantes para o ano de 2004..... | 64 |
| Quadro 3: Quantidade de servidores de cargo efetivo vinculados ao RPPS municipal..... | 65 |
| Quadro 4: Quantidade de servidores que serão pesquisados nos RPPS municipais escolhidos..... | 67 |
| Quadro 5: Resumo do perfil dos servidores pesquisados..... | 78 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|------------------------------------------------|
| EC | Emenda Constitucional |
| RGPS | Regime Geral de Previdência Social |
| RPPS | Regime Próprio de Previdência Social |
| INSS | Instituto Nacional de Seguridade Social |
| CF | Constituição Federal |
| MPAS | Ministério da Previdência e Assistência Social |
| Art. | Artigo |
| IN | Instrução Normativa |
| PE | Pernambuco |
| RMR | Região Metropolitana do Recife |
| N.º. | Número |
| CAP | Caixa de Aposentadoria e Pensões |
| CAP | Caixas de Aposentadoria e Pensões |
| EAPC | Entidade Aberta de Previdência Complementar |
| EFPC | Entidade Fechada de Previdência Complementar |
| AFP | Administradora de Fundo de Pensão |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| EUA | Estados Unidos das Américas |
| U.S.\$ | Unidade monetária norte americana — dólar |
| p. | Página |
| CVM | Comissão de Valores Mobiliários |
| Bovespa | Bolsa de Valores de São Paulo |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |

| | |
|-------------|-------------------------------------------------------|
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| Reciprev | Fundo Previdenciário do Município de Recife |
| PCR | Prefeitura da Cidade do Recife |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| DRAA | Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial |
| Ni | Total de servidores por município |
| <i>SPPS</i> | <i>Statistical Package for Social Sciences (SPSS)</i> |
| % | Porcentagem |

SUMÁRIO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| RESUMO | viii |
| ABSTRACT | ix |
| 1 INTRODUÇÃO | 19 |
| 1.1 Caracterização do Problema | 19 |
| 1.2 Hipóteses da Pesquisa..... | 25 |
| 1.3 Objetivos..... | 26 |
| 1.3.1 Objetivo geral..... | 26 |
| 1.3.2 Objetivos específicos..... | 26 |
| 1.4 Justificativa da Pesquisa..... | 26 |
| 1.5 Delimitação do Estudo | 28 |
| 1.6 Estrutura do Trabalho | 30 |
| 2 REVISÃO DE LITERATURA | 32 |
| 2.1 Sistema Previdenciário..... | 32 |
| 2.1.1 Aspectos gerais..... | 32 |
| 2.1.2 Previdência no Brasil..... | 35 |
| 2.1.3 A Previdência no Chile..... | 36 |
| 2.1.4 A Previdência nos EUA..... | 38 |
| 2.1.5 Sistema Previdenciário Nacional: comparativo entre Brasil, Chile e Estados Unidos..... | 40 |
| 2.2 Gestão Pública..... | 41 |
| 2.3 Teoria da Agência nos Regimes Próprios de Previdência Social..... | 43 |
| 2.4 Mecanismos de Controle..... | 46 |
| 2.4.1 Princípios de governança corporativa e os regimes próprios de Previdência Social..... | 46 |
| 2.4.2 <i>Accountability</i> | 48 |
| 2.4.3 Participação popular..... | 50 |
| 3 ANÁLISE DA PORTARIA MPAS Nº. 4.992/99 | 54 |
| 4 METODOLOGIA | 62 |
| 4.1 Operacionalização da Pesquisa..... | 63 |
| 4.1.1 Seleção da amostra..... | 63 |
| 4.1.2 Tamanho da amostra..... | 64 |
| 5 ANÁLISE DOS DADOS | 70 |
| 5.1 Perfil dos servidores..... | 70 |
| 5.1.1 Quantidade..... | 70 |
| 5.1.2 Gênero..... | 72 |
| 5.1.3 Função..... | 73 |
| 5.1.4 Formação acadêmica..... | 74 |
| 5.1.5 Tempo de experiência no setor público..... | 75 |
| 5.1.6 Faixa etária..... | 76 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.1.7 Principais constatações do perfil dos respondentes..... | 77 |
| 5.2 Compreensibilidade..... | 79 |
| 5.2.1 Diferença entre a responsabilidade do INSS e do Município..... | 79 |
| 5.2.2 Compreensão dos termos Regime Próprio e Regime Geral de Previdência Social (RPPS/RGPS)..... | 81 |
| 5.2.3 Principais constatações sobre a compreensibilidade dos respondentes..... | 87 |
| 5.4. Acessibilidade..... | 90 |
| 5.4.1 Recebimento de informações sobre a previdência..... | 90 |
| 5.4.2 Acesso às prestações de contas..... | 94 |
| 5.4.3 Acesso ao Conselho Fiscal ou Administrativo..... | 97 |
| 5.4.4 Principais constatações sobre a acessibilidade dos servidores aos RPPS..... | 98 |
| 5.5 Aspectos Gerais Observados na Pesquisa..... | 99 |
| 5.5.1 Esclarecimento de dúvidas — atitudes do servidor para saná-las..... | 101 |
| 5.5.2 Esclarecimento de dúvidas — expectativa do servidor quanto ao gestor..... | 103 |
| 5.6 Análise das Hipóteses..... | 106 |
| 6 CONCLUSÃO..... | 110 |
| 6.1 Recomendações e Contribuições..... | 112 |
| REFERÊNCIAS..... | 114 |
| APÊNDICE..... | 119 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

No Brasil, ao longo de sua evolução histórica, percebe-se que o nível de participação popular, nos meios públicos, aumentou. Essa participação se explica pelo Regime Político adotado — democrático — ou, ainda, pela criação de novas formas de gestão, como a administração participativa. Nessa perspectiva, o povo é consultado e juntamente com os gestores ou seus representantes podem escolher onde serão aplicados os recursos orçados destinados às prestações dos serviços públicos.

Segundo Koama (1996, p. 26), "Consideram-se serviços públicos o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição da coletividade, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social". E, ainda, complementa:

O bem-estar da comunidade é, pois, a organização de todos os seus bens particulares e não a simples soma dos bens individuais, como faz crer o liberalismo, nem a absorção dos bens pelo Estado, como induz o socialismo, residindo a missão do Estado nessa tarefa organizadora e coordenadora (KOAMA, 1996, p.26).

Mais importante do que saber a origem dessa participação é entender que ela existe e está influenciando a forma de administrar a “coisa” pública.

Nas empresas privadas, a busca por melhorias é constante, haja vista a relação de dependência existente entre essas melhorias e o aumento da lucratividade, que, como consequência, garante a continuidade desse tipo de empresa. No setor público, contudo, as necessidades são diferentes, ou seja, não é a possibilidade de aumentar o lucro que faz gerar melhorias constantes, mas a

obrigatoriedade de se prestar contas.

Quem gerencia dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve prestar contas ao órgão responsável pela fiscalização. Segundo os ditames constitucionais, essa prestação é feita ao órgão legislativo de cada entidade estatal através do Tribunal de Contas competente. Este auxilia o controle externo da administração financeira, da qual é possível mensurar o desempenho.

A mensuração do desempenho está relacionada à busca por melhorias. Para tanto são fatores essenciais:

- a) que haja metas a serem atingidas;
- b) que se corra o risco de não atingi-las.

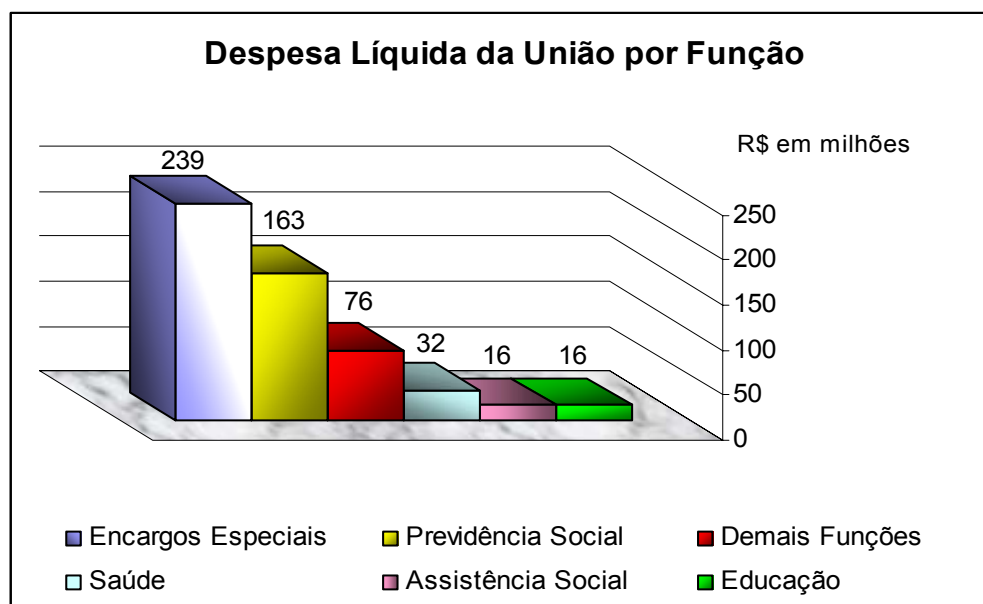
Na administração pública, existem setores que se encontram passíveis de acompanhamento, dada à incapacidade de atingir o mínimo desejável para a manutenção de todos os serviços em perfeito estado, entre os quais a saúde e a educação.

Desde 1998, contudo, dos vários setores da administração pública, encontra-se em fase de ajustes o setor Previdenciário Nacional. Devido à situação deficitária pela qual se encontra, o Ministério da Fazenda, no Relatório de Execução Orçamentária,¹ deixa claro que o setor previdenciário consome grande parte da parcela destinada à melhoria da qualidade de vida da população. Em outras palavras, a maioria dos gastos do orçamento público se destina a pagamentos de aposentadorias.

O Gráfico 1, elaborado a partir desse relatório, deixa claro que, dos R\$ 543.759.763,00 gastos no bimestre novembro/dezembro de 2004, 30% referem-se às despesas previdenciárias; os outros 70% estão assim distribuídos: 44% com

¹ Disponível em
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RROnov2004.pdf>.
Acesso em 13/05/2005.

encargos especiais; 3% com assistência social; 3% com educação; 6% com saúde; 14% com as demais funções.



Fonte: Siafi – Geinc/ccont/STN.

Gráfico 1 - Despesas Líquidas da união por função, bimestre novembro/dezembro de 2004.

A busca pela diminuição de gastos deu-se com as chamadas Reformas Previdenciárias. Estas se desenrolam desde dezembro de 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº. 20, que foi a primeira, dentre outras, a tratar sobre alterações nos regimes previsionais brasileiros.²

Com essa EC, um novo marco institucional foi determinado para a previdência pública no País. Dessa forma, passam a existir dois tipos de previdências públicas:

[...] existem dois sistemas públicos de previdência no Brasil. O de maior número de segurados é denominado Regime Geral de Previdência Social (RGPS), voltado fundamentalmente para os trabalhadores da iniciativa privada e gerenciado pela autarquia federal, Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). O segundo é destinado aos servidores públicos. Denominam-se Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e são geridos por cada um dos entes federados. Ambos são autônomos entre si, não se comunicando os respectivos custeios e benefícios.³ (RODRIGUES, 2003, p. 5). (grifo nosso)

² Reportagem de Flávio Martins Rodrigues, (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – MUNICÍPIOS IBAM, jul./ago., 2003, p. 5).

³ _____. (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – MUNICÍPIOS IBAM, jul./ago., 2003, p.5).

A instituição dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), na Constituição Federal (CF), está regida pelo Artigo nº. 40, modificado pela EC nº. 41 em 19 de dezembro de 2003:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Se o município instituir um RPPS, terá de assegurar os benefícios mínimos previstos constitucionalmente, independente do seu desenvolvimento financeiro. Vale salientar que essa possibilidade de instituir RPPS não é matéria obrigatória prevista em lei, e sim opcional, vinculando os servidores daqueles municípios, que não instituíram seu RPPS, ao RGPS.

No Estado de Pernambuco, dos 185 municípios existentes, mais de 100 optaram pela criação do RPPS.⁴ Assumiram, ainda, a responsabilidade pela aposentadoria e pensão de seus servidores, municipalizando a Previdência Social dos servidores públicos de cargo efetivo vinculados a essas prefeituras.

Destarte, cria-se uma dependência entre o futuro econômico do servidor e as gestões municipais. Por causa desse critério de sujeição, passou a ser preocupação de especialistas, no sistema previdenciário nacional, a falta de informações que demonstrem, de forma clara e convincente, a gestão dos RPPS. São questões como: Qual o planejamento financeiro e atuarial para os próximos anos? Como esclarecer dúvidas? De quanto é o recolhimento do servidor e da prefeitura? Qual o valor acumulado até a presente data? Como está sendo capitalizado esse dinheiro? Quanto está sendo utilizado para o pagamento das despesas administrativas? Enfim, informações que garantam o mínimo de segurança para a continuidade

⁴ Fonte: Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE).

desses fundos previdenciários.

Figueiredo et al. (2002, p.65) enfatizam que:

Muitos especialistas na questão previdenciária têm demonstrado inquietação com o problema da falta de autonomia das entidades gestoras dos regimes próprios, bem como com o risco do uso indevido dos recursos previdenciários. Essa inquietação tem fundamento, mormente em face da lembrança dos muitos fatos pretéritos que colaboram para o aprofundamento da crise da previdência social.

No que se refere à possibilidade de uma boa gestão, ressaltam:

Creemos que um formidável instrumento para garantir a boa gestão do sistema previdenciário é a criação de mecanismos destinados a garantir a transparência e a democracia nos sistemas previdenciários, o que se revelará em profícuo exercício de cidadania pela sociedade e pelos servidores públicos (FIGUEIREDO et al., 2002, p.65).

As regras de controle e gestão foram criadas através de diversos dispositivos legais. Vários estudiosos, todavia, afirmam que o aumento na eficiência desse atual sistema concretizar-se-á com a participação popular na administração e cobrança de uma boa gestão, “(...) quanto maior a capacidade das diferentes categorias profissionais de imporem mais de perto um controle sobre os institutos, maior sua eficiência” (COHN, 1980, p. 79).

Nas legislações relativas aos RPPS, há estímulos à participação popular como uma das formas de fiscalização. Busca-se oferecer acessibilidade das informações geradas aos interessados. Dentre outros mecanismos de proteção, impõem-se, ainda, a elaboração e a publicação de prestações de contas em locais acessíveis a todos. Entenda-se que, ao serem cumpridas essas legislações, o acesso dos interessados às informações gerenciais dos RPPS estará facilitado. Esse procedimento significa popularizar as informações. Já que se trata de uma exigência legal, é possível dizer que a popularização das informações é uma meta determinada legalmente e deve ser atingida, por ser imposta.

Além disso, revela-se um fato importante na garantia da continuidade do sistema previdenciário, já que estimula a possibilidade do aumento na fiscalização, à medida que mais interessados poderão ter acesso às informações relativas à gestão. De igual relevância é a escolha dos usuários que deverão ser diretamente atingidos por essa popularização.

Tratando-se de administração pública, entende-se que a todos é devido o acesso à informação. Para garantir a continuidade do sistema, contudo, as informações devem ser dadas àqueles que poderão melhor fiscalizar a gestão dos recursos aplicados, visto a real e imediata dependência desse sistema, caracterizando-se como tal o servidor.

Não é necessário ser estudioso desse tema para perceber que o usuário servidor — contribuinte compulsório — merece compreender o funcionamento do RPPS. Ao efetuar suas contribuições, o servidor é o único que não tem opção de escolha, além de ser o principal prejudicado no caso de falência do sistema previdenciário. Por isso, arrisca-se a não receber o que, por toda a labuta, foi obrigado a contribuir. Assim sendo, entende-se que mensurar o cumprimento da meta (popularizar a gestão dos RPPS através do fornecimento de informações úteis aos usuários), junto a um dos usuários interessados por essas informações (servidor/associado), parece de fundamental importância, visto a possibilidade de garantir continuidade dos RPPS.

Diante dessa contextualização, busca-se resposta para o seguinte questionamento: **A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar informações sobre a gestão dos RPPS garante o acesso e a compreensão dos servidores municipais a essas informações?**

Este estudo surgiu a partir da idéia de que a existência da legislação, exigindo

elaboração e publicação dos atos administrativos, pode não estar sendo suficiente para garantir a estabilidade do sistema. As informações, possivelmente, não estão sendo devidamente popularizadas a ponto de proporcionar acesso e compreensão do usuário servidor a elas. Isso dificulta a fiscalização e a continuidade do sistema previdenciário.

1.2 HIPÓTESES DA PESQUISA

Para investigar o problema, foram observadas as seguintes hipóteses:

Hipótese nula 1: A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar informações sobre a gestão dos RPPS **garante o acesso** dos servidores municipais a essas informações;

Hipótese alternativa 1: A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar informações sobre a gestão dos RPPS **não garante o acesso** dos servidores municipais a essas informações;

Hipótese nula 2: A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar informações sobre a gestão dos RPPS **garante a compreensão** dessas informações pelos servidores municipais;

Hipótese alternativa 2: A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar informações sobre a gestão dos RPPS **não garante a compreensão** dessas informações pelos servidores municipais.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O presente estudo teve como objetivo geral analisar a existência de acesso e compreensão dos usuários, servidores municipais do Estado de Pernambuco, quanto às informações gerenciais relacionadas aos RPPS e geradas por esses.

1.3.2 Objetivos Específicos

Com a finalidade de alcançar o objetivo geral, esta pesquisa desdobra-se em alguns objetivos específicos, assim descritos:

- a) apresentar aspectos sobre gestão pública e mecanismos de controle que possam ser associados aos RPPS;
- b) mostrar os conceitos, características, estrutura dos RPPS;
- c) apontar os mecanismos de prestação de contas, publicação e participação relatadas na Portaria MPAS nº. 4.992/99;
- d) identificar a existência de acesso e compreensão dos servidores municipais quanto às informações geradas pelos RPPS.

1.4 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Considera-se que o objetivo do Estado é a satisfação das necessidades sociais, com conseqüente promoção do bem comum. E o meio para atingi-lo é a

utilização de recursos públicos devidamente aplicados em prol da sociedade. Dessa forma, de nada adiantará se não for evidenciada e demonstrada a utilização dos recursos, garantida por meio da prestação de contas, acessível a todos.

Toda entidade que gerencia ou administra bens alheios tem obrigação de prestar contas aos seus proprietários, independente da condição jurídica que lhe outorgou o direito de administrá-los. Nesse sentido, prestar contas, mais do que um dever jurídico, é um dever moral.

A própria Constituição Federal, quando “garante a obtenção de certidões em repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal” (Art. 5º., XXXIV, “b”), e as leis administrativas, quando exigem a publicidade dos atos e contratos da administração, indicam que o administrador público deve contas de sua atuação. Daí a obrigação de todo administrador público prestar contas de sua gestão administrativa (OLIVEIRA BARROS, 2002).

Não obstante, a importância da aposentadoria, como principal fonte de recurso financeiro do servidor e aquecedor do processo econômico do país, a obrigatoriedade do servidor em contribuir para um regime sobre o qual não conhece as garantias e a gestão desses recursos entregues nas “mãos” do próprio município estimulam a preocupação latente com esse cenário.

Dessa forma, apresentar os critérios da Instrução Normativa nº. 4.992/99 que estimulam a divulgação de informações gerenciais aos interessados e identificar, no contribuinte compulsório (usuário servidor), a existência de acesso e compreensão dessas informações são fatores relevantes. Isso se justifica pela possibilidade de verificar o cumprimento da meta já estabelecida (popularizar a gestão dos RPPS através do fornecimento de informações úteis aos usuários). Como consequência, será possível desenvolvê-las de modo a ajudar na gestão dos RPPS municipais

visando a sua continuidade. As informações, também, poderão ser utilizadas nos RPPS das outras esferas governamentais ou pelos gestores do Ministério da Previdência Social. Estes, ao obterem-nas, demonstrando a existência ou não de entendimento dos servidores municipais quanto aos dados gerenciais exigidos pela legislação previdenciária, poderão ajustar possíveis falhas, caso existam, ou aprimorar o que estiver satisfatório. Com isso, traçam-se melhores estratégias, na tentativa de equacionar o déficit previdenciário.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação do estudo baseou-se nos seguintes pontos:

- a) O trabalho foi focado nos RPPS municipais, não abrangeu os RPPS estaduais nem os federais. Essa limitação se justifica pela facilidade de acesso aos entrevistados do nível escolhido;
- b) Não foi objeto de estudo verificar toda a legislação previdenciária, mas, apenas, as normas destinadas aos usuários servidores. A razão para isso se deve à necessidade de mensurar o resultado alcançado referente ao critério compreensão e acesso das informações entre os servidores municipais;
- c) As normas consideradas na pesquisa foram as emitidas pela Portaria MPAS nº. 4.992/99. Elas se referem às prestações de contas, publicação e a qualquer forma que levasse à popularização das informações, em especial ao servidor;
- d) Optou-se por fazer uma abordagem internacional quanto ao universo previdenciário, sendo escolhidos para comporem esse estudo, juntamente

com o Brasil, o Chile, pela radicalidade das mudanças previdenciárias e os Estados Unidos da América, por interesse da pesquisadora, restringido esse estudo à América.

- e) Por motivos de ordem econômica e de acessibilidade, a região estudada foi o Estado de Pernambuco (PE), mais especificamente nos municípios que possuísem RPPS e que apresentassem população superior a 100.000 habitantes. Desses foram escolhidos para análise os três maiores da Região Metropolitana do Recife (RMR) e os três maiores do interior. Classificou-se essa divisão como municípios pertencentes à região urbana e à região rural, respectivamente, visando dar maior credibilidade ao contexto estudado, já que o Estado de Pernambuco apresenta essa estrutura geográfica divisional;
- f) Após essas observações, destacam-se os municípios pesquisados: Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda, como representantes da região urbana; Vitória de Santo Antão, Garanhuns e Caruaru, como representantes da área rural. Petrolina seria o município com RPPS detentora da maior população, depois de Caruaru (247.322 habitantes).⁵ Por questões de conveniência, optou-se trabalhar com Garanhuns e Vitória de Santo Antão, os quais, em ordem crescente, apresentam população imediatamente superior à de Petrolina;
- g) Não houve classificação dos servidores em categorias para representação da população, já que as normas especificadas com a legislação aplicam-se a todos, independentemente de categorização;
- h) Quanto à investigação sobre a compreensão do servidor sobre as

⁵ Relatório de estimativa das populações (*) residentes, em 01.07.2004, segundo os municípios. Disponível em <www.mpas.gov.br>. Acesso em: 15/05/2005.

questões dos RPPS, do qual esse servidor participa, optou-se por limitá-las ao conhecimento da divisão do atual sistema previdenciário. Entender quem é o atual responsável pelo pagamento da aposentadoria (RPPS, e não INSS) é matéria importante, pois poderia levá-lo a procurar informações, mesmo sem ter acesso aos demonstrativos oficiais, estimulando-o nessa busca. Nesse sentido, este trabalho de pesquisa abordar o termo **compreensão** limitando-se ao entendimento das siglas representativas dos atuais regimes e da responsabilidade de pagamento das aposentadorias.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para o adequado desenvolvimento, organização e estruturação desta dissertação, foram elaborados cinco capítulos, além deste inicial. A seguir apresenta-se um panorama de cada um:

- a) Capítulo 2 – revisão de literatura. Nele abordam-se aspectos sobre gestão pública e mecanismos de controle; apresenta, ainda, de forma simplificada, o desenvolvimento e o atual estágio da previdência social, nacional e internacional;
- b) Capítulo 3 – são apresentadas e analisadas as exigências legais de gestão, prestação de contas, publicação e participação dos servidores, com base na Portaria MPAS nº. 4.992/99;
- c) Capítulo 4 – são descritas as técnicas metodológicas, através das quais se buscaram atingir os resultados;
- d) Capítulo 5 – apresentam-se os resultados encontrados a partir do

levantamento feito nos RPPS municipais delimitados. A metodologia utilizada se deu através de questionários aplicados aos servidores vinculados ao sistema. Com isso buscou-se mensurar o grau de acessibilidade e compreensibilidade dos servidores quanto às informações geradas pelos gestores desses regimes;

e) Capítulo 6 – abordam-se as considerações finais e recomendações sobre o assunto pesquisado.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

2.1.1 Aspectos Gerais

O conceito de sistema pode ser associado a um conjunto ou agrupamento de componentes que, juntos, fornecem informações. Quanto ao assunto, De Greene, *apud* Moro 1997, explica:

Um sistema pode ser pensado como sendo uma quantidade ou conjunto de elementos ou constituintes em ativa e organizada interação, como que atados formando uma entidade, de maneira a alcançar um objetivo ou propósito comum que transcende aqueles dos constituintes quando isolados.

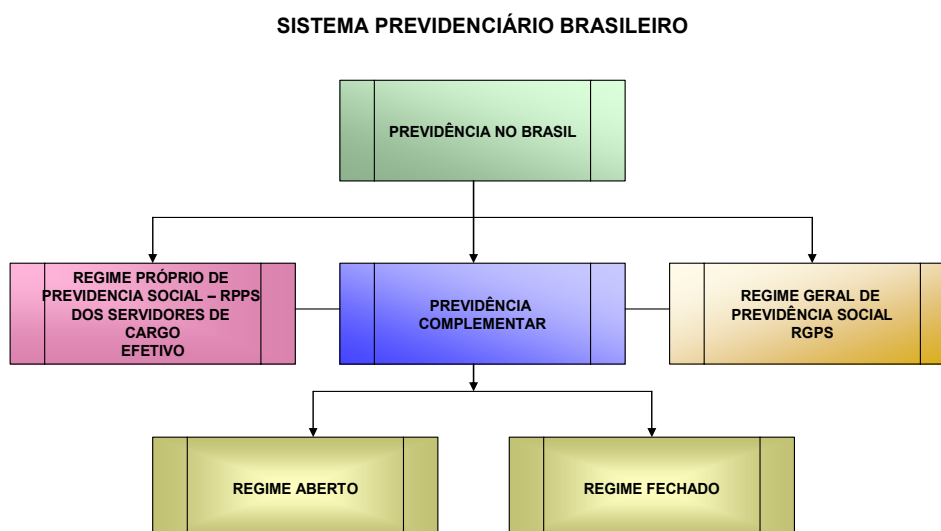
Esse conceito baseia-se na Teoria Geral dos Sistemas, desenvolvida por Von Bertalanffy em 1968. Nela, o autor salienta que os elementos de uma realidade estão interligados, de modo que a maneira correta de entender essa realidade e seus elementos é estudando-os em conjunto. Assume-se, ainda, a existência de inter-relacionamentos e efeitos recíprocos, definindo-se sistema como um conjunto de elementos em constante interação (DA CRUZ, 1998, p. 24).

Especificamente em relação ao sistema objeto desta pesquisa — Sistema Previdenciário Nacional —, é visto que, nele, existem as unidades previdenciárias regionais (componentes) inter-relacionadas. Estas coletam dados como: idade, tempo de serviço, expectativa de vida, renda de todos os servidores a elas vinculados. Os dados são processados, armazenados e distribuídos em forma de relatórios, de dados estatísticos, benefícios, avaliações atuariais, valor mínimo para

contribuição. Enfim, são informações que objetivam maior interação sobre o universo previdenciário brasileiro, fazendo jus ao conceito de sistema.

O Sistema Previdenciário Nacional está representado pela divisão das previdências sociais públicas e da previdência complementar, subdivididas entre regime aberto e regime fechado, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Atual divisão do Sistema Previdenciário Brasileiro.



Fonte: Gushiken et al. (2000).

Contudo, a previdência é, antes de qualquer coisa, um direito constitucional que juntamente com o direito à saúde e à assistência social compõem um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade. Encontra-se detalhado na Constituição Federal (Art. n^o. 194) da seguinte forma:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (grifo nosso)

Esse direito se origina da necessidade de gerar condições mínimas de vida num futuro incerto.

Em relatos sobre o surgimento da idéia de proteção social, Bertrand Russel, *apud* Leite (1983, p. 16), ressalta: “[...] quando um homem primitivo, nas brumas da pré-história, guardou um naco de carne para o dia seguinte depois de saciar a fome, aí estava nascendo a previdência”. Entretanto, esse homem primitivo não vislumbrava o sentido coletivo ou a necessidade de tornar comum a todos os integrantes da mesma sociedade a idéia de proteção.

A previdência pode ser entendida como um seguro (seguridade social). Paga-se hoje para se obter um retorno, em forma de benefícios financeiros, amanhã. Com isso, garante-se a conservação do ordenamento, parcial ou integral, após o período laboral.

Na história mundial, convencionou-se como marco de origem da previdência social a Alemanha, na figura do chanceler Otto Von Bismarck. No final do século XIX, instituiu-se o seguro social para os casos de doença, invalidez e velhice, espalhando-se por todos os continentes.

Há diferenças entre os regimes previdenciários no mundo, mas a idéia básica, que é da manutenção das condições financeiras após “uma vida inteira” de trabalho, é igual em todos. Não é prerrogativa do Brasil o processo de reformulação desse sistema.

2.1.2 Previdência no Brasil

No Brasil, esse marco deu-se através do Decreto nº. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido por “Lei Eloy Chaves”, deputado que apresentou o projeto.

Apesar dessa lei beneficiar todos os empregados das empresas ferroviárias existentes no Brasil, com a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP), ainda assim era pouco, pois se restringia, apenas, aos funcionários das empresas ferroviárias.

Lentamente outros grupos profissionais foram incluídos nesse processo e, aos poucos, a previdência brasileira foi tomando proporção de Sistema. Em dezembro de 1998, ocorreu a primeira reforma previdenciária, com a EC nº. 20, seguida de mais duas: em 2003, a EC nº. 41; em 2005, a EC nº. 47.

A previdência brasileira encontra-se dividida em:

- 1) pública, composta pelos Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS);
- 2) privada ou complementar, formada por Entidade Aberta de Previdência Complementar (EAPC) e Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC).

Estão vinculados à previdência pública:

- todos os trabalhadores da iniciativa privada, sendo o RGPS responsável pelas aposentadorias deles;
- todos os servidores públicos de cargo efetivo, cujo órgão responsável será o RPPS, caso tenha sido instituído. Não havendo RPPS, os servidores, também, serão segurados obrigatórios do RGPS.

Nas instituições de previdência complementar, existe, também, divisão,

explicada a seguir:

- As EFPC terão como segurados obrigatórios os funcionários vinculados à empresa que instituiu o fundo;
- Já nas EAPC, poderá fazer parte qualquer pessoa, sem distinção, desde que, para isso, adquira seu plano de previdência de uma empresa específica e contribua periodicamente para obter o direito, no futuro, à aposentadoria.

Esse cenário foi construído a partir das reformas previdenciárias, necessárias devido ao colapso sofrido pelo sistema previdenciário. Este vem tentando se equacionar através das constantes mudanças na legislação específica. A situação não se restringe somente ao Brasil.

2.1.3 A Previdência no Chile

Considerada por muitos especialistas como uma das transições mais complicadas e arrojadas da história previdenciária mundial, a previdência chilena foi modificada em 1981. No final da década de 70, eram 32 instituições que operavam no sistema previdenciário chileno, concedendo benefícios previdenciários aos afiliados.

De 1952 a 1981, o sistema previdenciário chileno estava baseado no sistema de reparto. Ou seja, segundo Costa (1996, p. 47), significa que as contribuições são obrigatórias e os benefícios, diferentes das contribuições. Em 1981, implantou-se o sistema conhecido como de capitalização. A referida autora o descreve como sendo “o que opera com a existência de reservas, que permitirão pagar as futuras pensões e cujos benefícios são iguais às contribuições”. Essas modificações deram-se

através do Decreto Lei nº. 3.500, de maio de 1981, que transfere o monopólio da assistência social ao setor privado.

Dessa forma, o novo sistema possibilita ao segurado liberdade de escolher e de trocar, caso deseje, a Administradora de Fundo de Pensão (AFP). Ele pode, ainda, optar pela modalidade mais adequada ao seu perfil (renda vitalícia imediata, aposentadoria programada ou renda temporária com renda vitalícia diferida).

Trata-se de um sistema que elimina a contribuição do empregado e transfere para o associado a responsabilidade de conceber o pecúlio no momento da inatividade, sendo a alíquota de contribuição de 10% da remuneração percebida. Essa contribuição, descontada a taxa de administração da AFP, será capitalizada através da rentabilidade obtida pelo fundo, decorrente das aplicações no mercado financeiro.

Sobre isso, Jaikel e Morelli (2000, p. 5) complementam:

Las AFP son responsables cada mes de que la rentabilidad real del fondo en los últimos doce meses no sea menor a la que resulte inferior entre la rentabilidad de los últimos doce meses promedio de todos los fondos menos dos puntos porcentuales o el 50% de la misma.

Em suma, a experiência chilena fez do sistema de repartição, administrado pelo governo, um sistema de capitalização administrado por empresas privadas.

Quanto à atual situação do modelo adotado no Chile, os autores retratam:

Todos os analistas concordam que é muito cedo para fazer uma avaliação global do novo sistema de aposentadorias e pensões, se é clara a tendência dos últimos 20 anos, na qual 93% dos trabalhadores chilenos estão nos sistemas de capitalização individual.

Como ganhos significativos, ressaltam-se:

- a) O sistema chileno já administra um fundo de 33 bilhões de dólares, cifra que represente 47% do PIB;
- b) As aposentadorias e pensões no novo sistema já somam entre 50 e 100% mais rendimentos do que as que continuaram sendo recolhidas para o regime de repartição;
- c) A rentabilidade média real tem sido de aproximadamente 11,3%;
- d) O crescimento da economia dos últimos anos passou de 3% ao ano e de 12% em média nos últimos 14 anos;
- e) Desde a implantação da reforma, a taxa de desemprego tem caído

- constantemente, estabilizando-se na casa dos 5%;
- f) O sistema tem sido a chave para o desenvolvimento do mercado de capitais, passando a ser muito mais eficiente;
 - g) Atualmente as contas de aposentadorias e pensões representam direitos de propriedade reais e visíveis, e são as fontes da seguridade para a aposentadoria, e não como antes, quando era apenas uma promessa feita pelo Estado (JAIKEL & MORELLI, 2000, p. 5). (tradução livre)

2.1.4 A Previdência nos Estados Unidos das Américas (EUA)⁶

A primeira lei sobre previdência social e que, ainda, vigora nos EUA é de 1935, com numerosas emendas.

O programa previdenciário classifica-se como Sistema de Seguro Social e abrange pessoas com emprego remunerado. Incluem-se os autônomos, mas estão fora dessa cobertura o empregado rural e o doméstico ocasional, o trabalhador autônomo limitado — com renda líquida anual inferior a U.S.\$ 400.00 — e alguns funcionários federais contratados antes de 1984.

Existe uma cobertura chamada de “cobertura voluntária”. Esta se aplicada a funcionários dos governos estadual e local e, também, ao clero. Desde 1º. de julho de 1991, todavia, são segurados obrigatórios desse sistema os funcionários dos governos estadual e local que não estejam vinculados a um sistema de aposentadoria.

Para os ferroviários, funcionários federais e muitos funcionários dos governos local e estadual, existe um regime denominado “sistema especial”, ao qual são vinculados. Esse tipo de sistema corresponde aos RPPS ou, ainda, aos EFPC; neles, cada grupo de funcionários tem um regime específico de previdência, de acordo com a sua particularidade.

⁶ Este item é baseado em dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), que desenvolveu um estudo sobre os aspectos da previdência social no mundo.

As fontes que custeiam o sistema de seguro social desse país advêm dos trabalhadores remunerados, dos autônomos (que contribuem com o dobro dos trabalhadores remunerados), e do empregador. O governo custeia os benefícios especiais por velhice para aqueles que completaram 72 anos antes de 1968.

Há um limite máximo para fins de contribuição e benefícios. E a administração da seguridade social, que se tornou órgão independente dentro do poder executivo, em 30 de março de 1995, é feita através de centros regionais de programas, órgãos distritais e filiais. É dever do Ministério da Fazenda arrecadar os impostos da seguridade social através de um serviço interno da Receita, cabendo-lhe, ainda, o pagamento dos benefícios e a administração da receita.

Existe, também, um estímulo para o sistema de previdência complementar. O país, atualmente, detém uma das maiores reservas financeiras dos fundos de previdência mundial.

Observa-se a existência de características comuns e singulares, em cada um dos regimes previdenciários adotados nos países mencionados. Para um melhor entendimento da relação entre o universo previdenciário desses três países, foram sintetizadas, no quadro 1, as principais características comuns a todos, com o objetivo de destacar essa relação.

2.1.5 Sistema Previdenciário Nacional: Comparativo entre Brasil, Chile e Estados Unidos

Quadro 1 – Sistema Previdenciário Nacional: comparativo entre Brasil, Chile e EUA.

Sistema Previdenciário Público: comparativo entre Brasil, Chile e EUA

| ITEM | BRASIL | CHILE | EUA |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DIVISÃO DO SISTEMA | Está dividido em Previdência Social (RGPS e RPPS) e Previdência Complementar (EAPC e EFPC). | Não existe Previdência Social, mas todos os trabalhadores são responsáveis pelo pagamento e acompanhamento de suas aposentadorias. Contribuem para as AFP, empresas privadas, responsáveis pela administração da reserva financeira. | Definido como Sistema de Seguro Social, é controlado pelo Governo. Existem os filiados ao "regime geral", uma espécie de RGPS, e aos "regimes especiais", criados para grupos específicos de funcionários. |
| COBERTURA | RGPS - Os trabalhadores da iniciativa privada, autônomos, domésticos, servidores públicos classificados como celetistas, contratados temporariamente ou estáveis. RPPS - Servidores públicos de cargo efetivo. EFPC - funcionários das empresas que a instituiu. EAPC - qualquer pessoa que "compre" um plano de previdência. | AFP - Administradoras de Fundos de Pensão - todos os trabalhadores. | No RGPS , estão vinculados os empregados remunerados. Incluem-se os autônomos e os funcionários dos governos local e estadual que não possuam vínculo com um sistema de aposentadoria. Regimes Especiais – ferroviários, funcionários federais e funcionários dos governos local e estadual. Ainda existem os Fundos de Pensão - Previdência Complementar Aberta. Desses pode fazer parte toda pessoa que adquira um plano de previdência. |
| MODELO DE FINANCIAMENTO | Regime de Repartição e Regime de Capitalização | Regime de Capitalização | Regime de Repartição e Regime de Capitalização |
| FORMA DE FINANCIAMENTO | Empregado + empregador + governo. | Empregado | Empregado + empregador + governo |

Fonte: elaboração própria.

2.2 GESTÃO PÚBLICA

Um dos maiores desafios para o setor público, senão o maior, é de natureza gerencial. Existe uma necessidade constante da criação de mecanismos de controle para a gestão pública.

De forma genérica, é possível dizer que gestão é sinônimo de administração.

Faria (1993, p. 15-16) assim define esse termo:

[...] conjunto de métodos, processos e técnicas empregados para a racional funcionalização dos recursos disponíveis, humanos, materiais, tecnológicos, energéticos e Know-how específico, objetivando gerir um organismo de forma a levá-lo com o menor dispêndio e risco à realização dos propósitos que justificaram a sua criação de forma eficaz. (grifo nosso)

Para atingir esse objetivo, faz-se necessário estabelecer critérios de gestão através de modelos adequados às várias realidades empresariais. Independente do setor da empresa (público ou privado), o modelo organizacional determinado deve propiciar a maximização dos resultados através da utilização de técnicas que possam garantir a sustentabilidade da empresa. Porém, mesmo já existindo mecanismos de gestão aplicados às várias entidades públicas, ainda não se pode dizer que essas instituições são eficazes e eficientes, ou que através de seus modelos de gestão conseguem maximizar os resultados e garantir sustentabilidade.

Pode-se entender que um dos motivos responsáveis por essa realidade é a ausência de fiscalizadores e cobradores desses atos gerenciais. Fala-se, também, sobre a falta de conhecimento daqueles que poderiam melhor exercer a fiscalização, evidenciando, portanto, uma falha na gestão.

Sobre isso, a professora Conh (1980, p. 70) afirma: “A pequena participação dos contribuintes na gestão dos institutos é vista como má administração dos seus recursos, sobretudo como causa de seu uso para investimentos em obras

governamentais”.

No âmbito individual, quando o cidadão percebe que está investindo em algo, a cobrança pelos resultados desejados aumenta, levando-o a exercer, no mínimo, um acompanhamento do investimento feito. Isso acontece porque existe a possibilidade de perda, ou seja, a certeza que o financiamento, para determinado investimento, é um sacrifício financeiro assumido por ele (cidadão-investidor), o que o levará a despendar maior atenção e controle sobre seus investimentos.

Quando se trata do controle na gestão das empresas públicas, a cobrança do cidadão por bons resultados, através da fiscalização dos “investimentos” feitos, poderia ser maior. É como se o cidadão, que neste caso também é investidor, não compreendesse, na sua relação com o Estado, a existência da possibilidade de perda dos recursos empregados (tributos). Nesse sentido, passa-se a idéia de que o contribuinte não percebe que ele representa um sócio do governo e não um simples financiador dos atos públicos, capaz de ignorar ou aceitar perdas monetárias.

Slomski (2005, p.27) corrobora com a idéia da existência de uma sociedade entre o contribuinte e a empresa pública quando diz que “[...] os impostos arrecadados pelo Estado e transferidos para essas entidades devem ser considerados contabilmente como integralização de capital dos sócios, a serem aplicados em ativos”. Se existisse, de fato, essa percepção por parte do contribuinte, certamente os modelos gerenciais das entidades públicas apresentariam mais fielmente a mensuração do desempenho delas.

Apropriando-se da idéia de Slomski e associando-a ao Sistema Previdenciário Nacional, em particular aos RPPS, percebe-se a existência de uma sociedade entre o contribuinte (servidor) e o Estado (RPPS). Sociedade formada compulsoriamente, na qual existem conflitos de interesses que devem ser administrados, visando ao

desenvolvimento de estado harmônico entre esses conflitos e o aumento da sustentabilidade do sistema.

Dentre alguns mecanismos de estudo que buscam analisar tais conflitos e oferecer soluções, encontra-se a teoria da agência, que será retratada a seguir. Busca-se, também, associar esse conceito aos RPPS.

2.3 TEORIA DA AGÊNCIA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Partindo da idéia de que o comportamento humano se baseia em interesses pessoais, antes de coletivos, a teoria da agência focaliza relações contratuais entre os indivíduos. Além disso, procura explicar a natureza de conflitos possíveis em uma relação de agenciamento, visto que, momentaneamente, os interesses podem não ter a mesma direção.

Considerando o RPPS, as relações estabelecidas entre gestores e servidores (contribuintes compulsórios) podem resultar em diferentes tipos de conflitos. Alguns deles são: um desejar o aumento na taxa de contribuição para atender aos critérios atuariais, mesmo sabendo que o outro já acha abusiva a atual taxa; um escolher o portfólio de investimento objetivando maior rentabilidade, enquanto o outro quer, apenas, segurança. Dessa forma, buscar mecanismos para tentar minimizar essas áreas de conflitos é uma solução possível se considerada a teoria da agência.

Jensen & Meckling, *apud* Dias Filho (2003, p.86), definem a relação de agenciamento como:

Um contrato sob o qual uma ou mais pessoas confiam a outrem a realização de alguma tarefa de seu interesse, atribuindo-lhe para isso algum poder de decisão. Nessa relação, os primeiros elementos são identificados como o *principal* e os segundos, como *agente*.

Associando o referido conceito ao universo dos RPPS, é possível classificar o servidor como **principal** e o gestor do RPPS, como **agente**. O servidor, mesmo que de forma obrigatória, confia a outrem, nesse caso o gestor do RPPS, a realização de alguma tarefa de interesse do servidor (administrar os recursos garantidores de sua aposentadoria), atribuindo ao gestor algum poder de decisão.

Jensen & Meckling, *apud* Dias Filho (2003, p. 86), ainda, explicam:

[...] pode-se deduzir que o êxito da teoria do agenciamento em estudos que buscam a otimização de relações contratuais está associado aos seguintes fatores: (a) revela a necessidade de alinhamento entre interesses de agente e principal quando da concepção dos contratos (formais ou informais); (b) facilita a compreensão dos riscos que podem emergir em função de assimetria de informações entre as partes; (c) faz referência à necessidade de mecanismos de monitoramento das atividades desenvolvidas pelo agente. (grifo nosso)

Na expectativa de minimizar os conflitos, a utilização harmoniosa desses fatores pode levar a um resultado positivo. De forma geral, contudo, o mais difícil de praticar e eliminar é a assimetria de informações,⁷ já que, através dela, é mais fácil prevalecer os interesses pessoais, sobrepondo-os aos interesses coletivos. Quanto maior a assimetria de informações, maiores os conflitos gerados na relação **principal** (servidor) – **agente** (RPPS).

Uma das possibilidades de minimizar os conflitos, buscando atingir estes três fatores — alinhamento entre interesse, diminuição ou eliminação da assimetria de informação e criação de mecanismos de controle — é a adoção do controle da gerência (principal). Isso pode ser feito através, por exemplo, da popularização das informações gerenciais. Quando o contrato existe entre grupos que, historicamente, têm relação de poderes diferentes, como é o caso do cidadão (servidor-contribuinte) e do Estado (gestor do RPPS), contudo, torna-se mais difícil apoderar-se desses

⁷ Assimetria de informações é quando pessoas não possuem as mesmas condições de processar, interpretar e utilizar informações, mesmo que as informações sejam de domínio coletivo [...], provocando distorções. AKERLOF, G., SPENCE, M. & STIGLITZ, J. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Economia_da_Informa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 28/01/2006.

conceitos e utilizá-los de forma positiva. Isso ocorre por não ficar claro para quem será gerado o beneficiado da popularização.

Em se tratando de Sistema Previdenciário, o aceitável seria que o principal tivesse o mínimo de poder para fiscalizar e cobrar por ações que lhe garantissem o recebimento das aposentadorias. Essa realidade poderia ser possível a partir da popularização da informação do agente ou, simplesmente, do cumprimento da legislação por parte dele, já que a lei cria mecanismos que deveriam garantir o acesso de todos os interessados às informações. Na realidade, analisando pela óptica do gestor, quanto maior for o processo de popularização das informações, mais exigentes tornar-se-ão os servidores em busca de resultados positivos no que se refere à tarefa delegada (administração dos recursos previdenciários). E com isso se aumenta seu trabalho.

Nessa perspectiva, demonstra-se, talvez, o principal conflito na relação de contrato, quem ganha e quem perde ao utilizar os conceitos relativos à teoria do agenciamento.

Como se observa, os conceitos da teoria do agenciamento podem ser apropriados no gerenciamento dos RPPS, demonstrando que uma das melhores formas de minimizar os conflitos existentes é a criação de mecanismos de controle por parte do principal. Essa tarefa não tem se configurado das mais fáceis.

Sobre esse aspecto, Teixeira e Santana, *apud* Slomski (2005, p.32), esclarecem que “ainda, não existem, em geral, canais adequados para que os cidadãos (sócios) façam ouvir suas reivindicações, nem há meios efetivos de informação sobre o que se passa dentro da administração pública”. Essa situação gera desconfiança por parte dos contribuintes (servidores), levando-os a desenvolver insatisfação com os serviços prestados pelo Estado. Os contribuintes,

desestimulados a cobrar as aplicações do capital fornecido ao Estado, em forma de tributo, não enxergam a existência de uma relação de sociedade. Se houvesse tal percepção, o dinheiro “aplicado” no setor público seria tão acompanhado quanto é sua aplicação financeira particular, já que as perdas geradas por essas empresas os afetam diretamente. Isso os leva a entender que os prejuízos das empresas públicas são, também, prejuízos deles.

Como destacado na citação, investir em monitoramento para prevenir eventuais desvios seria uma alternativa para elevar o controle da gestão pública, em especial dos RPPS, e equacionar os conflitos.

A seguir serão apresentados mecanismos de controle que, associados aos RPPS, poderiam gerar possibilidades de monitoramento da gestão.

2.4 MECANISMOS DE CONTROLE

2.4.1 Princípios de Governança Corporativa e os Regimes Próprios de Previdência Social

A governança corporativa mais parece tratar-se de um nome novo para as práticas antigas, por se basear em antigos princípios, como a ética. Mesmo que isso seja verdade, ainda assim muitas são as dúvidas quanto ao seu verdadeiro conceito e, principalmente, como e onde deve ser aplicada.

Para Steinberg (2003, p. 16), “é uma forma de tornar concreta a ética na vida empresarial”. Aparentemente trata-se de um conceito simples. De forma mais completa, o autor complementa sobre governança corporativa:

Constitui o conjunto de práticas e de relacionamentos entre acionista/cotistas, conselhos de administração, diretoria executiva, auditoria independente e conselho fiscal com a finalidade de aprimorar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital (STEINBERG, 2003, p. 18).

Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), governança corporativa pode ser definida como: “conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital”.⁸

Proteger todas as partes interessadas significa “cultivar a transparência”, para minimizar o conflito de interesses de todos os envolvidos e garantir seus direitos (NAKAGAWA, 2003). Dessa forma, praticar a governança vai muito além do que só seguir regras.

Atualmente, absorvido por algumas das grandes empresas do país, o conceito de governança corporativa estimula a prática do certo, do ético, da responsabilidade, conceitos que deveriam ser natos a qualquer gestor. Os conflitos de interesses talvez sejam, a principal resposta para essa negativa. Utilizar-se dos conceitos de governança significa fazer o certo, promover uma gestão justa, princípios antigos e relativamente comuns. Não se trata, portanto, de nenhuma novidade.

É verdade que não deveria ser necessário, para um gestor, ter de seguir normas para tornar-se mais ético, para demonstrar de forma transparente como está utilizando os recursos de terceiros. Essas práticas deveriam ser automáticas, à medida que se tem certeza das responsabilidades impostas pelo cargo assumido. Contudo a realidade é bem diferente, fazendo-se necessário o surgimento desse tipo de mecanismo de controle, que objetiva o acompanhamento da gerência e do desempenho da empresa.

A governança corporativa já é um conceito comum nas grandes empresas. A Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) classifica as empresas pelo nível

⁸ Cartilha de Governança Corporativa. Disponível em: <www.cvm.gov.br>. Acesso em: 26/11/2005.

diferenciado de governança que praticam. Apresenta-as como pertencentes ao “nível 1”, “nível 2” e “novo mercado”.

No setor público, esses conceitos poderiam ser perfeitamente utilizados, porém não o são, porque o interesse em adotá-los deve partir dos incomodados com a gestão. Isso não ocorre de cima para baixo, já que quanto menos se sabe e quanto menos se cobra menor é o trabalho despendido para gerir.

Para Villares, *apud* Steinberg (2003, p.19):

Uma organização pode ter os melhores princípios de ética e não ter boa governança. Já a recíproca não é verdadeira. A adoção de boas práticas de governança significa também a adoção de princípios éticos. [...] destacando como princípios fundamentais:

- Transparência (*disclosure*);
- Equidade (*fairness*);
- Prestação de contas (*accountability*);
- Cumprimento das leis (*compliance*);
- Ética (*ethics*).

São princípios já obrigatórios, legislativamente, no setor público, porém não postos amplamente em prática.

2.4.2 Accountability

Outro mecanismo de controle é conhecido pelo nome de *accountability*, que significa dever de prestar contas. Trata-se de um dos princípios de governança corporativa que pode ser implantado sozinho ou junto com os demais princípios.

Sua tradução — dever de prestar contas — não retrata *ipsis litteris* o seu conceito, já que se refere a algo muito mais abrangente. Conforme afirma Tiburcio Silva et al., (2000), “Até hoje não se encontrou uma tradução adequada para o termo *Accountability*, em face da complexidade de seu conceito”. Porém, nos meios acadêmicos, é a mais usual.

Para alguns estudiosos, a *accountability* está diretamente ligada à contabilidade. Para Mattessich, (1995), “simboliza o início e o fim da Contabilidade”.

Já Nakagawa (1993, p.17) explica:

Sob a ótica da teoria dos contratos e como consequência das relações sociais, políticas e econômicas que ocorrem em qualquer sociedade, verifica-se, de um lado, que há sempre uma delegação de poder (autoridade), e de outro, como contrapartida, a geração de responsabilidades, formando assim uma grande cadeia de *accountability*. (grifo nosso)

E continua dizendo que “*accountability* corresponde sempre à obrigação de executar algo e decorre da autoridade delegada”.

Observa-se, aqui, também, que a necessidade desse mecanismo de controle é decorrente dos conflitos de interesses entre as partes envolvidas na relação de contrato (formal ou não). Segundo o “Governmental Accounting Standards Board” (GASBCS) nº 2, § 18 “o cidadão delegante tem o direito à informação que lhe permita debater publicamente com os demais cidadãos e os seus representantes delegados”.

Dessa forma, minimizar esses conflitos através da busca pela simetria de informações apresenta-se como fator importante nesse universo, sendo a prestação de contas um dos mecanismos, já que esta serve como um instrumento que permite popularizar as informações a todos os interessados.

Assim como a governança corporativa, a *accountability* pode ser utilizada na administração pública (RPPS). Sua prática é mais comum em ambientes onde existe maior cobrança por resultados, o que não ocorre demasiadamente no setor público.

Prestar contas deveria ser atitude de qualquer gestão, já que possibilitaria ter-se um parâmetro do seu desempenho. Se a gestão se apresenta eficientemente, deveria ser motivo de orgulho, visto a existência de um meio possível para

demonstrar os pontos positivos alcançados. Porém, especialmente na administração pública, não é bem isso o que acontece.

Os problemas mais contundentemente criticados são, dentre outros, a lentidão no processo decisório (burocracia excessiva), uma demanda crescente por necessidade de financiamento (tributação elevada) e a ausência de um processo de avaliação do desempenho do gestor público que seja objetivo e eficaz, sugerindo quase que uma tendência da gestão pública para o desperdício (RIBEIRO FILHO, 1999, p. 7). (grifo nosso)

Esse desperdício, nos RPPS, pode ocasionar a falta dos recursos necessários para o pagamento do passivo atuarial desses fundos. Sendo assim, a utilização da prestação de contas, com o objetivo de popularizar a gestão, poderia ser mais uma forma de evitar a falta dos recursos no futuro.

2.4.3 Participação Popular

A participação popular na gestão da previdência brasileira decorre dos primórdios dessa, considerando-se como marco histórico a Lei Eloy Chaves (Decreto nº. 4.682/23). Nela, estabeleceu-se a gestão paritária das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP), conforme seu Artigo nº. 41, a saber:

A caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários será dirigida por um Conselho de Administração, de que farão parte o superintendente ou inspetor geral da respectiva empresa, dois empregados do quadro – o caixa e o pagador da mesma empresa – e mais dois empregados eleitos pelo pessoal ferroviário, de três em três anos, em uma reunião convocada pelo superintendente ou inspetor da empresa. (grifo nosso)

O controle patronal era maior do que o dos empregados, já que o conselho seria presidido por representantes da empresa. Mesmo assim a Lei Eloy Chaves “garantia — a trabalhadores e empregados — vez e voz no órgão do sistema previdenciário” (BALERA, 1996, p. 54).

Em agosto de 1953, realizou-se o I Congresso Brasileiro de Previdência

Social no Distrito Federal. Na ocasião, uma das principais discussões foi a exigência do aumento da participação popular na gestão das instituições previdenciárias. Uma das resoluções do congresso era de que a comissão de administração das CAP fosse composta por 15 membros, além do presidente, divididos da seguinte forma: 2/3 representando os empregados e 1/3, os empregadores e o governo. A busca da população, em participar da gestão previdenciária, era constante.

Para o professor Elias Diaz, a participação popular na gestão pública não deveria ser buscada, mas oferecida. Para ele o povo deveria ter papel garantido nessa gestão: “Todo o povo deve estar incorporado nos mecanismos de decisões com real participação nos resultados para termos efetivamente o Estado Democrático de Direito” (ELIAS DIAZ, *apud* TODESCHINI, 2000, p. 32).

Atualmente é possível expor exemplos de modelos de participação popular nas gestões públicas e em vários setores. Essa participação é respaldada, primeiro, pela Constituição, no parágrafo único do Art. 1º. “Dos princípios fundamentais”. Diz esse artigo: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (grifo nosso). Posteriormente, em vários outros mecanismos legais, que prevêm a participação popular como medida de controle. É o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando trata da transparência da Gestão Fiscal, especificamente, advertindo, no Art. 48, parágrafo único, que: “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. (grifo nosso)

O estímulo à participação popular na gestão da previdência e da possibilidade de essa participação poder gerar elevação no nível de controle da gestão pública,

induz à idéia de que essa forma de controle é uma das melhores e mais eficazes. Apesar disso, desenvolver habilidades de controle popular não é tarefa fácil, por envolver participação ampla dos interessados.

Para Bobbio (1986, p. 12), a participação popular pode ser facilitada e estimulada no Brasil, por ter esse país um regime político democrático. O autor explica: “Por regime democrático entende-se primeiramente um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Faz-se necessário estimular tal participação e oferecer resultados positivos dessa parceria, contudo ainda existe a figura do conflito de interesse. Sendo assim, associar os interesses do Estado (figura pública) com o do contribuinte (figura particular) faz surgir, pelo menos, um questionamento: Para quem será positivo?

Tentando responder a essa pergunta, entende-se que, para a figura do governo (RPPS), estimular a participação popular pode gerar a possibilidade do aumento da cobrança. O contribuinte (servidor), por sua vez, descrente com o sistema, ainda, não adquiriu a percepção de que, também, perde à medida que o setor público enche-se de prejuízos. Dessa forma, associar os interesses do Estado aos do contribuinte pode estimular a surgir mais uma possibilidade de controlar a gestão dos sistemas previdenciários municipais, possibilitando sua sustentabilidade.

Diante do exposto, percebe-se que todos os mecanismos retratados podem ser eficazes, se dirimidos os conflitos de interesses entre o agente e o principal. E assim existindo a possibilidade de implantação de todos ao mesmo tempo, ou de apenas alguns na gestão dos RPPS.

O importante a ser salientado é que, legalmente falando, todos esses mecanismos já existem, pelo menos, em forma de ações obrigatórias. Os meios são

através de legislações específicas, objetivando transformar o sistema previdenciário brasileiro num ambiente seguro e sustentável.

3. ANÁLISE DA PORTARIA MPAS N.º. 4.992/99

Promulgada em 5 de fevereiro de 1999, a Portaria n.º. 4.992/99, expedida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos, ocupantes de cargo efetivo, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Estabelecida considerando a necessidade de transparência, segurança, confiabilidade, solvência e liquidez dos RPPS dos servidores públicos.

O objetivo deste capítulo é demonstrar que a Portaria MPAS n.º. 4.992/99 pode ser considerada como uma consolidação dos mecanismos de controle citados no capítulo anterior. Foi criada na tentativa de buscar atingir a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro. Essa portaria não é o único mecanismo que retrata os critérios de gestão dos RPPS. Existem outros, porém a escolha dela se deu por ser a que estabelece, claramente, mecanismos de controle da gestão, não apenas abordando mecanismos contábeis, mas também se utilizando destes para manter o equilíbrio das contas previdenciárias.

À medida que o processo de gestão, de qualquer ente, vai além dos parâmetros contábeis e, ainda, a contabilidade sozinha pode não ser clara o suficiente para todos os tipos de usuários, tornando-se indecifrável, demonstrar outros mecanismos de gestão que tenham em vista identificar o cumprimento real dessa lei fazia-se necessário. Entretanto vários desses outros mecanismos só terão sentido e serão possíveis se a contabilidade for organizada e capaz de fornecer informações úteis.

A reforma da previdência, ocorrida inicialmente em 1998, levou à criação de vários mecanismos de controle, com vista à reestruturação do sistema.

Desde a primeira reforma, ocorrida através da EC n.º. 20, de dezembro de 1998, várias são as portarias, instruções normativas e emendas constitucionais expedidas objetivando o controle das instituições previdenciárias. Portanto, não se pode argumentar que há falta de legislação. Existem leis para a contabilização, para a gestão, para o cálculo atuarial, enfim para tudo dentro do sistema previdenciário, prezando pela organização e segurança. Esse conjunto de leis, contudo, não garante a sua sustentabilidade, havendo a necessidade de popularizar esses conceitos entre os interessados; no caso, o servidor. Essa popularização poderá criar pessoas capazes de fiscalizar e cobrar dos gestores a finalidade de sua existência.

Lino Martins, em palestra proferida na Universidade Federal de Pernambuco, em agosto de 2005, explica que não se deve simplificar demais a contabilidade, com o objetivo de torná-la mais facilmente compreensiva, pois isso tiraria sua autenticidade. Para ele, seria mais sensato criar públicos para entendê-la, através da popularização de informações, já a partir da infância.

Apropriando-se das idéias do referido autor, quando o assunto é legislação, não deve ser a melhor opção, apenas, promulgá-las, porém criar públicos específicos, através da educação, pode ser uma tarefa mais fácil de manter a efetividade da lei, conseqüentemente a sustentabilidade do sistema previdenciário. Para tanto, não se devem criar leis novas, e sim popularizar as informações das leis já existentes com os devidos interessados.

A portaria n.º. 4.992/99 apropria-se dos critérios de controle abordados no capítulo 2, tais como: ética, prestação de contas e participação popular, que foram

instituídos para garantir a manutenção do sistema. A seguir são apresentados.

Art. 2º., Inciso III: As contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo e inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamentos de benefícios previdenciários dos respectivos regimes.

O artigo preza pela segurança, estabelecendo a utilização dos recursos previdenciários, apenas, nos benefícios associados ao regime. Porém, garantir o seu efetivo cumprimento é tarefa complicada. Anunciou-se, inclusive, nos meios de comunicação escritos e televisivos, o desvirtuamento desses recursos em alguns municípios. Em Recife, aconteceu da seguinte forma:

O prefeito do Recife, João Paulo (PT), está, desde a última segunda-feira, impedido pela Justiça de continuar a utilizar recursos do Fundo Previdenciário do Município (Reciprev). Também está obrigado a ressarcir ao Fundo o montante já gasto. A decisão é liminar e partiu do juiz substituto da Quinta Vara da Fazenda Pública da Capital, Ivon Vieira Lopes [...] Inicialmente, a Prefeitura pretendia sacar cerca de R\$ 160 milhões do fundo, mas enfrentou resistência da oposição e acabou concordando em retirar R\$ 90 milhões - R\$ 60 milhões provenientes do volume depositado pela PCR e R\$ 30 milhões dos descontos previdenciários dos servidores. O dinheiro garantiu o aumento de 4% nos salários dos funcionários do município, concedido em abril, e vinha sendo usado na manutenção da cidade e na execução de obras.⁹

Atender a esse artigo seria o mesmo que cumprir princípios fundamentais de governança, tais como “ética e cumprimento da lei”.

Art 2º, Inciso VI: Pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos segurados nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objetos de discussão e deliberação;

Inciso VIII: Sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil e financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

Os dois parágrafos citados versam sobre a participação popular como forma de controle. O primeiro aborda claramente essa participação, disponibilizando o

⁹ Trecho da reportagem: “Juiz determina devolução de recursos do Reciprev”, edição de quarta-feira, 12 de maio de 2004, constante da página virtual do Jornal Diário de Pernambuco. Disponível em: <http://www.pernambuco.com/diario/2004/05/12/politica1_0.html>. Acesso em: 24/02/2006.

acesso às informações da gestão a qualquer segurado, além de garantir participação desse nas decisões de seu interesse. Já o segundo estende ainda mais essa participação quando especifica que as informações atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial devem ser auditadas ou inspecionadas por órgão de controle interno e externo. Claramente não está especificado, mas é possível sugerir, como órgão de controle interno, uma comissão representante dos servidores/segurados e, como órgão de controle externo, representantes da sociedade civil, munícipes, já que se trata de um problema que afeta a todos os moradores do município.

Porém atitudes desse porte não ocorrerão de forma unilateral, partindo, apenas, do lado da gestão. Para que se cumpra, de fato, essa parte da lei, as informações sobre ela, especificamente os incisos, devem ser transportadas de forma comum a todos os interessados. Nesse item, classificam-se não somente o servidor, mas, também, o munícipe.

Art. 12: No registro individualizado das contribuições do servidor e do militar ativos de que trata o inciso VII do art. 2º. desta portaria, devem constar os seguintes dados:

- I. nome;
- II. matrícula;
- III. remuneração;
- IV. valores mensais e acumulados da contribuição do servidor ou do militar;
- V. valores mensais e acumulados da contribuição do respectivo ente estatal referente ao servidor ou ao militar.

§1º O segurado será cientificado das informações constantes de seu registro individualizado mediante extrato anual de prestação de contas.

§3º A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implementar o disposto neste artigo até 31 de dezembro de 1999.

A proposta é fazer com que o servidor sinta-se informado e, conseqüentemente, seguro a respeito dos valores por ele contribuídos. Como a idéia é que esse sistema previdenciário seja uma espécie de “poupança” do servidor, faz-se necessário que este receba, periodicamente, informações sobre a evolução da

reserva financeira. Isso se chama dever de prestar contas.

É possível entender esse artigo e seus parágrafos como um critério de *accountability*, já que, através dessas informações, possibilitaria ao servidor avaliar o desempenho do gestor quanto à gestão financeira dos recursos aplicados.

Art. 14: A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão no respectivo órgão oficial de imprensa, até trinta dias após o encerramento de cada mês, demonstrativo da execução financeira e orçamentária mensal e acumulada do exercício em curso, informando, conforme anexos II e III desta portaria:

- I. o valor da contribuição dos entes estatais;
- II. o valor das contribuições dos servidores públicos e dos militares ativos;
- III. o valor das contribuições dos servidores públicos e dos militares inativos e dos pensionistas;
- IV. o valor da despesa total com pessoal ativo civil e militar;
- V. o valor da despesa com pessoal inativo civil e militar e com pensionistas;
- VI. o valor da receita corrente líquida do ente estatal;
- VII. os valores de quaisquer outros itens considerados para efeito do cálculo da despesa líquida de que trata § 1º. do Art. 13 desta portaria;

§1º. O balanço anual com os pareceres de atuária e de auditoria contábil deverá ser publicado anualmente, na forma prevista no *caput*.

§3º. O demonstrativo de execução financeira e orçamentária e o balanço anual serão divulgados mediante a afixação pela prefeitura na forma de costume, em lugar de fácil acesso ao público, quando inexistir órgão oficial de imprensa.

A norma, aqui determinada, é clara. Deve existir publicação dos atos referentes à execução financeira e orçamentária no respectivo órgão oficial de imprensa, com periodicidade mensal, fornecendo informações do mês em curso e acumulado-as até o referido mês.

Não se justifica a ausência de publicação de tais atos. Já está previsto que, não havendo órgão oficial de imprensa, as informações devem estar afixadas na forma de costume e em lugar de fácil acesso ao público. Trata-se de um dispositivo que deixa clara a existência da obrigatoriedade de tornarem públicas as informações relativas à gestão. Esse artigo enquadra-se, dentro dos mecanismos de controle, à *accountability* e à transparência.

Art. 17, §1º. Na composição dos conselhos de administração e fiscal do fundo a que se refere o inciso I deste artigo, deverá estar prevista a representação dos segurados.

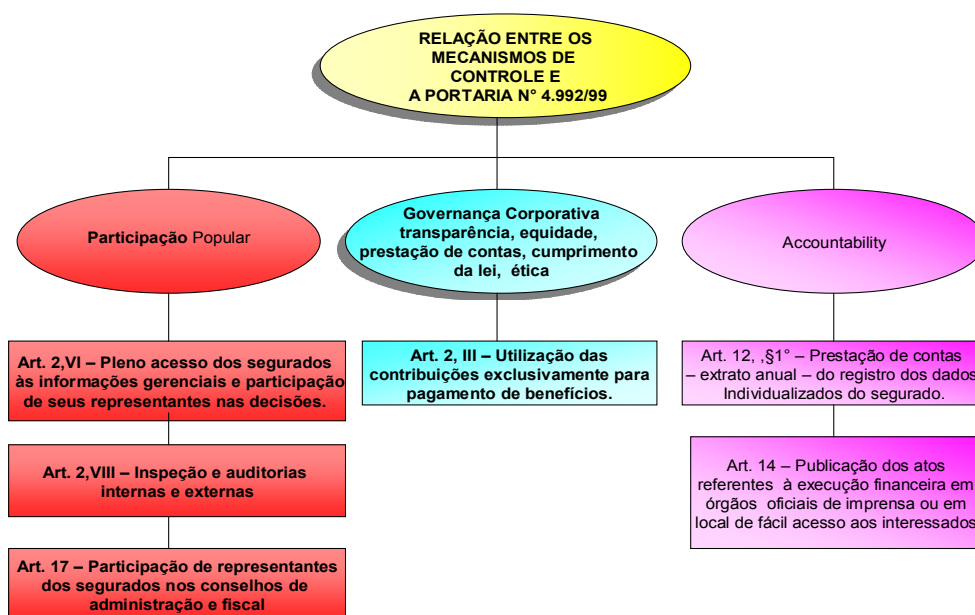
Existindo fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, deverão, obrigatoriamente, existir conselhos de administração e fiscal, sendo situação obrigatória haver a participação dos segurados. É mais um artigo dessa portaria que aborda uma possibilidade de controle através da participação popular.

Assim, verifica-se, conforme legislação, a busca pela sustentabilidade, à medida que mecanismos simples de controle são exigidos, porém a exigência pode não estar diretamente relacionada à sua efetivação.

Observam-se, inerentes a essa legislação, princípios de transparência, equidade, *accountability*, ética e participação popular. Todos convergem para uma maior divulgação das informações. E mais, para validar esses mecanismos de controle, a contabilidade deve ser organizada. É a partir dela que as informações serão geradas e fornecidas para efetivar esses mecanismos. Cabe à gerência dos RPPS, portanto, a divulgação e a realização dos propósitos que justificaram a criação de mecanismos de controle de forma eficaz.

A Figura 2 sintetiza os conteúdos dos artigos citados e suas relações com os mecanismos de controles mencionados no capítulo anterior.

Figura 2 – Relação entre os mecanismos de controle e a Portaria n^o. 4.992/99.



Fonte: elaboração própria.

Percebe-se, que, de fato, há uma relação entre o que a lei determina e alguns dos mecanismos de controle abordados neste trabalho. Alguns dos artigos mencionados podem, também, se enquadrar em outro mecanismo de controle que está citado ou com outros que não foram aqui abordados. O importante é demonstrar que a lei existente busca formas de gestão mais sustentáveis.

Em outras palavras, não se duvida que os legisladores tentam, baseados nos dispositivos legais, oferecer maior segurança ao sistema previdenciário e, ao mesmo tempo, objetivam equacionar o déficit desse sistema. Entretanto, não parece tarefa fácil de ser realizada, se não houver empenho das gerências dos atuais RPPS em cumprir os atos normativos, não se limitando a estes atos. E como se não bastasse a existência voluntária da dicotomia (existência da legislação/publicação dos atos legais), também, encontram-se presentes os conflitos de interesses. Isso desperta para a possibilidade de impotência dos atos normativos.

No capítulo 5, a efetividade desses controles será verificada na pesquisa empírica realizada neste trabalho.

4. METODOLOGIA

De acordo com Silva (2003, p. 39),

Podemos definir **Método** como etapas dispostas ordenadamente para investigação da verdade, no estudo de uma ciência para atingir determinada finalidade, e **Técnica** como o modo de fazer de forma mais hábil, segura e perfeita alguma atividade, arte ou ofício.

A utilização do método científico é um dos pontos principais para que um trabalho de investigação alcance o objetivo desejado. Esta pesquisa realizou-se a partir do método indutivo, quando buscou analisar o nível de acesso e compreensão dos usuários, servidores municipais do Estado de Pernambuco, quanto às informações gerenciais relacionadas aos RPPS e geradas por esses.

Classifica-se esta pesquisa como exploratória, por se tratar de um assunto pouco estudado, observando a não dedicação, na área contábil, de trabalhos voltados a esse tema, visto ser a Previdência Social uma preocupação geral.

A maneira pela qual se conduziu o estudo está relacionada aos procedimentos na pesquisa científica e a forma como se obtiveram os dados.

No presente estudo, optaram-se pela **pesquisa bibliográfica**, quanto a informações pertinentes encontradas na literatura: livros, teses, *journals*, *sites* de internet e artigos de revistas especializadas; e **documental**, quanto aos estudos dos procedimentos de prestação de contas, publicação e de tentativa da popularização da gestão. Nesse sentido, incentivaram-se a participação e o acesso às informações por qualquer usuário; no caso, do servidor. No que se referiu aos conhecimentos dos servidores relacionados ao Sistema Previdenciário, escolheu-se o **survey**.

Com relação à abordagem do problema, foi tratada através de uma pesquisa

qualitativa. Isso se justifica por estarem sendo estudados os critérios de acesso e compreensão dos servidores, detectados através de questões relacionadas entre si, quanto às informações gerenciais. Dessa forma, optou-se por fazer a pesquisa com servidores de cargo efetivo vinculados a RPPS do Estado de Pernambuco.

Por se tratar de uma vasta população, utilizaram-se alguns procedimentos, que serão apresentados na próxima seção.

4.1 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

4.1.1 Seleção da Amostra

O presente estudo deu-se por amostragem probabilística, do tipo amostra estratificada, já que os servidores que participam de um município não participarão de outro. E por isso apresentando características excludentes.

Para justificar essa premissa, buscou-se utilizar uma característica que classificasse o Estado de Pernambuco, de modo a obter uma área representativa. Por ser um Estado que apresenta características urbanas e rurais, foram escolhidos municípios da região urbana e da região rural. A opção foi pelos 6 (seis) maiores, em termos populacionais. O critério de **maior** foi para aqueles que apresentam população superior a 100.000 habitantes.

Com esses critérios, selecionaram-se os seguintes municípios, conforme Quadro 2, que demonstram, segundo dados do IBGE, o tamanho da população estimado para o ano de 2004.

Quadro 2 – Municípios de Pernambuco que instituíram RPPS com o número estimado de habitantes para o ano de 2004.

| Estimativa das populações residentes em Pernambuco, em 1º. de julho de 2004, segundo os municípios | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Recife | 1.486.869 |
| Jaboatão dos Guararapes | 630.008 |
| Olinda | 381.502 |
| Caruaru | 274.124 |
| Garanhuns | 125.141 |
| Vitória de Santo Antão | 123.130 |

Fonte: elaboração própria, baseada em dados do IBGE/2001.

Assim Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda foram classificadas na região urbana; Caruaru, Garanhuns e Vitória de Santo Antão, enquadradas na área rural.

4.1.2 Tamanho da Amostra

Para a escolha do tamanho da amostra, utilizou-se o seguinte critério:

Dos municípios selecionados, buscou-se identificar a quantidade de funcionários vinculados aos respectivos RPPS. O Quadro 3 apresenta, com base no Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) do período de 2003 a 2004, quantos servidores estão vinculados aos RPPS de cada município estudado.

De acordo com as informações disponíveis, os servidores estão distribuídos nas seguintes categorias:

Quadro 3 – Quantidade de servidores de cargo efetivo vinculados ao RPPS municipal.

| Quantidade de Servidores de cargo efetivo vinculados ao RPPS municipal, segundo Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) – ano 2003/2004 | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------|----------------------------|
| Município com RPPS | Total de Servidores | | Total de Servidores |
| | Mulheres | Homens | |
| Recife | 9.363 | 4.297 | 13.660 |
| Jaboatão dos Guararapes | 3.565 | 2.338 | 5.903 |
| Olinda | 2.227 | 1.415 | 3.642 |
| Caruaru | 358 | 62 | 420 |
| Garanhuns | 659 | 358 | 1.017 |
| Vitória de Santo Antão | 857 | 368 | 1.225 |
| Total | 17.029 | 8.838 | 25.867 |

Fonte: elaboração própria, baseada em informações extraídas do *site* do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) – DRAA/2003/2004. Disponível em: <www.mpas.gov.br>. Acesso em: 20/12/2004.

Percebe-se que o tamanho total da população a ser estudada (universo) é de 25.867 servidores.

O objetivo deste trabalho é perceber o nível de acessibilidade e compreensibilidade de todos os servidores aos demonstrativos e prestações de contas. Nessa perspectiva, e tomando por base as determinações legais que atingem a todos, portanto, qualquer que seja a amostra, indiscriminadamente, ela servirá para apresentar um resultado.

A um nível de confiança desejado de 95% e um erro de estimação permitido de 5%, tem-se:

Cálculo: fórmula matemática

$$n = \frac{z^2 \cdot \hat{p} \cdot \hat{p}}{\epsilon^2}$$

Onde:

$z = 1,96$ para uma confiança de 95%

$\Rightarrow 1,96$ foi ajustado para 2

$\hat{p}\hat{q}$ = proporção média de homens e mulheres.

ε = erro $\Rightarrow 5\% = 0,05$

70% mulheres = 0,70

30% homens = 0,30

Logo,

$$n = \frac{2^2 \cdot 0,70 \cdot 0,30}{0,05^2} = \frac{0,84}{0,0025} = 336 \quad \text{Tamanho da amostra.}$$

Estratificação:

$$\text{Equivalência} = \frac{n}{N} \cdot 100 \Rightarrow \frac{336}{25.867} \cdot 100 = 1,30\%$$

Aplicando o percentual ou a equivalência encontrada, a partir do cálculo representativo da estratificação (1,30%), ficaram, assim, determinadas as quantidades de servidores dos municípios a serem estudados (Quadro 4):

Como é perceptível, o tamanho total da amostra é de 336 servidores: 178 do Município de Recife; 77 de Jaboatão dos Guararapes; 47 de Olinda; 16 de Vitória de Santo Antão; 13 da cidade de Garanhuns; 5 de Caruaru.

O Quadro 4 apresenta a quantidade de servidores a serem pesquisados, relativos a cada município. É demonstrada a relação entre o total de servidores dos municípios e o da aplicação do percentual de estratificação (1,30%), anteriormente encontrado.

Quadro 4 – Quantidade de servidores que serão pesquisados nos RPPS municipais escolhidos.

| Município com RPPS | Total de Servidores - Ni | Estratos Ni*1,30% |
|---------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| Recife | 13.660 | 178 |
| Jaboatão dos Guararapes | 5.903 | 77 |
| Olinda | 3.642 | 47 |
| Caruaru | 420 | 5 |
| Garanhuns | 1.017 | 13 |
| Vitória de Santo Antão | 1.225 | 16 |
| Total | 25.867 | 336 |

Fonte: elaboração própria.

Vale salientar que se trata de uma amostra acidental, definida por Martins (2002, p. 49) como sendo “formada por aqueles elementos que vão aparecendo, que são possíveis de se obter até completar o número de elementos da amostra. Geralmente utilizada em pesquisas de opinião, em que os entrevistados são acidentalmente escolhidos”.

O contato com esses servidores deu-se através de relação de dados fornecidos pelos respectivos RPPS, contatos em escolas municipais e diversos departamentos aos quais a pesquisadora teve acesso.

Elaborou-se um questionário com o objetivo de captar a existência de acesso e compreensão dos servidores sobre procedimentos que deveriam ser constantemente praticados conforme prescrito na legislação. Esse questionário foi aplicado (pré-teste) com 30 servidores municipais, objetivando aprimorá-lo. Após alguns ajustes, deu-se início a coleta dos dados, e os servidores que fizeram parte do pré-teste não foram novamente pesquisados, ou seja, as respostas deles não

fizeram parte dos resultados atingidos.

Como a pesquisa atingiu 6 municípios diferentes, os dados foram coletados da seguinte forma: em Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda, foram escolhidos previamente pela pesquisadora órgãos que pudessem ter, de uma só vez, vários servidores efetivos; as escolas e os postos de saúde foram selecionados.

Em Recife, visitaram-se 10 escolas de regiões diferentes e 6 postos de saúde, além da Empresa de Urbanização do Recife (URB); em Jaboatão dos Guararapes, foram visitadas 10 escolas, a Secretaria da Assistência Social e a Secretaria de Finanças; em Olinda, as visitas foram feitas a 5 escolas e 2 postos de saúde.

Em alguns desses locais, os questionários foram deixados e pegos em datas futuras, sempre escolhendo-se uma pessoa como responsável para a coleta do material (secretária da escola, diretora, professora conhecida da pesquisadora e chefe do posto de saúde). Na URB e nos dois postos de saúde de Olinda, os questionários foram aplicados pela pesquisadora na hora da saída para o almoço, com os servidores que se dispunham a responder. Dessa forma, foram respondidos: em Recife, 178 questionários; em Jaboatão dos Guararapes, 66; em Olinda, 43.

Em Vitória de Santo Antão, os questionários foram deixados com um conselheiro do CRC/PE, pessoa conhecida da pesquisadora e que tinha facilidade de acesso ao prédio e aos funcionários da Prefeitura e pegos 15 dias depois. Nessa cidade, voltaram 18 questionários.

Em Garanhuns, a pesquisadora, juntamente com um contato amigo que tinha conhecimento com vários funcionários da prefeitura, aplicou os questionários na Secretaria de Finanças, na Secretaria de Administração e em algumas escolas. A coleta foi realizada em apenas um dia, visto a quantidade. Foram respondidos 13

questionários.

Já em Caruaru, também em um dia, foram conseguidos os 5 questionários respondidos por servidores lotados no prédio da prefeitura da cidade.

Os dados foram analisados através do *software Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 12.0; e as hipóteses, submetidas ao teste estatístico de Friedman.

5. ANÁLISE DOS DADOS

Elaborou-se um questionário com o objetivo de buscar perceber a existência de acesso e compreensão dos servidores municipais do Estado de Pernambuco, vinculados aos RPPS, quanto às informações gerenciais geradas pelos RPPS.

Neste capítulo, são apresentados os resultados dos dados coletados.

5.1 PERFIL DOS SERVIDORES

Na primeira parte da análise, apresenta-se o perfil dos servidores que responderam às questões da pesquisa, para que se possa ter uma idéia do grupo estudado. Como já se sabe, o tamanho da amostra, previamente calculada para validar a pesquisa, foi de 336 servidores. Estes foram distribuídos pelos municípios estudados de forma equivalente ao número de associados aos respectivos RPPS.

5.1.1 Quantidade

A Tabela 1 mostra o total de questionários respondidos pelos servidores, separados por município.

A investigação atingiu quase totalmente a amostra inicialmente proposta de 336 servidores. De todos os questionários enviados, 323 retornaram. Isso representa 96,13% da amostragem inicial. Quando observados os municípios individualmente, contudo, percebe-se que alguns deles atingiram 100% de resposta. É o caso dos municípios de Recife, Garanhuns e Caruaru, com 178, 13 e 5 questionários devolvidos respectivamente.

Tabela 1 – Número de respondentes de acordo com o município.

| MUNICÍPIOS PESQUISADOS | | | |
|-------------------------------|------------|-------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| Recife | 178 | 55.1 | 55.1 |
| Jaboatão | 66 | 20.4 | 75.5 |
| Olinda | 43 | 13.3 | 88.9 |
| Vitória de Santo Antão | 18 | 5.6 | 94.4 |
| Garanhuns | 13 | 4.0 | 98.5 |
| Caruaru | 5 | 1.5 | 100.0 |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

No Município de Vitória de Santo Antão, conseguiu-se ultrapassar a quantidade inicialmente proposta de 16 respondentes. Chegou-se a receber de volta 18 questionários, o que superou em 12,5 % o total previsto. Isso foi possível porque a quantidade de questionários distribuídos nos municípios estudados superou a inicialmente estabelecida. Esta quantidade objetivava diminuir o tempo de coleta dos dados e evitar a possibilidade de perda, extravio e a falta de interesse do servidor em participar da pesquisa.

Já os Municípios de Jaboatão dos Guararapes e Olinda apresentaram o percentual de resposta inferior ao inicialmente proposto: 85,71% e 91,48%, respectivamente. Apesar da devolução dos questionários não chegar a atingir o total inicialmente proposto nesses dois municípios, considera-se a quantidade recebida relevante. Ambos apresentam percentual superior ao considerável, como aceitável por Lakatos e Marconi (2003, p. 5), que é de 25%. Isso demonstra uma participação dos servidores acima da média verificada em estudos equivalentes.

5.1.2 Gênero

A Tabela 2 mostra a identidade sexual dos respondentes, apresentando, em percentual e em quantidade, quantos dos pesquisados são do sexo masculino e quantos são do sexo feminino.

Tabela 2 – Sexo dos respondentes.

| SEXO | | | |
|-------------|------------|-------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| Feminino | 262 | 81.1 | 81.1 |
| Masculino | 61 | 18.9 | 100.0 |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao sexo, percebe-se, na Tabela 2, uma participação quase que total das mulheres: 81,10% contra 18,90% de respondentes do sexo masculino. Isso se deve à existência de um maior número de servidores efetivos do sexo feminino prestando serviços, atualmente, às prefeituras (Quadro 3). Nele, verifica-se que, dos 25.867 servidores vinculados aos RPPS municipais aqui retratados, 17.029 são do sexo feminino, contra 8.838 do sexo masculino. Sendo assim, as mulheres representam 65,83% do universo pesquisado.

Por ter a pesquisa característica acidental, além do fato de que a maior parte dos questionários devolvidos foi de funcionários vinculados às escolas municipais, percebe-se coerência na elevada participação feminina.

5.1.3 Função

Na Tabela 3, demonstram-se as funções dos servidores pesquisados. Para melhor visualização, fez-se necessário incluir certas funções mencionadas pelos servidores em grupos específicos, já que cada um respondeu, livremente, a sua função. Por exemplo, na função de Auxiliar Administrativo, destacada na Tabela 3 como uma dentre as demais, estão agrupadas as seguintes funções respondidas pelos servidores: agente administrativo, serviços administrativos, auxiliar de administração. Por se tratar da mesma área de atuação e para evitar a construção de uma tabela com várias funções com as mesmas características, apenas para retratar *ipsi literis* as respostas dadas pelos servidores, foi utilizada a construção desses grupos específicos de funções (Tabela 3).

Tabela 3 – Função dos servidores.

| FUNÇÃO | | | |
|------------------------------|------------|-------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| Professor | 209 | 64.7 | 93.8 |
| Auxiliar Administrativo | 42 | 13.0 | 77.7 |
| Auxiliar de Serviços Gerais | 20 | 6.2 | 83.9 |
| Diretor(a) de Escola | 19 | 5.9 | 89.8 |
| Coordenador(a) Pedagógico(a) | 209 | 64.7 | 93.8 |
| Auxiliar de Enfermagem | 10 | 3.1 | 99.1 |
| Merendeira | 6 | 1.9 | 98.8 |
| Técnico em Contabilidade | 3 | .9 | 99.7 |
| Diretor de Recursos Humanos | 1 | .3 | 100.0 |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

No critério função, buscou-se atingir vários níveis estabelecidos dentro do setor público municipal, já que os atos legislativos previdenciários não fazem distinção de nível hierárquico. Para isso, foram distribuídos, pessoalmente, pela própria pesquisadora e através de pessoas conhecidas, questionários em vários departamentos vinculados às prefeituras estudadas. O grupo que apresentou maior percentual de devolução dos questionários foi o dos funcionários vinculados ao setor de educação. Dos 323 questionários devolvidos, 64,70% são de professores; 5,90% são de dirigentes de escolas; 4% de coordenadores pedagógicos, representando 74,60% de devolução do setor educacional. As demais profissões distribuem-se entre auxiliar administrativo, com 13%; auxiliar de serviços gerais, com 6,20%; merendeira, com 1,90%; diretor de recursos humanos, com 0,30%; auxiliar de enfermagem, com 3,10%; e técnico em contabilidade, com 0,90%. Isso demonstra a busca pela diversificação dos servidores pesquisados.

5.1.4 Formação Acadêmica

A Tabela 4 evidencia o nível de escolaridade dos servidores que participaram da pesquisa. Esse nível varia desde o básico até a pós-graduação. Dois servidores não responderam à questão, deixando-a em branco. Isso representa 0,6% da totalidade.

Percebeu-se que 74% dos entrevistados apresentaram nível superior, dentre os quais 36,80% têm graduação e 37,20% têm pós-graduação. Talvez o nível de escolaridade explique a devolução de quase todos os questionários entregues nas escolas.

Tabela 4 – Nível de escolaridade dos respondentes.

| FORMAÇÃO ACADÊMICA | | | |
|---------------------------|------------|--------------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| Nível Básico | 18 | 5.6 | 5.6 |
| Nível Fundamental | 8 | 2.5 | 8.0 |
| Nível Médio | 56 | 17.3 | 25.4 |
| Graduação | 119 | 36.8 | 62.2 |
| Pós-Graduação | 120 | 37.2 | 99.4 |
| Não Respondeu | 2 | .6 | 100.0 |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

Dos servidores que apresentam nível superior, a maioria, 64,40%, é da área educacional, o que leva a se deduzir que, por terem esse nível de formação, esse grupo entenda a importância de uma pesquisa acadêmica.

Mesmo com a maior parte dos pesquisados apresentando nível superior, houve uma representatividade relevante nos outros níveis educacionais. Dessa forma, atingiu-se o objetivo de buscar perceber a compreensão dos servidores tanto daqueles com baixo nível de instrução quanto para os com nível mais elevado, sem, contudo, ter alcançado o nível superior.

5.1.5 Tempo de Experiência no Setor Público

Observado o tempo de experiência, percebeu-se que 31,60% dos servidores pesquisados estão no serviço público há menos de 4 anos; 44,90% são servidores experientes prestando serviços há mais de 12 anos; 7,40% prestam serviços entre 4 e 8 anos; 12,10% encontram-se na faixa de 8 a 12 anos de experiência no serviço público. Esses dados encontram-se ilustrados na Tabela 5.

Tabela 5 – Tempo de experiência no serviço público.

| TEMPO DE EXPERIÊNCIA | | | |
|-----------------------------|------------|-------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| Até 4 anos | 102 | 31.6 | 31.6 |
| De 4 a 8 anos | 24 | 7.4 | 39.0 |
| De 8 a 12 anos | 39 | 12.1 | 51.1 |
| Mais de 12 anos | 145 | 44.9 | 96.0 |
| Não respondeu | 13 | 4.0 | 100.0 |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de uma parte representativa dos servidores pesquisados está há menos de 4 anos no serviço público (31,60%), a maioria (57%) encontra-se há mais de 8 anos, o que demonstra o exercício das suas atribuições às prefeituras pesquisadas há um certo tempo. Treze servidores optaram por não responder a essa questão, representando 4% do total.

5.1.6 Faixa Etária

Analisando-se a faixa etária dos respondentes, constata-se que são pessoas maduras, concentrando a maioria delas acima dos 36 anos; representam 70,60% do total. Destacam-se, ainda, 5% dos servidores pesquisados com idade inferior a 25 anos e 23,80% com idade entre 25 e 36 anos, conforme pode ser visto na Tabela 6.

Tabela 6 – Faixa etária dos servidores.

| IDADE | | | |
|------------------|------------|--------------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| De 18 a 25 anos | 16 | 5.0 | 5.0 |
| De 26 a 35 anos | 77 | 23.8 | 28.8 |
| De 36 a 45 anos | 146 | 45.2 | 74.0 |
| De 46 a 55 anos | 62 | 19.2 | 93.2 |
| Acima de 56 anos | 20 | 6.2 | 99.4 |
| Não respondeu | 2 | .6 | 100.0 |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

5.1.7 Principais Constatações do Perfil dos Respondentes

Com base nas informações da Tabela 6, constata-se que o perfil dos servidores entrevistados está formado por 323 respondentes. Deste total, 178 são do Município de Recife; 66, de Jaboatão dos Guararapes; 43, de Olinda, todos esses como representantes da região urbana do Estado. Acrescentem-se, ainda, 18 servidores do Município de Vitória de Santo Antão; 13 de Garanhuns; 5 de Caruaru, representando a Zona Rural de Pernambuco. Desse grupo, a maioria é do sexo feminino; atua na área de educação; tem nível superior; está no setor público há mais de 8 anos; apresenta idade superior a 36 anos. Para melhor visualização desses dados, elaborou-se o Quadro 5.

Quadro 5 – Resumo do perfil dos servidores pesquisados.

| RESUMO DO PERFIL DOS RESPONDENTES | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------------------|------------|------------|-----------|--------------|------------|----------|--------------------------------|------------|-----------|----------------|---------------|----------|
| | | | | | ESCOLARIDADE | | | TEMPO DE EXPERIÊNCIA (EM ANOS) | | | MÉDIA DE IDADE | | |
| | MUNICÍPIOS | SERV. | M | H | ATÉ MÉDIO | SUPERIOR | NR | MENOS DE 8 | MAIS DE 8 | NR | INFERIOR A 36 | SUPERIOR A 36 | NR |
| ZONA URBANA | RECIFE | 178 | 146 | 32 | 20 | 156 | 2 | 74 | 97 | 7 | 45 | 131 | 2 |
| | JABOATÃO DOS GUARARAPES | 66 | 60 | 6 | 22 | 44 | 0 | 30 | 36 | 0 | 30 | 36 | 0 |
| | OLINDA | 43 | 37 | 6 | 13 | 30 | 0 | 22 | 21 | 5 | 12 | 31 | 0 |
| ZONA RURAL | VITÓRIA DE SANTO ANTÃO | 18 | 5 | 13 | 14 | 4 | 0 | 0 | 17 | 1 | 3 | 15 | 0 |
| | GARANHUNS | 13 | 11 | 2 | 8 | 5 | 0 | 0 | 13 | 0 | 3 | 10 | 0 |
| | CARUARU | 5 | 3 | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 5 | 0 |
| TOTAIS | | 323 | 262 | 61 | 82 | 239 | 2 | 126 | 189 | 13 | 93 | 228 | 2 |

LEGENDAS:

SERV. = SERVIDORES

M = MULHERES

H = HOMENS

NR = NÃO

RESPONDERAM

Fonte: Elaboração própria.

Através da apresentação do Quadro 5, é possível sugerir que o grupo entrevistado está dentro dos padrões previamente idealizados para alcançar um dos objetivos específicos (item “d”) propostos neste trabalho, ou seja, identificar o nível de acesso e conhecimento dos servidores municipais quanto às informações geradas pelos RPPS.

Para atingi-lo, dever-se-iam captar informações através de uma amostra o mais heterogênea possível. Com isso, buscaria-se representar o grupo estudado, de forma a evitar conclusões enviesadas, ocasionadas pela falta de representatividade do universo estudado. Visualizando-se o Quadro 5, fica mais fácil constatar essa heterogeneidade, já que as prefeituras são de um mesmo Estado. Os servidores são dos mais variados níveis, abrangendo sexo, idade, funções, escolaridade e tempo de experiências diferentes.

5.2 COMPREENSIBILIDADE

As informações apresentadas, nesta parte da análise, referem-se às perguntas 1, 2, e 3 do questionário. Foram elaboradas com o objetivo de apurar a compreensão dos servidores tanto quanto às siglas que representam a atual divisão do sistema previdenciário nacional, como quanto a sua idéia referente à responsabilidade do pagamento de sua aposentadoria. Trata-se de uma abordagem simples referente à compreensão, entendendo como importante, uma vez que essa compreensão poderia estimular os servidores a buscar informações mesmo sem ter acesso aos demonstrativos oficiais, estimulando-os na busca pelo acesso.

5.2.1 Diferença entre a Responsabilidade do INSS e do Município

Foram analisadas, conjuntamente, as respostas à pergunta 1, subdivididas em: questão 1.a e questão 1.b. Ambas se referem às responsabilidades existentes entre o INSS e o município quanto à previdência. O objetivo dessas perguntas foi o de detectar o conhecimento do servidor quanto aos assegurados abrangidos pelo INSS e pelo município, já que todos os pesquisados não fazem mais parte do INSS e estão vinculados às previdências municipais. Esses municípios são os atuais responsáveis pelo pagamento futuro de suas aposentadorias.

A primeira questão foi elaborada de tal forma que, caso um mesmo respondente marcasse “sim” para a questão 1.a, e não para a 1.b, isso detectaria a compreensão do servidor em relação à divisão do Sistema Previdenciário Nacional e, conseqüentemente, às responsabilidades do município e do INSS. Contudo, a marcação de “sim” ou “não”, simultaneamente, nas duas questões (1.a e 1.b),

implicaria a ausência de compreensão sobre os fatores citados. As opções de respostas foram: “sim”, “não” e “não sei responder”, conforme modelo do questionário existente no Apêndice desta pesquisa.

A Tabela 7 demonstra, em quantidade, o cruzamento das respostas efetuadas nas questões 1.a e 1.b que tiveram 323 respondentes.

Tabela 7 – Responsabilidade do INSS e do município quanto à aposentadoria de seus associados.

| Entendem | Não entendem | Entendem apenas 1.a | Entendem apenas 1.b | Não sabem responder |
|-----------------|---------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 72 | 164 | 12 | 29 | 46 |

Fonte: Elaboração própria.

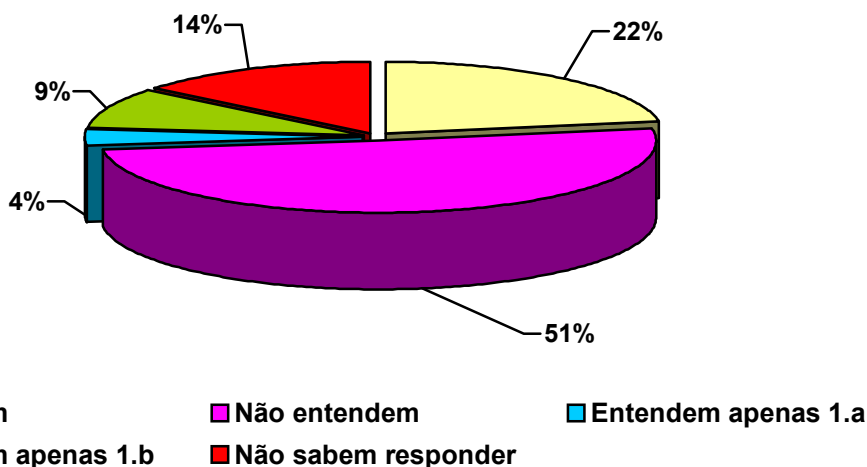
Do total de respondentes, apenas 72 têm noção de que é do município a responsabilidade sobre o pagamento das aposentadorias dos servidores. Sabem, também, que o pagamento das aposentadorias dos funcionários da iniciativa privada é de competência do INSS, representando apenas 22%. Um dado relevante é que, dos pesquisados, 51% acreditam que o INSS é o responsável pelas aposentadorias tanto dos funcionários das empresas públicas quanto das empresas privadas. Isso significa que, mesmo contribuindo mensalmente para um fundo previdenciário municipal, há algum tempo (mais de dois anos, já que todos foram instituídos há mais tempo que isso), a maioria dos servidores ainda imagina que receberá seus benefícios através do INSS. Eles desconhecem totalmente a responsabilidade do município em honrar esse compromisso.

Destaca-se, ainda, que 14% dos respondentes (46 servidores) não sabem dizer quem é o responsável pelo pagamento das aposentadorias dos funcionários públicos nem dos funcionários das empresas privadas. Os outros 13% (41

servidores) ficaram na dúvida entre uma ou outra resposta, demonstrando conhecimento em uma, mas incerteza quanto à outra.

Por meio do Gráfico 2, é possível perceber melhor a quantidade de servidores que entendem ou não a diferença entre a responsabilidade previdenciária atualmente existente entre o INSS e o município.

Compreensão dos Servidores referentes às responsabilidades do INSS e do Município



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2 – Compreensão do servidor quanto à diferença entre as responsabilidades do INSS e do município referentes aos funcionários segurados.

5.2.2 Compreensão dos Termos Regime Próprio e Regime Geral de Previdência Social (RPPS/RGPS)

Essa parte do questionário buscou identificar o conhecimento dos servidores quanto aos termos/siglas comumente usados para retratar os regimes de previdência social no Brasil. Buscou-se, ainda, perceber se o servidor entende a quem é devida atualmente a responsabilidade de pagamento das aposentadorias

futuras.

Na legislação, em documentos oficiais, em revistas e jornais que abordam matéria sobre assuntos previdenciários, são utilizadas as siglas: RPPS, para retratar o regime de previdência dos funcionários públicos, e RGPS, referindo-se aos regimes de previdência dos funcionários das empresas privadas. Sendo assim, faz-se necessário que o servidor compreenda esses termos, a fim de possibilitar o acesso às informações pertinentes ao assunto e que são oferecidas sem estarem atreladas à gerência do RPPS. Trata-se de reportagens, por exemplo, em meios oficiais ou não, mas que abordam o assunto da reforma previdenciária utilizando as siglas denominadoras desses regimes.

Quando se reportam a assuntos sobre a previdência, normalmente se associa, pelo cidadão, à sigla INSS. É compreensível, visto que, por muitos anos, esse órgão foi, de fato, o principal responsável pelo pagamento da aposentadoria do trabalhador. Após a reforma previdenciária, houve uma mudança da responsabilidade por esse pagamento. A responsabilidade de assumir a aposentadoria dos servidores de cargo efetivo passou para o município.

Para aqueles que a assumiram, deveria ser situação *sine qua non* a oferta de esclarecimentos quanto à nova realidade.

Conforme documentos legais, tal como consta na Lei nº. 9.717/98, Art. 1º., Inciso IV, todo segurado tem acesso às informações relativas à gestão. Porém, oferecer acesso, principalmente no âmbito público, significa informar aos interessados a existência dessa possibilidade, através, por exemplo, da popularização das informações relativas aos RPPS.

E para que os servidores associados a esses sistemas previdenciários possam buscar maiores informações, faz-se necessário compreender em que

cenário estão atualmente inseridos. Dessa forma, compreender os “apelidos” dados aos atuais tipos de regimes previdenciários existentes, certamente, ajudaria no acesso às informações, conseqüentemente às fiscalizações necessárias.

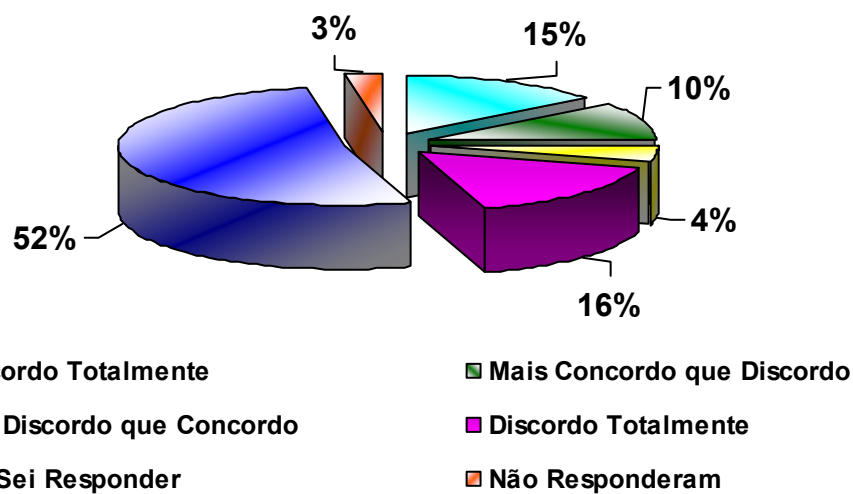
Buscar identificar a compreensão dos servidores quanto ao nível de compreensão das siglas RPPS e RGPS foi entendido como relevante pela pesquisadora. Dessa forma, essa compreensão foi identificada à medida que os respondentes concordavam com as afirmações propostas. Foram estas:

- O RPPS é o regime responsável pelas aposentadorias e pensões dos servidores públicos de cargo efetivo;
- O RGPS é o regime responsável pelas aposentadorias e pensões dos funcionários das empresas privadas brasileiras.

As respostas foram escalonadas desde a opção “concordo totalmente” até “discordo totalmente”. Além disso, ofereceu-se a opção para o servidor declarar que não sabe responder à pergunta feita. Assim as respostas “concordo totalmente” e “mais concordo que discordo” refletiram a compreensão dos servidores. As respostas “mais discordo que concordo”, “discordo totalmente” e “não sei responder” foram usadas para refletir a não compreensão dos termos pelos servidores.

As respostas estão apresentadas, em percentuais, nos Gráficos 3 e 4.

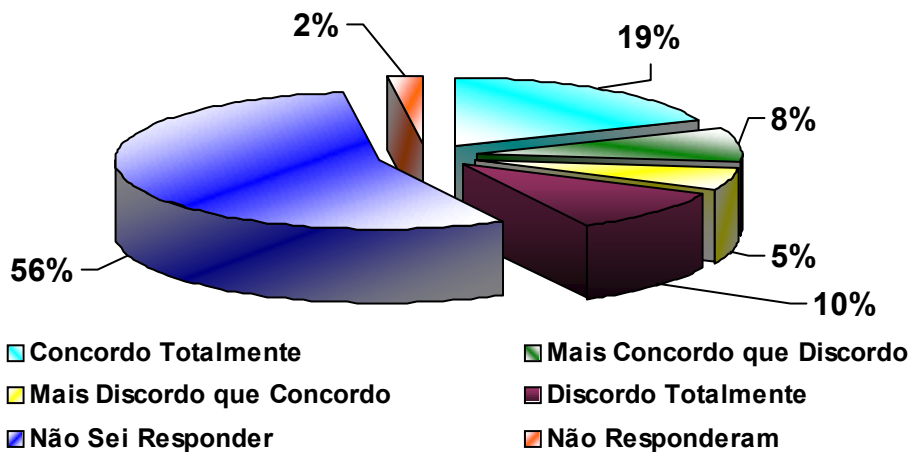
COMPREENSÃO DO SERVIDOR QUANTO AO TERMO RGPS



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3 – Compreensão do servidor quanto ao termo RGPS e seus segurados obrigatórios.

COMPREENSÃO DO SERVIDOR QUANTO AO TERMO RPPS



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4 – Compreensão do servidor quanto ao termo RPPS e seus segurados obrigatórios.

Observando-se os Gráficos 3 e 4, percebe-se facilmente que as respostas dadas às questões 2 e 3 têm praticamente o mesmo peso no que se refere ao grau de compreensão dos termos RGPS e RPPS.

Apesar da veiculação na mídia televisiva e escrita, desde final de 1998, ano da primeira reforma previdenciária, muitas pessoas ainda não sabem dizer qual a diferença entre esses dois regimes, principalmente quando são representados pelas siglas. No universo dos servidores municipais pernambucanos, não é diferente. Os percentuais estão bem próximos, demonstrando que 52% dos servidores não sabem dizer quem são os segurados dos RPPS, mesmo fazendo parte deste regime.

O grau de compreensão para ambas as questões está relacionado à resposta positiva das perguntas. A partir dos Gráficos 3 e 4, constata-se que 27% dos servidores compreendem o que é RPPS e 25% dos pesquisados compreendem o que é RGPS. Já para identificar aqueles que não compreendem essas siglas, foi feita uma condensação das respostas “mais discordo que concordo”, “discordo totalmente” e “não sei responder”. Refletiu-se um percentual elevado de 72% para o termo RGPS e de 71% para o termo RPPS. Os não respondentes das questões 2 e 3 representam 2% e 3%, respectivamente.

Nota-se que a maioria dos servidores não compreende os termos oficiais que representam o sistema previdenciário público brasileiro. Isso significa que a maior parte dos segurados não percebe, por exemplo, que um RPPS é um fundo de reserva criado pelo município para o qual o servidor contribui. Não compreende que essas contribuições, associadas a uma boa gestão, é que vão oferecer o montante necessário para o pagamento de sua aposentadoria no futuro.

Essa constatação não sofre influência do grau de escolaridade dos respondentes, já que, dos 239 respondentes com nível superior, 166 servidores

(69,45%) afirmaram não compreender a questão 2, contra 169, ou seja, 70,71% dos que não compreendem a questão 3. Esses resultados estão demonstrados nas Tabelas 8 e 9.

Tabela 8 – Influência da escolaridade na compreensão do termo RPPS.

FORMAÇÃO X COMPREENSÃO DA SIGLA RPPS

Count

| | Concordo Totalmente | Mais Concordo que Discordo | Mais Discordo que Concordo | Discordo Totalmente | Não Sei Responder | Não Responderam | Total |
|-------------------|---------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------|-------------------|-----------------|------------|
| Nível Básico | 5 | 1 | 2 | | 10 | | 18 |
| Nível Fundamental | 2 | | | 1 | 5 | | 8 |
| Nível Médio | 7 | 4 | 4 | 5 | 36 | | 56 |
| Graduação | 26 | 7 | 4 | 15 | 63 | 4 | 119 |
| Pós-Graduação | 19 | 14 | 7 | 11 | 66 | 3 | 120 |
| Não Respondeu | 1 | | | 1 | | | 2 |
| Total | 60 | 26 | 17 | 33 | 180 | 7 | 323 |

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 9 – Influência da escolaridade na compreensão do termo RGPS.

FORMAÇÃO X COMPREENSÃO DA SIGLA RGPS

Count

| | Concordo Totalmente | Mais Concordo que Discordo | Mais discordo que Concordo | Discordo Totalmente | Não Sei Responder | Não Responderam | Total |
|-------------------|---------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------|-------------------|-----------------|------------|
| Nível Básico | 3 | 1 | 2 | 1 | 11 | | 18 |
| Nível Fundamental | 2 | | | | 6 | | 8 |
| Nível Médio | 7 | 4 | 5 | 3 | 35 | 2 | 56 |
| Graduação | 18 | 10 | 4 | 24 | 60 | 3 | 119 |
| Pós-Graduação | 17 | 18 | 3 | 22 | 56 | 4 | 120 |
| Não Respondeu | | | | 2 | | | 2 |
| Total | 47 | 33 | 14 | 52 | 168 | 9 | 323 |

Fonte: Elaboração própria.

Imaginava-se que os servidores com nível superior compreendessem esses termos, já que, além da sigla, foi colocado por escrito o significado delas. Com isso, buscou-se observar se o servidor conseguiria identificar, através da sigla, seus segurados obrigatórios. Nesse sentido, constatou-se que a formação não é um fator determinante para a compreensão dos termos RPPS e RGPS.

Trata-se de um fato curioso e preocupante, já que quanto mais elevado fosse o nível de escolaridade de uma pessoa, mais facilmente ela estaria familiarizada com certas siglas, principalmente quando o assunto diz respeito diretamente ao seu futuro. A maioria dos respondentes da pesquisa deixou claro não saber o significado tanto das siglas RPPS e RGPS quanto do significado delas: Regime Próprio de Previdência Social e Regime Próprio de Previdência Social, respectivamente, informação que estava escrita por extenso.

Estaria o servidor, de forma geral, desinteressado nos assuntos relativos ao universo público, mesmo quando esse assunto relaciona-se a sua vida?

5.2.3 Principais Constatações sobre a Compreensibilidade dos Respondentes

Sintetizando-se as informações abordadas sobre compreensão, destaca-se que apenas 22% dos respondentes entendem que o município é o responsável pelo pagamento das aposentadorias dos servidores públicos e que compete ao INSS pagar as aposentadorias dos funcionários da iniciativa privada. Desse total, a maior parte é do sexo feminino.

Quando a pergunta assume característica mais técnica, esse percentual não muda muito. Tem-se que 25% entendem que o RGPS paga as aposentadorias e pensões dos funcionários das empresas privadas e que o RPPS é quem assume as

aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

É preocupante perceber que mais de 70% dos servidores não compreendem que o sistema previdenciário público está dividido em duas partes e que o atual órgão responsável pelo pagamento de suas aposentadorias chama-se Prefeitura Municipal, na figura de um fundo previdenciário criado especificamente para isso, e não para o INSS.

Entendendo-se que a cobrança pela melhoria de desempenho passa pelo conhecimento, o fato de não entender o que significa RGPS e RPPS dificulta o acesso às informações nos diversos meios possíveis. Esse fato impossibilita e desestimula os servidores de fiscalizar os atos dos gestores, não lhes oferecendo parâmetro para saber qual gestão está administrando melhor ou pior os seus recursos.

Reportando-se ao Art. 2º. da portaria nº. 4.992/99, Inciso VI, que garante pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão, entende-se que deve ser responsabilidade dos RPPS estimular esse acesso, através, por exemplo, de informativos. Antes, porém, e de forma mais simples, caberia também ao RPPS informar que é de sua responsabilidade a administração dos recursos captados dos servidores, juntamente com a parte da prefeitura. É, também, de sua responsabilidade, no futuro, devolver os recursos em forma de aposentadorias.

Esses informes poderiam ser feitos através de uma reunião geral e de circulares, mas o que se constata é que o servidor continua sem saber a quem compete o pagamento de sua aposentadoria.

Caso essa interpretação não se proceda, ou seja, alguém discorde dela, é possível citar o Art. nº. 12, § 1º, que determina a obrigatoriedade de cientificar, anualmente, os servidores quanto aos seus dados de vinculação e contribuição.

Observando que todos os RPPS existem há mais de 3 anos, se viessem cumprindo a regra de popularizar a gestão, já deveria existir um percentual maior de servidores com conhecimentos gerais mais sólidos a respeito dos sistemas aos quais estão vinculados.

Outro agravante sobre a falta de compreensão é o prejuízo que pode causar na continuidade dos RPPS, uma vez que prejudica a efetivação da prestação de contas dos gestores municipais e de seus fundos. Não compreender algo desestimula a busca pela informação, oferecendo poderes para a possibilidade de sonegação ou manipulação nos dados informados.

O dever de prestar contas, ou seja, *accountability*, obrigatório por atos legislativos, não gera garantias quanto à sua efetivação. Percebe-se que não há uma busca pelo desenvolvimento de técnicas ou metodologias capazes de disseminar, entre os servidores, conceitos necessários para a compreensão e, conseqüentemente, o acompanhamento dos atos gerenciais dos RPPS.

Faz-se necessário atribuir a razão desse percentual elevado de incompreensibilidade, por parte dos servidores, às técnicas e metodologias desenvolvidas pelos gestores até agora. Não se pode afirmar que a real causa dessa situação dar-se pela falta de interesse dos próprios gestores, uma vez que poderiam estar transformando a legislação em simples conjunto de palavras para não serem cumpridas.

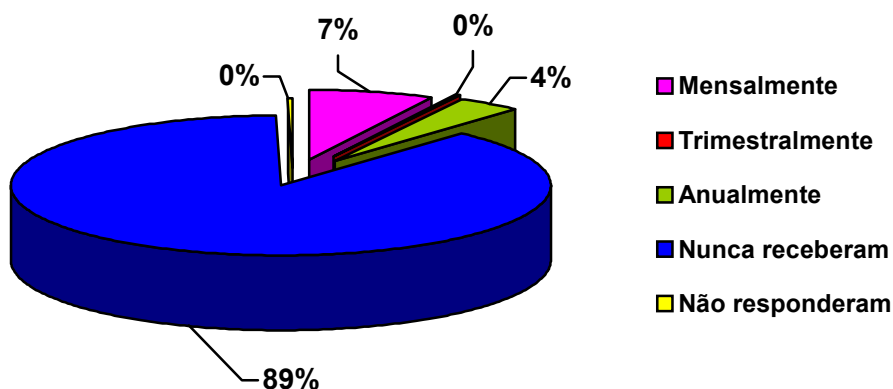
Porém à medida que forem criados mecanismos de acesso que ultrapassem os legais e que visem elevar o nível de acesso a todos os interessados, entende-se e aceita-se que haverá uma maior compreensão dos termos aqui estudados.

5.4 Acessibilidade

5.4.1 Recebimento de Informações sobre a Previdência

As informações relativas a esta parte referem-se às questões 4, 5 e 6. Elas foram elaboradas com o intuito de perceber a frequência com que as informações geradas pelos RPPS chegam até os servidores e com que frequência estes buscam informações sobre o tema, tanto nos departamentos municipais responsáveis quanto em outras fontes de informações.

FREQUÊNCIA DE RECEBIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A PREVIDÊNCIA



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5 – Frequência de recebimento de informações sobre a sua previdência.

Verificando-se o Gráfico 5, constata-se que 89% dos servidores nunca receberam informação sobre a sua previdência, seja por escrito, seja verbal. Esse dado se revela preocupante. Em contrapartida, 38 servidores disseram receber informações: 24 mensalmente (7%); 1 trimestralmente (0%); 13 anualmente (4%); o outro 0% refere-se a um servidor que não respondeu à questão.

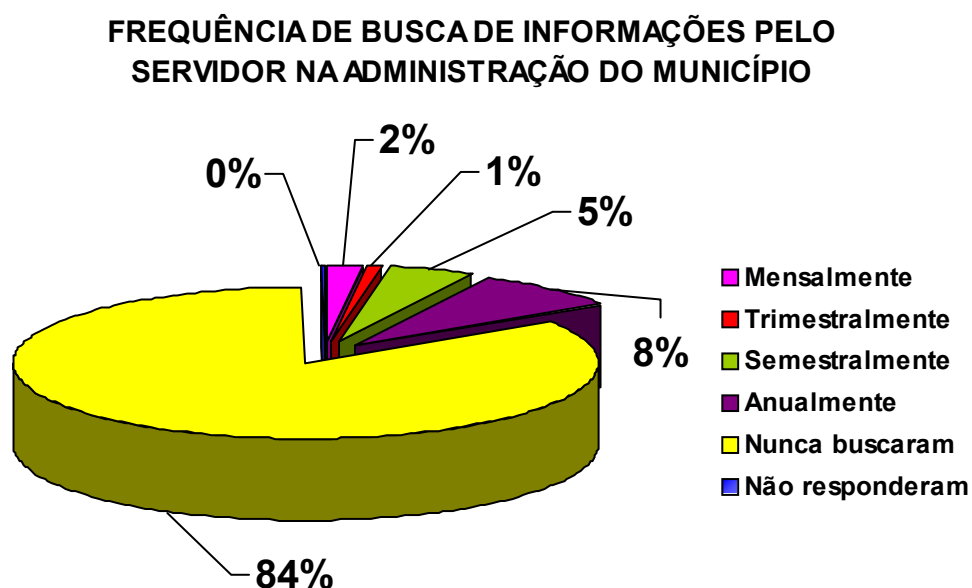
Devido à disparidade apresentada entre os que disseram não receber informações sobre sua previdência e os que disseram recebê-las, buscou-se saber quais informações eram recebidas. Não foi possível esclarecer essa dúvida com todos os respondentes, mas, apenas, com aqueles que marcaram a opção “mensalmente”. Em um novo contato com esses servidores, e em conversa informal, constatou-se que as informações mencionadas referiram-se ao desconto da contribuição previdenciária constante do contracheque, o que justificou a periodicidade. Não é possível descartar essa informação, já que, mensalmente, é posto no contracheque o valor do desconto, e não se trata de uma informação útil que ajude na sustentabilidade do sistema previdenciário.

Quanto aos que disseram receber informações “anualmente” e “trimestralmente”, indaga-se: até que ponto trata-se de informações ofertadas pela gestão dos RPPS, que a evidencie? De qualquer forma, se fosse analisado criticamente o percentual de recebimentos, nem de perto se justificaria uma gestão preocupada em ofertar informações e cumpridora das obrigações legislativas. 89% nunca receberam nenhuma informação sobre a sua previdência e, também, não consideram o desconto informado nos contracheques como uma informação relevante. Mesmo porque, informações referentes a períodos longos (anuais, semestrais, trimestrais), ou seja, períodos passados, impossibilitam tomar decisões (ações) corretivas na gestão dos recursos.

De acordo com a portaria nº. 4.992/99, o servidor associado ao RPPS deve receber, pelo menos uma vez por ano, informações relativas às suas contribuições, denominadas em texto da própria portaria como “extrato anual de prestação de contas” (Art. 12, § 1º.). Infelizmente não é bem isso que vem acontecendo no Estado de Pernambuco. Mais uma vez, identifica-se o descumprimento da legislação e

intensifica-se a possibilidade de insustentabilidade do sistema previdenciário.

Outra verificação feita foi a de que a maior parte dos servidores não busca informações nos departamentos municipais responsáveis, mesmo tendo um órgão específico nos municípios pesquisados. 84% dos respondentes nunca buscaram, na administração do município, informações sobre a sua previdência. Esses dados são evidenciados no Gráfico 6.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6 – Frequência com que o servidor busca informações sobre a previdência na administração do município.

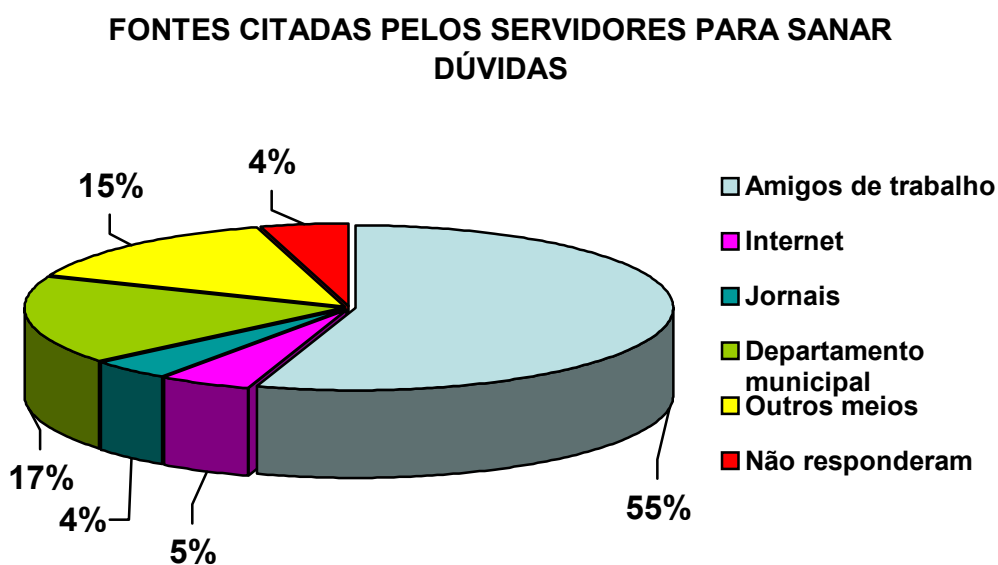
Porém, 16% dos respondentes tentam receber informações, com periodicidades distintas. Vão até os departamentos municipais responsáveis, mas se trata de um número pequeno para o contingente pesquisado.

Quando questionado sobre o porquê de não buscarem informações na administração municipal, os motivos mais destacados foram:

- indisponibilidade dos responsáveis pelos departamentos;
- ausência de clareza nas informações;

- falta de conhecimento daqueles que se dizem habilitados a prestar esclarecimentos;
- falta de credibilidade na administração.

Esses aspectos podem estar influenciando o servidor a buscar informações em outros lugares. As fontes mais citadas estão demonstradas no Gráfico 7.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7 – Fontes em que os servidores buscam para dirimir suas dúvidas.

A maior parte dos servidores respondeu que, para dirimir as dúvidas existentes sobre a sua previdência, recorre aos amigos de trabalho, sendo esse grupo representado por 55% dos respondentes. Questiona-se se esses “amigos de trabalho” têm competência e qualificação para tal. Não cabe aqui discutir sobre isso, mas chamar a atenção para se perceber o nível dessas informações e suas conseqüências no desenvolvimento do sistema.

As outras fontes de informação, em ordem decrescente, são: departamento

responsável no município, com 17%; outros meios, com 15%; internet, representada com 5%; jornais, com 4%. Os outros 4% são dos respondentes que deixaram a questão em branco.

Essas opções foram oferecidas no questionário e foi deixado um espaço para que pudessem descrever quais são as outras fontes de informação utilizadas por eles. Dos 15% que marcaram a opção “outros meios”, 91,49% informaram que tiram suas dúvidas com advogados e sindicatos; 6,38% buscam auxílio no INSS; 2,14% recorrem às pessoas da família que trabalham na área.

Percebe-se uma busca, pelo menos de uma pequena parcela dos servidores, por “pessoas” mais qualificadas ou que, pelo menos, ofereçam maior segurança. Identifica-se, também, que alguns servidores já são mais críticos quanto à busca por informações relativas ao próprio futuro. Embora em percentual menor, a qualidade dessas orientações sobre a previdência pode ser melhor nesses casos.

5.4.2 Acesso às Prestações de Contas

Um dos critérios legais versa sobre a obrigatoriedade das prestações de contas a todos os segurados. Elas devem estar afixadas em local de fácil acesso, periodicamente, conforme Art. nº. 14, da Portaria 4.992/99 comentada neste trabalho. Esse artigo tem o objetivo de tornar público os atos gerenciais praticados pelos dirigentes dos RPPS, facilitando o acesso dos interessados às prestações de contas.

Na expectativa de identificar o cumprimento desses atos, foi elaborada a questão 7. Os resultados apontados chamam a atenção pela possibilidade de não cumprimento dos gestores em relação à publicação, principalmente em tornar fácil o

acesso dos servidores aos demonstrativos obrigatórios.

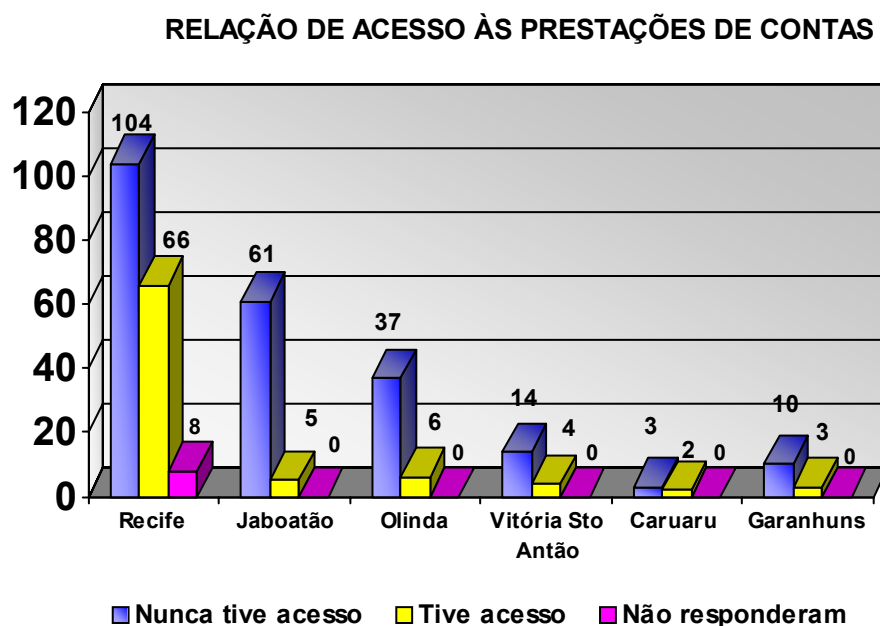
Em todos os municípios pesquisados, foi alto o percentual daqueles que nunca tiveram acesso a uma prestação de contas elaborada pelo RPPS. O resultado encontra-se ilustrado na Tabela 10.

Tabela 10 – Acesso dos servidores às prestações de contas, por município.

| ACESSO À PRESTAÇÕES DE CONTAS X MUNICÍPIO | | | | | | | |
|--------------------------------------------------|------------|-----------|-----------|------------------------|-----------|----------|------------|
| Count | | | | | | | |
| | Recife | Jaboatão | Olinda | Vitória de Santo Antão | Garanhuns | Caruaru | Total |
| Fácil Compreensão | 4 | | | | | 2 | 6 |
| Difícil Compreensão | 31 | 3 | | 3 | 3 | | 40 |
| Não Acredito na Informação | 16 | | 4 | 1 | | | 21 |
| Tem Muitas Informações | 15 | 2 | 2 | | | | 19 |
| Nunca Tive Oportunidade de Ver Uma | 104 | 61 | 37 | 14 | 10 | 3 | 229 |
| Não Responderam | 8 | | | | | | 8 |
| Total | 178 | 66 | 43 | 18 | 13 | 5 | 323 |

Fonte: Elaboração própria.

Para aqueles que responderam “têm muitas informações”, “não acredito nas informações”, “difícil compreensão” e “fácil compreensão”, foi considerado que já haviam tido acesso a qualquer tipo de prestação de contas. E a falta de acesso deu-se com aqueles que responderam “nunca tive oportunidade de ver uma”. Percebe-se, dessa forma, que, em todos os municípios estudados, mais da metade dos servidores nunca teve acesso a qualquer demonstrativo de prestação de contas. Os percentuais podem ser constatados a partir da Tabela 10, conforme destacado no Gráfico 8.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 8 – Servidores que tiveram acesso à prestação de contas por município.

Em Recife, 58,42%, percentual representado por 104 servidores, contra 37,08% (66 servidores), nunca tiveram acesso a nenhum tipo de prestação de contas. Esse percentual elevado continua nos demais municípios estudados: 92,42% em Olinda; 86,04% em Jaboatão; 77,77% em Vitória de Santo Antão; 60% em Caruaru; 76,92% em Garanhuns.

Decorrente da equivalência dos percentuais apresentados, não é possível dizer se os servidores dos municípios da região urbana têm mais ou menos acesso às prestações de contas que os da região rural. Também não é possível afirmar que não existe uma prática por parte dos gestores dos RPPS de divulgação/popularização de informações, através, pelo menos, das prestações de contas.

5.4.3 Acesso ao Conselho Fiscal ou Administrativo

Na Portaria 4.992/99, no Art. nº. 17, menciona-se: “§1º. Na composição dos conselhos de administração e fiscal do fundo a que se refere o inciso I deste artigo, deverá estar prevista a representação dos segurados”. É necessário, portanto, que haja representatividade dos servidores. Para tanto, eles devem ser convidados a participar dos conselhos ou, pelo menos, conheçam alguém que tenha recebido esse convite.

Buscando perceber o grau de relacionamento entre os RPPS e seus segurados — os servidores — foram elaboradas as questões 8 e 9.

Um bom relacionamento entre gestor e segurados passa pela efetivação do previsto na Portaria, viabilizando a participação de um representante dos servidores na gestão do RPPS. Com base nas respostas, foi possível verificar que a obrigatoriedade da legislação não é atendida, haja vista que 98,10% dos servidores nunca receberam convites para participar dos conselhos fiscal ou administrativo. Essa realidade é apresentada na Tabela 11.

Tabela 11 – Quantidade de servidores que receberam convites para participar do Conselho Fiscal ou Administrativo do RPPS.

| CONVITE PARA PARTICIPAR DO CONSELHO FISCAL OU ADMINISTRATIVO | | | |
|--------------------------------------------------------------|------------|-------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| Sim | 5 | 1.5 | 1.5 |
| Não | 317 | 98.1 | 99.7 |
| Não Respondeu | 1 | .3 | 100.0 |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

Inferiu-se que os servidores, mesmo que não tivessem recebido convites para participar da gestão, conhecessem alguém que fora convidado a participar. Após a coleta dos dados, contudo, verificou-se que a maioria desses servidores, também, não conhece quem tenha recebido um convite para participar dos conselhos de administração e fiscal.

Essa falta de acesso dos servidores está evidenciada na Tabela 12. Dos 317 servidores respondentes desta pesquisa, 1,90% optou por não respondê-la; 4% conhecem alguém que recebeu convite para participar dos conselhos fiscal e administrativo; 94,10% dos servidores desconhecem a existência de um servidor que tenha recebido o convite.

Tabela 12 – Quantidade de servidores que conhece outro servidor que foi convidado a participar do Conselho Fiscal ou Administrativo do RPPS.

| CONHECE ALGUÉM QUE RECEBEU CONVITE PARA PARTICIPAR DO CONSELHO FISCAL OU ADMINISTRATIVO | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| Sim | 13 | 4.0 | 4.0 |
| Não | 304 | 94.1 | 98.1 |
| Não Respondeu | 6 | 1.9 | 100.0 |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

5.4.4 Principais Constatações sobre a Acessibilidade dos Servidores aos RPPS

Quando o critério analisado é o de acesso, percebe-se que todos os municípios não facilitam o acesso das informações sobre a gestão para os servidores. Não existe divulgação ampla por parte dos gestores sobre seus atos. Nem de forma obrigatória, que dirá voluntária.

A maior parte dos servidores, representada por 84%, não busca informações no departamento responsável pela previdência municipal. Estes consideram os amigos de trabalho a melhor opção para tirar dúvidas a respeito de previdências. Todos os municípios, independente da região, não divulgam amplamente suas prestações de contas. Por outro lado, a maior parte dos servidores (98,10%) nunca recebeu convite para participar dos conselhos fiscal e administrativo, como também 94,10% dos servidores não conhecem quem o tenha recebido.

Diante dessas informações, fica claro que não há divulgação ampla dos atos gerenciais dos RPPS. Esse fato se apresenta como um dificultador da sustentabilidade do sistema. Essa dificuldade de acesso propicia ao gestor a possibilidade de se desvirtuar de seus objetivos básicos, conseqüentemente elevando o risco de má gestão, fraudes e extinção dos RPPS.

5.5 ASPECTOS GERAIS OBSERVADOS NA PESQUISA

Foram elaboradas questões gerais que pudessem refletir o atual sentimento dos servidores quanto ao sistema previdenciário brasileiro. Assim sendo, grande parte dos servidores se diz preocupada com sua situação financeira após a aposentadoria, representada por 72,70% dos respondentes. Dentre as causas que os levam a essa preocupação, estão as seguintes (ordenadas, em grau decrescente, de acordo com a freqüência):

- As constantes mudanças na legislação;
- A falta de divulgação das informações;
- As freqüentes perdas salariais;
- A falta de credibilidade do sistema previdenciário;

- A falta de segurança.

Apesar de alguns respondentes demonstrarem-se confiantes no sistema (5%) e outros (6,20%) acham que ainda é cedo para se preocupar. Constatou-se que as diversas mudanças na legislação previdenciária¹⁰ é o que mais preocupa os servidores. Essas mudanças geram incertezas relativas à possibilidade de recebimento, tempo de contribuição, estabilidade do sistema, deixando o contribuinte compulsório inquieto com seu futuro.

Quanto ao valor descontado, referente à contribuição previdenciária, 78,30% não concordam, por considerá-lo muito elevado em relação ao salário que recebem.

Quando perguntados se acreditam que a previdência social é um sistema seguro, que proporcionará o pagamento, no futuro, de suas aposentadorias, o sentimento apresentado foi de descrença. 57% dos respondentes não concordam com essa afirmação, 13% não sabem responder e 20,10% concordam tratar-se do sistema previdenciário nacional algo seguro, e que garantirá o pagamento de suas aposentadorias.

24,70% dos servidores acham que as prestações de contas, de uma forma geral, podem ser mecanismos que facilitam o acesso de todos às informações geradas pelos administradores, porém 43,40% não acreditam nas informações utilizadas para elaborar as prestações de contas, não achando tratar-se dessas um instrumento eficaz na informação dos atos gerenciais.

Aos servidores foi perguntado qual seria a resposta deles se fossem convidados para trabalhar voluntariamente nos RPPS. 47% dos servidores aceitariam o convite por ser uma forma de exercer fiscalização e de aprender sobre o assunto, contra 43% que responderam não. O motivo destaca foram a falta de

¹⁰ Em 7 anos, já houve, pelo menos, 3 emendas constitucionais relativas à previdência.

tempo e a possibilidade de dependência criada em qualquer processo político, impossibilitando-os de falar o que detectassem de errado.

5.5.1 Esclarecimentos de Dúvidas — Atitudes do Servidor para Saná-las

Nessa parte do questionário, buscou-se identificar quais medidas poderiam ser adotadas pelos servidores para que pudessem esclarecer suas dúvidas sobre a previdência.

Com base nas respostas, ficou claro que muitos servidores ainda acham que a contribuição feita para a previdência social — RPPS — serve, também, para financiar a saúde do servidor, levando-os a imaginar que a administração dos RPPS está utilizando o dinheiro de forma indevida. Desde 1998 que as contribuições previdenciárias devem apenas ser gastas com o pagamento de aposentadorias, não servindo para cobrir os gastos dos servidores com saúde. Sete anos depois dessas alterações, contudo, muitos servidores desconhecem a informação, elevando o nível de insatisfação e descrédito com os gestores.

Essa falta de informação é tão séria que uma das sugestões dos servidores foi a de buscar informações para poder exigir dos gestores uma melhor utilização dos recursos previdenciários na área de saúde, já que o desconto é muito alto.

Eles não têm a menor percepção que o atual departamento responsável pelas aposentadorias tem sua responsabilidade restrita ao pagamento das aposentadorias e pensões, não podendo se utilizar desse dinheiro para outra fonte de financiamento.

Denota-se aí o universo de dúvidas existentes entre os servidores, percebendo-se, também, que não há a menor preocupação, por parte da gestão, em esclarecê-las.

Com isso, entende-se que, atualmente, existem dois universos (no que se refere ao sistema previdenciário municipal): o universo do gestor, fechado, restrito a poucos; o universo dos servidores, que, apesar de contribuir e ser uma das principais fontes de recursos para a manutenção desses fundos previdenciários municipais, está sozinho, isolado em sua própria categoria, aumentando os seus níveis de insatisfação com a gestão por falta de informações básicas que, por direito, são devidas, porém, por descaso ou omissão, não são ofertadas. Tal fato prejudica ambos os lados.

Várias outras sugestões foram apresentadas, fazendo-se necessário sintetizá-las em nível de similaridade, conforme apresentado na Tabela 13.

Tabela 13 – O que os servidores devem fazer para esclarecer suas dúvidas.

| SUGESTÕES DOS SERVIDORES PARA QUE POSSAM SANAR SUAS DÚVIDAS | | | |
|--------------------------------------------------------------------|------------|--------------|-------------|
| | Frequência | % | % acumulado |
| Buscar Informações | 59 | 18.3 | 41.0 |
| Fiscalizar e Participar das Discussões | 16 | 5.0 | 52.1 |
| Cobrar do Sindicato Maior Participação | 19 | 5.9 | 65.3 |
| Cobrar Esclarecimentos dos Gestores | 36 | 11.1 | 90.3 |
| Organizar Grupos de Controles | 14 | 4.3 | 100.0 |
| Total | 144 | 44.6 | |
| Não Responderam | 179 | 55.4 | |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

De todos os respondentes, 179 optaram por não responder a esse questionamento (55,40%), restando 144, ou seja, 44,60%. Destes, 18% acham que os servidores devem buscar mais informações em diversos meios, objetivando aumentar o nível de entendimento a respeito do tema; 11,10% acham que cobrar

esclarecimento dos gestores é a melhor forma de sanar suas dúvidas, fiscalizar mais e participar das discussões é solução para 5% e outros 5,90% acreditam que cobrar do sindicato maior participação seria uma forma de diminuir as dúvidas. Contudo a sugestão que mais chamou a atenção foi a oferecida por 4,30% dos respondentes, que sugeriram a formação de grupos para estudar a matéria em questão e criar uma espécie de controladores externos. Com isso, e por meio da legislação, poderiam cobrar o que têm de direito e divulgar entre os demais servidores as informações encontradas.

Esses servidores são da região urbana, estando 8 vinculados a Recife, 5 a Jaboatão e 1 a Olinda. A sugestão chamou a atenção por denotar uma percepção nova por parte do servidor. À medida que a maioria transfere para o outro a responsabilidade em fiscalizar e buscar informações, esse grupo busca para si a responsabilidade de resolver o problema através de ações possíveis e praticadas por eles mesmos. Esse fato aponta para uma tendência de surgimento de ações/medidas organizadas objetivando solucionar as dúvidas existentes.

Não houve intenção demonstrada pelos servidores quanto ao aumento de participação desses nos conselhos fiscal ou de administração. Talvez esse fato seja conseqüência da falta de informações quanto às atividades desempenhadas ou da ausência desses conselhos nos municípios estudados.

5.5.2 Esclarecimento de Dúvidas — Expectativa do Servidor quanto ao Gestor

Nessa questão da pesquisa, buscou-se identificar a opinião dos servidores no que se refere às atitudes que os gestores deveriam tomar para sanar as dúvidas dos associados. Percebe-se tratar-se de sugestões simples, práticas e possíveis de

serem implementadas. As mais citadas constam na Tabela 14, porém foi necessário sintetizar algumas das respostas tidas como similares, já que as respostas dadas pelos servidores a essa questão foram livres, ou seja, o respondente escreveu a própria sugestão.

É necessário informar que vários servidores utilizaram o direito de não responder à questão, estando, também, essa informação apresentada na Tabela 14.

Tabela 14 – O que os gestores devem fazer para esclarecer as dúvidas

SUGESTÕES DOS SERVIDORES PARA QUE OS GESTORES POSSAM SANAR SUAS DÚVIDAS

| | Frequência | % | % acumulado |
|--------------------------------------------------------------|------------|--------------|----------------|
| Oferecer Informações | 174 | 53.9 | 78.4 |
| Convidar os Servidores Participar/Fiscalizar | 7 | 2.2 | 81.5 |
| Criar um Departamento para Atendimentos Específico | 4 | 1.2 | 83.3 |
| Criar uma Equipe para levar Informações no Setor de Trabalho | 19 | 5.9 | 91.9 |
| Divulgação das Prestações de Contas | 17 | 5.3 | 99.5 |
| Pesquisar as Duvidas dos Servidores | 1 | .3 | 100.0 |
| Total | 222 | 68.7 | |
| Não Responderam | 101 | 31.3 | |
| Total | 323 | 100.0 | |

Fonte: Elaboração própria.

Oferecer informações foi a sugestão mais citada, porém várias foram as formas, detalhadas pelos servidores, que os gestores teriam para oferecer informações aos interessados. Dentre as mais citadas estão:

- Elaborar cartilha explicativa; ajustar espaço entre linhas.
- Organizar debates;

- Preparar *folders*;
- Disponibilizar um serviço telefônico gratuito (0800..);
- Criar um site com informações específicas;
- Preparar folhetos explicativos;
- Organizar conferências e simpósios com pessoas qualificadas;
- Organizar fóruns de debates;
- Disponibilizar um “terminal de acesso” com informações sobre as contribuições — saldos atualizados, entre outras;
- Elaborar um jornal, com informações mensais;
- Disponibilizar um extrato simplificado sobre os depósitos e saldos acumulados;
- Disponibilizar maiores informações no próprio contracheque.

Trata-se de sugestões que, na sua maioria, podem ser praticadas, organizadas e disponibilizadas por qualquer gestão dos fundos previdenciários municipais.

Não é preciso viabilizar todas, mas a escolha de uma delas, para que seja possível gerar maiores esclarecimentos aos servidores, seria, no mínimo, necessária, já que o dinheiro administrado pelos RPPS pertence aos servidores, e a eles tem que retornar.

Utilizar-se de uma dessas sugestões é uma forma de praticar o que a lei obriga: divulgar informações úteis, ou seja, ser transparente sobre os efeitos dos atos de gestão e seus impactos no resultados dos fundos geridos. Para isso a legislação foi feita, todavia não é isso que vem acontecendo, já que, apesar da obrigatoriedade de elaborar e publicar prestações de contas, percebe-se um elevado índice de dúvidas existentes entre aqueles para quem as informações deveriam ser

as mais claras possíveis — os servidores.

5.6 ANÁLISE DAS HIPÓTESES

A seguir será apresentada a relação entre as hipóteses retratadas no capítulo 1 desta pesquisa e os níveis de significância do teste feito, ou seja, as hipóteses serão analisadas estatisticamente, buscando constatar quais serão aceitas ou rejeitadas. E com isso se respondendo ao problema inicialmente proposto. Para tanto os resultados apurados foram tratados com o auxílio do *software Statistical Package for Social Science (SPSS)* versão 11.0, para a realização do teste não-paramétrico de *Friedman*, ao nível de significância de 5%.

Isso significa que, para aceitar ou rejeitar a hipótese nula H_0 , é necessário seguir os seguintes preceitos:

- a) Se “*P value*” apresentar-se com valores menores ou iguais a 0,05, conclui-se que a hipótese nula (H_0) é falsa, aceitando-se a alternativa;
- b) Porém se, ao contrário, a “*P value*” for **maior** do que 0,05, então se deve **aceitar** a hipótese nula (H_0) e rejeitar a hipótese alternativa.

Abaixo estão descritas as hipóteses decorrentes do questionamento principal, apresentando-se H_1 como hipótese alternativa para o acesso; H_2 como hipótese alternativa para compreensão; H_0^1 como hipótese nula 1 para acesso; H_0^2 como hipótese nula 2 para compreensão.

Antes, porém, faz-se necessário apresentar as variáveis utilizadas para testar as duas hipóteses desta pesquisa, além do motivo pelo qual foi escolhido o teste de *Friedman*, descritas na Tabela 15.

Tabela 15 – Variáveis utilizadas para testar as hipóteses.

| HIPÓTESES | VARIÁVEIS | TESTE ESTATÍSTICO | JUSTIFICATIVA |
|-----------|-----------|-------------------|---------------------------------------------------------------------|
| H_1 | 1 | FRIEDMAN | K amostra relacionadas - variáveis qualitativas nominais e ordinais |
| | 2 | | |
| | 3 | | |
| | 4 | | |
| | 5 | | |
| | 6 | | |
| H_2 | 1 | FRIEDMAN | K amostra relacionadas - variáveis qualitativas nominais e ordinais |
| | 2 | | |
| | 3 | | |

Fonte: Elaboração própria.

ACESSIBILIDADE

H_0 ¹: A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar prestações de contas **garante o acesso** dos servidores municipais a essas informações;

H_1 : A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar prestações de contas **não garante o acesso** dos servidores municipais a essas informações;

Após a aplicação do Teste de Friedman, foi elaborada a tabela 16, para demonstra o “P value” de cada variável testada.

Tabela 16 – Acesso dos servidores às informações previdenciárias.

| ACESSO DO SERVIDOR ÀS INFORMAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS | |
|-----------------------------------------------------------|---------|
| | P value |
| Frequência de recebimento de informações | .00 |
| Busca de informações pelo próprio servidor | .00 |
| Acesso às prestações de contas | .00 |
| Acesso próprio ao conselho fiscal ou administrativo | .00 |
| Acesso de terceiros ao conselho fiscal ou administrativo. | .00 |

Fonte: Elaboração própria.

Foi aplicado o teste não paramétrico que analisa K amostras relacionadas (mais de duas) e do tipo ordinal ou nominal; neste caso, Friedman, onde foi encontrado $p = 0,000$, portanto, ao nível de 5%, rejeita-se H_0 ¹ e aceita-se H_1 .

Conclui-se que a obrigatoriedade de se elaborar e publicar prestações de contas **não garante o acesso** dos servidores municipais do Estado de Pernambuco a essas informações.

COMPREENSIBILIDADE

H_0 ²: A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar informações sobre a gestão dos RPPS **garante a compreensão** dessas informações pelos servidores municipais;

H_2 : A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar informações sobre a gestão dos RPPS **não garante a compreensão** dessas informações pelos servidores municipais.

Após a aplicação do Teste de Friedman, foi elaborada a tabela 17, para demonstra o “P value” de cada variável testada.

Tabela 17 – Compreensão dos servidores quanto aos órgãos responsáveis pelas aposentadorias.

| COMPREENSÃO QUANTO AOS ÓRGÃO RESPONSÁVEIS PELAS APOSENTADORIAS | |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------|
| | P value |
| INSS responde pelo setor privado/Município pelos servidores públicos | .000 |
| INSS responde tanto pelo setor privado quanto pelos servidores públicos | .000 |
| RPPS - Regime Próprio de Previdência Social responde pelos servidores públicos | .000 |
| RGPS - Regime Geral de Previdência Social responde pelo setor privado | .000 |

Fonte: Elaboração própria.

Novamente e pelos mesmos motivos expostos no resultado da hipótese anterior, utilizou-se o teste de Friedman, através do qual foi encontrado $p = 0,000$, logo ao nível de 5%, aceita-se H_2 e rejeita-se H_0 ². Conclui-se que a existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar prestações de contas **não garante a compreensão** das informações básicas relativas à previdência pelos servidores municipais do Estado de Pernambuco.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou demonstrar, através de evidências empíricas, que a existência da legislação não é o suficiente para garantir o acesso e a compreensão dos servidores às informações importantes relativas aos RPPS. Essa falta de acesso e compreensão pode ser reflexo não só do desinteresse do servidor, mas também do não cumprimento por parte dos gestores dos RPPS dos atos normativos.

Apesar de a legislação aqui estudada vigorar para os RPPS desde 1999, objetivando padronizar a organização e o funcionamento desses regimes, observando a necessidade, também, de transparência, segurança e confiabilidade dos RPPS, percebe-se que, no Estado de Pernambuco, ela pode não estar sendo cumprida.

Verificou-se, também, que os servidores não compreendem critérios básicos relativos à sua previdência, tais como as siglas que representam na literatura especializada esses regimes ou, ainda, não compreendem a quem pertence a atual responsabilidade dos pagamentos de suas aposentadorias. Da mesma forma, verificou-se que esses mesmos servidores não estão tendo acesso a itens essenciais que podem evidenciar a responsabilidade dos gestores e proporcionar o devido pagamento de suas aposentadorias no momento oportuno.

Não foi objeto deste estudo verificar como os gestores dos RPPS estão disponibilizando as informações exigidas por lei. Foi constatado, contudo, que, mesmo que haja essa disponibilidade, ela não está atingindo seu objetivo, ou seja, o de informar a todos os interessados sem distinção. Deve-se, portanto, ser reavaliada a atual forma de divulgação.

A falta de conhecimento do servidor não o ajuda a responder às dúvidas mencionadas no início deste trabalho: Qual o planejamento financeiro e atuarial para os próximos anos? Como esclarecer dúvidas, de quanto é o recolhimento do servidor e da prefeitura? Qual o valor acumulado até a presente data? Como está sendo capitalizado esse dinheiro? Quanto está sendo utilizado para o pagamento das despesas administrativas? Não lhe dando o poder de acompanhar a gestão e, conseqüentemente, impossibilitando-o de cobrar o que lhe é de direito, esse fato tende a encorajar os gestores ao não cumprimento da legislação.

Sendo assim, os resultados indicaram que os servidores do Estado de Pernambuco não têm acesso às informações gerenciais, aqui estudadas, sobre a previdência de que participam. Isso demonstra que esses servidores não compreendem que o órgão para o qual fazem suas contribuições é o atual responsável pelo pagamento futuro de suas aposentadorias, atribuindo essa responsabilidade ao INSS, órgão que nada tem a ver com o futuro deles. Também indica que a exigência legal de cumprir a legislação pode não garantir sua efetivação por parte dos gestores; mesmo que esteja sendo efetivada, não está atingindo o usuário servidor, respondendo de forma negativa ao questionamento inicialmente feito: A existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar informações sobre a gestão dos RPPS garante o acesso e a compreensão dos servidores municipais a essas informações?

Dessa forma conclui-se que a existência da obrigatoriedade de se elaborar e publicar prestações de contas **não** garante o acesso, **nem tão pouco** a compreensão dos servidores quanto aos aspectos relacionados à sua previdência. Mesmo não existindo garantias de acesso e compreensão do universo previdenciário municipal pernambucano, também foi constatado que alguns

servidores estão buscando, de várias formas, obter acesso e compreensão sobre esse sistema. Chegou-se a essa comprovação através das sugestões dadas pelos servidores para sanar as atuais dúvidas sobre o sistema previdenciário. Entre as sugestões, houve uma que sacrificava o tempo livre do servidor, em prol da constituição de um grupo de pesquisa para estudar, aprender e poder repassar conhecimentos para os demais.

Esses achados devem ser ressaltados, e dele fica uma pergunta: Estaria surgindo um novo sentimento de organização pública?

6.1 Recomendações e Contribuições

Ao desenvolver esta pesquisa, foram identificados temas ligados ao foco delimitado, entretanto que não foram possíveis de serem aprofundados, por não serem objeto central do estudo. É importante ressaltar que as limitações impostas de forma voluntária e involuntária à pesquisadora impediram a exploração de outras dimensões relevantes ao tema.

Assim sendo, sugere-se que, em pesquisas futuras, sejam desenvolvidos estudos na área de gestão pública dos RPPS, especificamente na abordagem dos seguintes aspectos:

- Identificar a possibilidade da geração de benefícios para a gestão através da popularização de informações sobre a gestão dos RPPS municipais;
- Estender essa pesquisa a outros municípios do Estado de Pernambuco e do Brasil, a fim de mapear a atual situação de acesso e compreensão dos demais servidores municipais, além de poder

efetuar essa pesquisa nas demais esferas governamentais;

- Buscar identificar se outros critérios legais, necessários para o equacionamento do “rombo previdenciário”, estão sendo praticados e como estão sendo praticados pelos gestores;
- Buscar identificar como estão atuando os Tribunais de Contas estaduais e outros órgãos de controle, como a Secretaria de Previdência Social no universo dos RPPS.

Pesquisas que poderão vir a ajudar na melhoria da gestão pública, e especificamente na gestão dos RPPS. Com isso pretende-se não só buscar soluções para o problema previdenciário nacional, como elevar a credibilidade do servidor e da população no setor público.

REFERÊNCIAS

AAKER, David.; KUMAR, V. & DAY, G. **Marketing research**. Londres: John Wiley & Sons, Inc. 1995.

ATTUCH, Leonardo; COTTA, Elaine. **Previdência Social: a bomba relógio do Brasil**. Revista IstoÉ Dinheiro. Edição nº. 388, de 16 de fevereiro de 2005.

BALERA, Wagne. **Curso de Direito Previdenciário**. 3ª. Ed. São Paulo: LTr, 1996.

BEUREN, Ilse Maria (Org.); LONGARAY, André Andrade; RAUPP, Fabiano Maury; SOUSA; Marcos Aurélio Batista de; COLAUTO, Romualdo Douglas & PORTON, Rosimere Alves de Bona. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.

BOULIER, Jean-François & DUPRÉ, Denis. **Gestão financeira dos fundos de pensão**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2003.

BRASIL, Decreto nº. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 3 de outubro de 1998.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, nº. 191-A, de 5 outubro de 1988.

BRASIL. **Resolução Nº. 5, de 30 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre as normas gerais que regulam os procedimentos contábeis das entidades fechadas de previdência complementar.

_____. **Lei Complementar nº. 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o regime de previdência complementar. Bol. IOB, 2001.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Nº. 101/99**.

_____. **EC nº. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre as noções Gerais do sistema previdenciário brasileiro.

_____. **EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica artigos e incisos da CF

referentes as noções gerais do sistema previdenciário brasileiro.

COHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1980.

COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência Privada e fundos de pensão – Brasil, Chile e França**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 1996.

CUNHA, Lásaro Cândido da. **Reforma da Previdência**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

DA CRUZ, Sybele Maria Segala. **Gestão de segurança e saúde ocupacional nas empresas de construção civil**. Florianópolis: Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina: 1998.

DIAS FILHO, José Maria. **Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal: propostas para otimizar a curva da receita utilizando conceitos de semiótica e regressão logística**. São Paulo. Tese de doutorado, FEA/Universidade de São Paulo (USP), 2003, 251 f.

DINIZ, Josedilton Alves. **Percepções de gestores e assessores contábeis da Administração Pública sobre aspectos do sistema de custos e resultados: uma análise em prefeituras municipais do Estado da Paraíba**. João Pessoa. Dissertação de Mestrado, UFPB, 2004, 133 f.

FARIA, Albino Nogueira de. **Introdução à Administração**. 2 ed., Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1993.

FIGUEIREDO, Carlos Mauricio; MOTA, Leovegildo; NÓBREGA, Marcos; SOUZA, Ricardo. **Previdência Própria dos municípios: gestão, desafios e perspectivas**. Recife: os autores, 2002.

GASB. GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. *Governmental Accounting Research System (GARS)*. Atualizado até 31 dez. 2001. 2002, CD-ROM.

GUAGLIARDI, José Rafael. **A evidenciação de informações em companhias abertas: um estudo exploratório**. São Paulo. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo (USP), FEA, 1987.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

GUSHIKEN, Luiz; FERRARI, Augusto Tadeu & FREITAS, Wanderley José de. **Previdência complementar e regime próprio: complexidade e desafios**. DF, Governo Federal: 2002.

JAIKEL, Roberto; MORELL Antonio C. Série **Estudios sobre Regulación y Supervisión del Sistema Financiero**, nº. 004, março 2000.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 4ª. ed., São Paulo: Atlas, 1996.

LAHÓZ, André. Revista Exame **É para ontem — Por que a reforma da Previdência é a principal tarefa do governo Lula em 2003**. Ed. 783, p.35-42, janeiro/2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Celso Barroso (Org.). **Um século de previdência social: balanços e perspectivas no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MATTESSICH, R. **Critique of accounting: examination of the foundations and normative structure of an applied discipline**. USA: Quorum Books, 1995.

MORO, Francisco Baptista Pereira. **Investigação do Efeito de Características Individuais na Organização: Uma Abordagem Sistêmica**. Florianópolis. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.

MUJICA, Patrício, LARRAÑAGA, Oswaldo. **Políticas sociales y de distribución del ingreso em Chile**. Washington, série Documentos de Trabajo, 1992.

MPAS. Ministério da Previdência e Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: 15/05/2005. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção do número de habitantes para o ano de 2004, segundo os municípios. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 de março de 2005.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), do período de 2003/2004. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso: em 20 de julho de 2005.

NAKAGAWA, Masayuki. **Controladoria e contabilidade no contexto de Governança das Organizações e da Responsabilidade Social**. 2003. Oficina Governança Corporativa/FEA USP, agosto/2003. Artigo disponível em: <<http://www.eac.fea.usp.br/docentes>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2005.

_____. **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. São Paulo: Atlas, 1993.

OLIVEIRA BARROS, Fabiana. **Accountability: uma nova forma de prestação de contas para a Prefeitura de Camaragibe**. Recife. Monografia. UFPE, Brasil. 2002. 61f.

Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n.1, jan/abr, 2001.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Percepções de administradores públicos municipais sobre aspectos da gestão através de resultados**. São Paulo. Anteprojeto de Tese de Doutorado em contabilidade e controladoria. FEA/USP, 1999.

RODRIGUES, Flavio Martins. **A nova reforma da previdência**. Revista de Administração Municipal – Municípios IBAM, nº. 242, edição jul./ago. 2003.

SELLTIZ, C. e outros. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: EPU. Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, Daniel Salgueiro da. **Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª. ed., Brasília: CFC, 2000.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental, um enfoque administrativo**. 4ª. ed., São Paulo: Atlas, 2000.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

STEINBERG, Herbert. **A Dimensão Humana da Governança Corporativa: pessoas criam as melhores e piores práticas.** São Paulo: Gente, 2003.

TIBURCIO SILVA, César, TRISTÃO, Gilberto. **Contabilidade Básica.** 2º ed., São Paulo: Atlas, 2000.

TODESCHINI, Remígio. **Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão: a participação da comunidade.** São Paulo: LTr, 2000.

APÊNDICE



O programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis é um programa de mestrado *stricto sensu* da Universidade de Brasília em parceria com as Universidades Federais da Paraíba, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte, existente a mais de quatro anos. Por toda a sua capacidade e profissionalismo, atualmente está classificado na Capes com nível quatro, colocando-o entre os melhores do Brasil.

Hoje a mestranda Magna Regina dos Santos Lima, aluna deste programa vem solicitar a participação da sua instituição para validar sua pesquisa, intitulada **GESTÃO DA PREVIDENCIA SOCIAL**: uma investigação sobre a compreensibilidade e acessibilidade dos servidores frente às prestações de contas dos RPPS municipais do Estado de Pernambuco.

Para isso está deixando um questionário solicitando que os servidores, de cargo efetivo, deste município respondam-no. Com isso ela pretende validar sua pesquisa tentando melhorar às informações geradas pelas instituições que administram a previdência dos servidores, aumentando o nível de informação e compreensão dos servidores quanto às suas previdências.

É importante destacar que a sua participação é de grande valia, dada à possibilidade de, através desta pesquisa, a Universidade poder contribuir para melhorar a vida dos servidores municipais, oferecendo informações úteis sobre a aposentadoria dessa classe. Para maiores esclarecimentos, a pesquisadora deixa o número do telefone: Magna Lima – (81) 8883.1832; e-mail: magna4@click21.com.br.

**QUESTIONÁRIO A SER APLICADO COM OS SERVIDORES MUNICIPAIS DE
CARGO EFETIVO**

Sexo: feminino masculino

Município em que trabalha: _____

Função atual: _____

Formação acadêmica

- até nível básico (até a 4^a. série) até nível fundamental (1^o. grau)
 até nível médio (2^o. grau) graduação
 pós-graduação

Tempo de experiências no serviço público municipal

- até 4 anos
 de 4 a 8 anos
 de 8 a 12 anos
 mais de 12 anos

Idade

- de 18 a 25 anos de 26 a 35 anos de 36 a 45 anos
 de 46 a 55 anos acima de 56 anos

COMPREENSIBILIDADE

1. Marque a alternativa que você considera verdadeira:

O Sistema Previdenciário do qual você faz parte, atualmente, está dividido da seguinte forma:

a) O INSS cuida da aposentadoria dos servidores das empresas privadas, e o Município cuida das aposentadorias dos seus servidores efetivos, sendo os demais incluídos no INSS;

sim não não sei responder

b) O INSS é responsável por todas as aposentadorias, tanto dos funcionários públicos quanto dos funcionários das empresas privadas;

sim não não sei responder

2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é o regime responsável pelas aposentadorias e pensões dos servidores públicos de cargo efetivo.

concordo totalmente mais concordo que discordo

mais discordo que concordo discordo totalmente

não sei responder

3. Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é o regime responsável pelas aposentadorias e pensões dos funcionários das empresas privadas brasileiras.

concordo totalmente mais concordo que discordo

mais discordo que concordo discordo totalmente

não sei responder

ACESSIBILIDADE

4. Com que frequência você recebe informações sobre a sua previdência?
- mensalmente trimestralmente
- semestralmente anualmente
- nunca **recebi** nenhuma informação sobre a minha previdência
5. Quantas vezes você busca, na administração do seu município, informações sobre a **sua** previdência?
- mensalmente trimestralmente
- semestralmente anualmente
- nunca **busquei** informações sobre a minha previdência
6. Quando você tem alguma dúvida sobre a sua previdência ou sobre qualquer questão relacionada à previdência, você recorre a:
- amigos de trabalho internet jornais
- ao Departamento responsável no município
- Outro(s) — especifique qual(ais)
-
7. Em relação às prestações de contas sobre a administração do regime previdenciário que você participa, é possível dizer:
- são de fácil acesso são difíceis de serem vistas
- não acredito nas informações dadas têm muitas informações
- nunca tive a oportunidade de ver uma

8. Você já foi convidado a participar do conselho fiscal ou administrativo do RPPS ?

sim não

9. Você conhece alguém que foi convidado a participar do conselho fiscal ou administrativo do RPPS?

sim não

GERAIS

10. Quanto à preocupação em relação a sua situação financeira após a aposentadoria, você se considera:

muito preocupado preocupado pouco preocupado

ainda é cedo para pensar nesse assunto

Por quê?

11. Qual o percentual de contribuição previdenciária que é descontado no seu salário? _____ não sei dizer

12. Você diria que o valor descontado do seu salário para a sua previdência pode ser considerado:

muito justo justo pouco justo é um absurdo

Explique a sua resposta: _____

13. Você acredita que a previdência social, da qual você faz parte, é um sistema seguro e, por isso, está tranquilo(a), pois sabe que receberá sua aposentadoria quando chegar a hora certa. Sobre essa afirmação você diria que:

concorda totalmente mais concorda que discorda

mais discorda que concorda discorda totalmente

não sabe responder

14. As prestações de contas feitas pelos administradores dos órgãos públicos são instrumentos que ajudam os interessados a controlar e fiscalizar os atos desses gestores. Sobre essa afirmação você diria que:

concorda totalmente mais concorda que discorda

mais discorda que concorda discorda totalmente

não sabe responder

Explique sua resposta: _____

15. Se você recebesse um convite para participar voluntariamente da fiscalização da previdência dos servidores do seu município, qual a sua resposta?

sim, pois se trata também do meu dinheiro.

não, pois é muita responsabilidade.

sim, pois é uma forma de ajudar a todos os demais servidores.

não, pois não tem interesse de se envolver com política.

sim não.

Explique _____

16. Em sua opinião, quais medidas poderiam ser adotadas, **pelos servidores**, para que eles pudessem esclarecer dúvidas sobre a previdência?

17. Em sua opinião, quais medidas poderiam ser adotadas, **pelos gestores**, para que os servidores pudessem esclarecer as dúvidas a respeito da sua previdência?

