**Panorama do Nível de *Accountability* das Unidades Gestoras de Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos de Minas Gerais**

**Accountability Scenery in the Special Social Security Schemes of Management Units of Minas Gerais’s Municipal Civil Servants**

João Paulo de Oliveira Louzano, Doutorando em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (FACSAE/UFVJM). Endereço Rua do Cruzeiro, nº1 – Jardim São Paulo – Teófilo Otoni, MG – MG, Brasil. E-mail: jplouzano@ufvjm.edu.br

Bruno Tavares, Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (PPGA/UFLA) Professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV). Endereço Av. Peter Henry Rolfs s/nº Campus Universitário – Viçosa, MG – MG, Brasil. E-mail: btavares@ufv.br

Thiago de Melo Teixeira da Costa, Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV). Endereço Av. Peter Henry Rolfs s/nº Campus Universitário – Viçosa, MG – MG, Brasil. E-mail: thiagocosta@ufv.br

Evandro Rodrigues de Faria, Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV). Endereço Av. Peter Henry Rolfs s/nº Campus Universitário – Viçosa, MG – MG, Brasil. E-mail: evandroadm@ufv.br

**RESUMO**

Este estudo teve por objetivo apresentar o panorama da accountability normativa das unidades gestoras de Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos de Minas Gerais (RPPS) e identificar variáveis do contexto institucional que influenciam as práticas de accountability das unidades gestoras. Para atendimento dos objetivos propostos, foram utilizadas técnicas de análise exploratória de dados, para classificar e caracterizar os RPPS segundo a sua *accountability*; regressão linear múltipla, no intuito de identificar a influência de variáveis socioeconômicas e político-institucionais no nível de *accountability* dos RPPS. Os resultados mostraram que os RPPS se encontram no extrato de Baixo e Médio accountability normativa e que apenas 30% cumprem mais do que 70% do que a lei determina. Foi constatado ainda, que o nível de accountability dos RPPS está relacionado com a) estruturas institucional mais desenvolvidas, b) Índice de desenvolvimento do município, c) a quantidade de recursos em posse do RPPS e d) número de acessos domiciliar a internet, indo ao encontro com as expectativas teóricas deste trabalho. O que permite inferir que instituições mais eficientes estão associadas a melhores indicadores de *accountability*, uma vez que, pelos pressupostos da Nova Economia Institucional maior desenvolvimento está associado a estrutura de governança (instituições de nível micro) mais desenvolvidas.

**Palavras-chave:** Accountability, Previdência, Nova Economia Institucional

**ABSTRACT**

This study aimed to present an overview of the regulatory accountability in the Special Social Security Schemes of Management Units of Minas Gerais’s Municipal Civil Servants and identify institutional context variables that influence the accountability practices of management units. To meet the proposed objectives, the exploratory data analysis techniques were used to classify and characterize the RPPS according to their accountability. The multiple linear regression was applied in order to identify the influence of socioeconomic and political-institutional accountability at the level of the RPPS. The results showed that most of Minas Gerais’s RPPS are in the low and middle extract of accountability rules, and only 30% of RPPS meet more than 70% of what the law requires. It was further observed that the accountability level of RPPS is related to a) more developed institutional structures, b) development index of the municipality, c) the amount of RPPS possession of resources, and d) number of home internet access, thus, those results meet our theoretical expectations. This demonstrates that institutions that are more efficient are associated with better indicators of accountability, since, under the assumptions of the New Institutional Economy, more development is associated with the more developed governance structure (micro level institutions).

**Key-words:** Accountability, Social Security, New Institutional Economics

## INTRODUÇÃO

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos apresenta grande importância econômica e social para a sociedade brasileira. Segundo dados do CADPREV 2014 é formado por 2.051 RPPS que abrigam 7.708.721 pessoas entre ativos, inativos e pensionistas. Em conjunto os RPPS são responsáveis pela gestão de aproximadamente 175 bilhões de reais entre ativos, aplicações e disponibilidades financeiras.

Diante da grande quantidade de recursos em posse e do número de beneficiários que fazem parte desse regime previdenciário, evidencia-se a importância de estabelecer maior controle sobre essas entidades. Neste aspecto, compreender a *accountability* na perspectiva do RPPS, principalmente no contexto municipal, reflete a relevância social e científica dessa análise, assim torna-se importante dar continuidade a estudos já realizados sobre a temática, como o realizado por Martins (2015), que teve como objetivo identificar e avaliar o processo da *accountability* nas unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores municipais.

Segundo Calazans et al (2013), os RPPS, na maioria dos casos, se estruturam em organizações, habitualmente chamadas de “Instituto de Previdência”, entretanto estas organizações “*realizam apenas parte das atividades que são de sua competência, deixando principalmente a gestão (concessão, pagamento e manutenção) das aposentadorias de seus servidores para os respectivos órgãos de pessoal*” (CALAZANS, et al, 2013, p.10). Essa situação segundo os referenciados autores pode ocasionar problemas de transparência, descumprimento da legislação constitucional, como também a fragmentação das atividades do RPPS que pode afetar o controle, eficiência e eficácia da gestão do RPPS.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) a previdência passou a ser uma importante ferramenta de política social do governo (NAJBERG e IKEDA, 1999) e ao mesmo tempo inseriu valores como a responsabilização e participação popular na função pública, além de instituir a obrigatoriedade dos órgãos administrativos em prestar contas do uso de recursos públicos.

Apesar de a CF 88 já exigir a observância do equilíbrio financeiro e atuarial, buscando criar condições viabilizadoras da sustentabilidade do sistema, a ausência de legislação e critérios específicos que garantissem a sustentabilidade do sistema acarretaram em consideráveis déficits no regime. O equilíbrio só era alcançado com a transferência de recursos de outras áreas dos cofres públicos. Analisando os números do RPPS, no ano de 2001, segundo dados do Ministério da Previdência e Assistência Social (2002), os gastos com Beneficiários assistidos atingiram o montante de R$56,4 bilhões, enquanto que arrecadação liquida foi de apenas R$ 7,8 bilhões, gerando um déficit de R$ 48,6 bilhões, equivalente a 4,1% do PIB.

Em 1998 em um contexto de *“reconstrução democrática, iniciou-se movimento nacional de estruturação e organização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)*” (CALAZANS, 2013, p. 93). Quando foi publicada a EC nº 20/98 e a Lei Nº 9.717, de 27 de Novembro de 1998 (Lei geral do RPPS) que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse sentido, torna-se importante o estudo de mecanismos de controle da gestão da previdência. Nesse cenário entra a *accountability*, definida por Pinho e Sacramento (2008, p. 2) como *"a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas".*

Segundo Schedler (1999), a *accountability* seria uma forma de cobrar respostas dos governantes. Ela ocorre porque existem carências nas informações que são divulgadas ao público. Nesse sentido tem-se a *accountability* como *answerability*, seu intuito é criar mais transparência em relação ao exercício do poder. Schedler (1999, p. 20) ainda completa. *“Se o exercício do poder fosse transparente, não haveria necessidade que alguém fosse accountable. A demanda por accountability (como answerability) origina-se da opacidade do poder.”*

Segundo Felix e Silva (2009), o estudo da *accountability* nos regimes de previdência ganha papel de suma importância para a compreensão do funcionamento da unidade gestora, bem como, das obrigações e direitos das partes interessadas que são de vital importância para a participação e sua corresponsabilidade na gestão dos recursos aportados ao regime.

Com intuito de verificar como as práticas de *accountability* se manifestam em unidades gestoras de RPPS envolvidas por diferentes contextos e utilizando-se da Nova Economia Institucional (NEI), este trabalho buscou apresentar o panorama da *accountability* normativa no estado de Minas Gerais, contemplando as 212 unidades gestoras de municípios de Minas Gerais que oferecem a proteção previdenciária a seus servidores através do regime próprio, por meio da aplicação do modelo de avaliação proposto por Martins (2015). Sendo assim, a seguinte questão problema é levantada: **Qual o panorama do nível de *accountability* dos RPPS do Estado de Minas Gerais?** O objetivo geral do trabalho é **apresentar o panorama da *accountability* normativa no estado de Minas Gerais**. Como objetivos específicos, pretendem-se: i) verificar o nível de *accountability* normativa das unidades gestoras do RPPS de Minas Gerais; ii) identificar variáveis do contexto institucional que influenciam as práticas de *accountability* das unidades gestoras.

## Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos

O RPPS é dirigido aos servidores do quadro efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações. Constitui-se de caráter contributivo e solidário e regulamentado pela lei nº 9.717/98 (BRASIL, 2014) mantém-se mediante contribuições do respectivo ente público, dos servidores ativos, inativos e pensionistas. (BRASIL, CF/1988, art. 40). Portanto, o RPPS é o regime de previdência, instituído no âmbito de cada ente federativo, que garante, por lei, aos servidores de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, previstos no artigo 40 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Segundo Felix e Silva (2009) *"O RPPS é uma previdência de filiação obrigatória e contribuição compulsória, não permitindo aos seus contribuintes arguirem sua adesão",* ou seja, enquanto os servidores mantiverem seus vínculos de trabalho, os questionamentos quanto a sua participação ao regime são impraticáveis. Como também os contratos e as regras que regem o regime por seguirem uma lógica *Top-down,* não permitem que os beneficiários e contribuintes participem de forma direta no processo de sua elaboração.

De acordo com o disposto no artigo 40 da CF 88, a instituição de RPPS é uma decisão facultativa do ente público, que pode permanecer vinculado ao RGPS. Contudo, se instituído, o RPPS será de filiação obrigatória, admitindo a constituição de fundo integrado de bens, direitos e ativos, funcionando como um seguro para utilização nas situações de risco social (invalidez, doença, morte e reclusão) e benefícios programados (aposentadoria compulsória e aposentadoria programada).

De acordo com a CF 88 em seu artigo 40 em relação ao critério de financiamento dos RPPS. Este será de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição patronal do respectivo ente público, e contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

O RPPS, segundo o Ministério da Previdência Social (MPS), é disciplinado pela portaria MPS n◦ 402/2008, que dita os parâmetros e diretrizes gerais de sua organização e funcionamento e subordinado à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS que é o órgão do Ministério da Previdência Social (MPS) responsável pela formulação da política de previdência social, pela supervisão de programas e ações das entidades vinculadas e pela proposição de normas gerais para organização e manutenção dos RPPS.

Segundo o artigo 40, § 20 da CF/88 o RPPS deve ser administrado por unidade gestora única, sob a forma de fundo, autarquia ou fundação no âmbito do ente público conforme explicita o texto legal *“fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente”.*

Segundo a Portaria MPS nº 402, de 2008, entende-se por “unidade gestora”

*Art. 10 [...] § 1º A entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.*

Para que a entidade responsável pela gestão do RPPS seja considerada “unidade gestora”, segundo Portaria MPS nº 402, de 2008, a mesma deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, pagamento e manutenção, no mínimo, das aposentadorias e pensões por morte concedidas a partir da vigência da EC 41 de todos os poderes e entidades do ente federado.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

## *Accountability*

A *accountability* tem sido tratada como um dos temas em destaque nos estudos sobre administração pública democrática. Isso muito se deve ao fato de ela refletir a inquietação contínua em relação ao exercício do poder nas entidades públicas, de como manter o poder sobre controle, como evitar seu abuso, como submetê-lo a procedimentos e regras de condutas, A *accountability* expressa a preocupação de fiscalização, de vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder.

Diversos trabalhos no Brasil tiveram como objeto de estudo a *accountability* (CAMPOS, 1990; O’DONNELL, 1991, 1998; TROSA, 2001). Entretanto não existe uma terminologia em português que expresse o termo *accountability*. Desse modo, procura-se trabalhar com uma definição composta do conceito de *accountability*. Segundo Pinho e Sacramento (2009, p.1358) *accountability* engloba *“a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.*

Segundo Gray e Jenkins citado por kluvers (2003. p. 58), *accountability* é uma obrigação de se apresentar uma explicação e responder pela execução do exercício do poder para aqueles que confiaram essas responsabilidades. Albuquerque et al (2007) ainda complementam *"Accountability é um importante elemento de governança, que envolve responsabilidade por decisões e ações, frequentemente para prevenir o abuso de poder e outras formas de comportamento inapropriado por parte dos gestores."*

Em sociedades democráticas é esperado, como cita Cobari (2004), que os agentes tenham postura responsável em relação aos cidadãos, pois estes são podem ser considerados “proprietários do estado"; seu funcionamento e manutenção só se dão através do pagamento de impostos e contribuições efetuados pelos cidadãos. Poder-se-ia visualizar como uma espécie de troca de ativos como denominamos na NEI em que os cidadãos investem seus recursos e o governo os gerencia com o único objetivo de gerar benefícios para a própria sociedade. Como resultado, tem-se a relação em que o cidadão é o mandante, o principal e o Estado é a delegação, seu agente.

Ainda segundo Cobari (2004), no processo de controle social, a *accountability* desempenha papel de suma importância, uma vez que, só se pode controlar aquilo de que se tem efetivo conhecimento. Por isso, a qualidade e a tempestividade da informação são essenciais para que essa participação ativa da sociedade se efetive. Para Albuquerque (2007), a Assimetria informacional acaba contribuindo para o afastamento entre sociedade e governo.

Segundo Schedler (1999), a *accountability* seria uma forma de cobrar respostas dos governantes, ela decorre porque existem carências nas informações que são divulgadas ao público, nesse sentido temos a *accountability* como *answerability*, seu intuito é criar mais transparência em relação ao exercício do poder. Schedler (1999, p. 20) ainda completa*. “Se o exercício do poder fosse transparente, não haveria necessidade que alguém fosse accountable. A demanda por accountability (como answerability) origina-se da opacidade do poder. ”*

Para Meireles (2007), é impreterível aceitar que a *accountability*, como outros processos dentro da Administração Pública, está subordinada ao estado de direito, e suas ações se subordinam à lei. Ou seja, restringe a atuação em aquilo que é permitido por lei, de acordo com os meios e formas que por ela estabelecidos e segundo os interesses públicos.

Qualquer que seja o aparato utilizado pelo agente para promover a *accountability*, é necessário que este se enquadre nos limites do que a lei permite, deve-se ressaltar ainda que tanto agente como principal podem ser entes públicos e integrarem o próprio Estado, subordinando-se, em consequência, às estritas determinações da lei. (ROCHA, 2013)

Assim, como aponta Schedler (1999), é possível chegar a uma conclusão fundamental sobre a *accountability*: o necessário enquadramento de seu processo formal aos limites da lei. Schedler (1999) ainda distingue duas dimensões ao qual o termo acende: primeiro a obrigação dos agentes de informar ao público sobre suas atividades, ao exercício do poder e (*accountability* como *answerability*); e segundo a capacidade dos mecanismos de controle de fazer cumprir a lei e aplicar sanções aos que violaram determinadas regras de conduta (mecanismos de *enforcement*).

Partindo da proposição exposta por Schedler (1999), de que a demanda por *accountability* só existe com a existência do poder e da necessidade de que este seja controlado, Schedler (1999, p. 14) identifica três formas básicas para prevenir do abuso do poder pelos agentes: *“i) obrigar que o poder seja exercido de forma transparente (informação); ii) forçar que seus atos sejam justificados (justificação); e iii) sujeitar o detentor do poder a sanções (punição)”.* A dimensão informação e justificação remete à capacidade de *answerability*, ou seja, a capacidade de resposta dos oficiais públicos, já a última dimensão remete à capacidade de fazer cumprir a lei e aplicar sanções (*enforcement*).

Analisando as dimensões propostas por Schedler (1999), é possível extrair um conjunto de valores que dizem respeito tanto à forma quanto à substância da *accountability*. Quando nos referimos a obrigação da divulgação de informação, levantamos dois tipos de questão: a primeira, diz respeito ao direito dos cidadãos de serem informados sobre as decisões e ações realizadas pelos agentes e a segunda, refere-se à necessidade dos agentes de explicar suas decisões. Neste sentido, a obrigação de informar (*answerability*) é um compromisso, uma forma dos governantes de atender às necessidades e interesses da sociedade, informando e justificando suas atividades, todavia dentro dos limites da lei e submetendo-se a sanções se não o fizer. Em suma, tem-se aqui, parte da substância da ação de governar: atender às necessidades e interesses da sociedade e cumprir a lei.

A *accountability*, segundo Graciliano et al. (2010), é condição essencial para que as informações relacionadas à atuação governamental estejam disponíveis para que todos tenham ciência de como os recursos estão sendo utilizados, se os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos; e os serviços governamentais seguem os princípios da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

## Nova Economia Institucional

O termo “nova economia institucional" teve maior destaque e disseminação com os trabalhos Oliver Williamson (1979, 1985), entretanto, o trabalho seminal sobre a temática é atribuído a Coase (1937) *"the nature of the firm".* Neste a firma deixa de ser apenas uma fonte de produção de bens e serviços, para se tornar a "firma contratual", as organizações passam então a serem vistas como expressão de valores sociais, destacando sua relação com o ambiente e papel das instituições nesse contexto.

A nova economia institucional se diferencia das teorias econômicas neoclássicas ao apreciar o comportamento das organizações e as características das transações e ao considerar que os agentes em suas transações têm racionalidade limitada, e são oportunistas. Nesse sentido os agentes se protegem por meio de salvaguardas contratuais (FIANI, 2011).

Os agentes são oportunistas no sentido de que se for de seu interesse desistirão das obrigações pactuadas se não houver restrições suficientemente fortes, ou seja, as organizações, os indivíduos criam mecanismos, regras para regularem e tornarem possíveis as suas inter-relações e prevenirem os comportamentos Oportunístico (BUENO, 2004).

A nova economia institucional tem como base ou como perspectiva teórica explicativa as instituições. Instituições, que são genericamente definidas como os sistemas de regras e procedimentos, são construídas e reproduzidas socialmente. As instituições, desse modo, funcionam como contexto (ambiente e estrutura), no qual os atores exercitam suas preferências (BUENO, 2011).

Ela parte da premissa de que *"os indivíduos desenvolvem regras comportamentais para contornar a incerteza inerente às interações humanas"* (BUENO, 2011, p. 36). Ou seja, os indivíduos e as organizações criam mecanismos, regras (instituições) para regularem e tornarem possíveis as suas inter-relações e prevenirem os comportamentos oportunístico. As instituições compreendem regras formais, regras informais e os mecanismos responsáveis pelo cumprimento destas regras, ou como explicita Bueno (2011, p.45), *"As instituições assim podem ser entendidas como formas preestabelecidas e regulares de comportamentos que adotamos para tornar a vida em sociedade possível".*

As regras sociais ao qual os seres humanos se submetem, segundo North (2006), foram criadas pelos esforços do próprio homem em tentar reduzir suas incertezas sociais. Ao voluntariamente limitar suas ações e as dos demais indivíduos por meio de normas, valores e procedimentos interativos que definem e determinam os códigos de conduta. North (2006) explica a importância das instituições para o aprimoramento das condições humanas ao introduzir graus de previsibilidade aos processos sociais e econômicos.

Instituições são normas construídas pelos indivíduos, que possibilitam não apenas as atividades econômicas, mas como também toda e qualquer tipo de interação social e política (NORTH 1990). As instituições atuam como normas formais (constituições, leis e direitos de propriedade) como também como regras informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta).

North (1992) ainda complementa, as instituições são as "regras do jogo" que somadas aos mecanismos de controle *(enforcement)*, limitam e estruturam as relações das organizações e dos indivíduos *"social players"*. O conceito de instituições para a Nova Economia Institucional apresenta uma definição bastante ampla que procura cobrir todo tipo de elementos sociais que funcionam como envoltório para a atividade econômica, social ou política.

## Instituições e *accountability* nos RPPS

Existe uma relação de proximidade entre instituições e *accountability*. Assim como as instituições da NEI, a *accountability* é um importante mecanismo de governança, utilizado para prevenir o abuso de poder e outras formas de comportamento oportunístico. A relação fica ainda mais evidente a partir da concepção de Meireles (2007), que a *accountability* enquanto processo social dentro da Administração Pública, deve sempre estar amparada pela lei (instituições formais).

Na divisão de Schedler (1999), em *accountability*, como *answerability* e mecanismos de *enforcement*, pode-se visualizar mais um conceito relacionado a instituições, a capacidade dos mecanismos de controle de fazer cumprir a lei e aplicar sanções aos que violaram determinadas regras de conduta (*enforcement*), ou seja, tem-se instituições para assegurar que as instituições da primeira dimensão (regras e normas que regulam a *answerability*) sejam cumpridas.

Aprofundando a análise, ao introduzir o RPPS na relação, instituições e *accountability*. Poder-se-ia visualizar a relação do RPPS com seus contribuintes e beneficiários como uma relação de delegação (relação de agência) como denominamos na NEI, onde o problema central reside no fato de que os objetivos do agente podem não coincidir com os do principal; este pode monitorar por algum meio o agente, mas essa alternativa é sempre custosa. A relação de agência pode ser definida segundo Jensen e Meckling (1976) como um contrato em que uma das partes, principal, delega autoridade para que a outra, agente, possa tomar decisões em seu nome.

Como já mencionado, há uma estreita relação entre *accountability* e Instituições. Poder-se-ia dizer que sem as instituições a *accountability* seria impraticável ou até mesmo não existiria. Apesar dessa aparente relação como aqui demonstrado, ainda são escassos os estudos envolvendo as duas temáticas, dos quais pode-se destacar os seguintes trabalhos:

Girth (2014) que verificou a *accountability* em contratos entre governos locais e empreiteiros, através da análise das decisões dos gestores públicos ao realizarem sanções aos empreiteiros pelo desempenho não satisfatório. Apesar dos gestores públicos terem a sua posse poderosas ferramentas disponíveis, especialmente na forma de sanções, os resultados encontrados pelo autor apontam alguns fatores dificultadores a sua execução, especificamente a natureza onerosa do processo de sanção, a vontade de usar de bom senso, e por muita das vezes a dependência do contratante a organizações de baixo desempenho.

Romzek, Leroux e Blackmar (2012) que examinaram como as normas informais e atributos comportamentais facilitam as ações coletivas promovendo a *accountability* informal em redes de prestadores de serviços governamentais em Detroit, St. Louis, Cleveland e Kansas nos EUA. Com base em seus achados, os autores propõem uma teoria preliminar de *accountability* informal, ligando o sistema informal de recompensas, sanções, normas compartilhadas e comportamentos facilitadores, para promover e reforçar expectativas de comportamento que promovam a *accountability* informal para melhores resultados coletivos.

No Brasil, trabalhos empíricos envolvendo *accountability* e instituições praticamente não existem, excetuando alguns trabalhos, como o de Taylor e Buranelli (2007), que estudaram o processo de *accountability* em seis casos de destaque de corrupção no Brasil, os resultados obtidos pelos autores apontam que a debilidade do processo de *accountability* não se deve inteiramente a falta de instituições individuais de *accountability*, mas sim pela independência de tais instituições em cada uma das fases da *accountability*. Os achados sugerem que os arranjos institucionais influenciam no grau de confiança e *accountability*.

Na relação entre servidores e os RPPS, os cidadãos investem seus recursos as unidades gestoras os gerencia com o objetivo de gerar benefícios para a própria sociedade. Como resultado disso, tem-se a relação em que o cidadão é o mandante, o principal e o RPPS é a delegação, seu agente, conforme pode-se visualizar na Figura 1 que também retrata a influência das instituições na *accountability* do RPPS.



**Figura 1** - Contexto Institucional da Unidade Gestora

Fonte: Elaborado pelos autores

Conforme pode-se visualizar na figura 1, a *accountability* nos RPPS está subordinada as instituições tanto de nível macro como micro, ou seja, as formas e mecanismos de *accountability* dependem principalmente de como são estruturadas essas instituições.

 O Ambiente Institucional, além da influência direta nas práticas de *accountability*, também apresenta um efeito indireto, por condicionar a atuação das instituições de nível micro (Estrutura de governança).

O Ambiente Institucional afeta a todos RPPS e mudanças em suas instituições carecem de ações instrumentais e de um período superior de tempo, o foco de análise se concentra nas Estruturas de Governança, que apesar de estar condicionadas a instituições de níveis macro, apresentam um certo grau de liberdade na criação de suas instituições. Sendo assim, é passível que um RPPS apresente níveis de *accountability* diferente de outros devido a sua estrutura de Governança diferenciada.

Devido a diversidade dos atributos comportamentais dos contribuintes, beneficiários e principalmente dos atores governamentais, as instituições de nível micro podem sofrer variações de um RPPS para outro, afetando assim suas características de *accountability*.

Conforme já mencionado, o RPPS segue uma lógica de filiação obrigatória e contribuição compulsória, não permitindo aos seus participantes tenham escolha em relação a sua adesão, ou seja, enquanto os servidores mantiverem seus vínculos de trabalho, os questionamentos quanto a sua participação ao regime são impraticáveis. Como também os contratos e as regras que regem o regime por seguirem uma lógica *Top-down,* não permitem que os beneficiários e contribuintes participem de forma direta no processo de sua elaboração. Assim, ao funcionário em exército no serviço público, só resta acatar sua adesão.

Devido a diversidade dos atributos comportamentais dos contribuintes, como o desinteresse nas informações, a racionalidade limitada em conjunto com a incerteza atrelada a previdência, proporcionam a assimetria informacional, e leva a emergir um ambiente propício ao oportunismo no RPPS, conforme pode-se visualizar na Figura 2.



**Figura 2** - Relação Contexto Institucional e *accountability*

Fonte: Elaborado pelos autores

A racionalidade limitada propicia a assimetria informacional, no sentido de que os agentes possuem uma capacidade limitada para conseguir e processar informações, de modo que não são capazes de prever, avaliar e escolher de entre as diferentes opções que se lhe apresentam de forma ótima, rápida e sem custos.

No caso do RPPS, muita das vezes os contribuintes e beneficiários não possuem conhecimento sobre previdência, principalmente se tratando do RPPS, seja por dificuldade de acesso e assimilação das informações ou mesmo por fatores relacionado a falta de tempo e interesse nessas informações. Consequentemente pela falta de informação dos indivíduos, esses não se sentem capazes de participar ou de cobrar do principal, criando assim, um círculo de auto reforço na assimetria informacional.

A incerteza relaciona-se com a imprevisibilidade. De forma a não permitir que se calcule precisamente o que acontecerá no futuro, não há condições de prever todas as formas de contingência que podem ocorrer ao longo do tempo. Deve-se ressaltar ainda a diferença conceitual de incerteza com o risco. O risco pode ser mensurado e incorporado, o que não ocorre quando existe a incerteza, uma vez que não se conhece a distribuição de probabilidades do fenômeno ocorrer. Como exemplo da atuação da incerteza no âmbito do RPPS, temos o comportamento dos indivíduos e de variáveis macroeconômicas que podem influenciar diretamente no funcionamento do sistema.

Devido às incertezas do ambiente, bem como da eventualidade de nos confrontarmos com comportamentos oportunistas ou mesmo pela própria racionalidade limitada, as informações subjacentes relevantes podem ser conhecidas por uma ou mais pessoas, mas, inevitavelmente, não serão conhecidas por todos os envolvidos no processo (assimetria informacional) sem a incursão em algum custo de transação pelos indivíduos (WILLIAMSON, 2000).

A existência de assimetria informacional tende a propiciar a ocorrência de conflitos de interesse, como também a possibilidade de comportamento oportunista do agente, que consiste na busca do interesse próprio com intenção de favorecer-se, ainda que para isso seja necessário prejudicar o outro, nesse caso especifico os contribuintes e beneficiários.

Caso não houvesse racionalidade limitada, nem ambiente de incerteza, os potenciais problemas contratuais poderiam ser solucionados simplesmente mediante planejamento adequado; do mesmo modo que comportamento oportunista, se resolveria pelo cumprimento de promessas e a especificidade de ativos pelo arbítrio a adesão. Entretanto essa não é a realidade. Regras específicas que dirijam as relações ainda fazem-se necessárias, instituições são necessárias para introduzir graus de previsibilidade aos processos sociais e econômicos e garantir a continuidade da relação.

A soma resultante da racionalidade limitada, comportamento oportunista, especificidade de ativos e incerteza também constituem a justificativa para a busca de instituições, e consequentemente o desenvolvimento de uma estrutura de governança que possa estabelecer um sistema de incentivos e *enforcement* para desencorajar oportunismo do agente e, ao mesmo tempo, encorajar um comportamento pró-interesses do principal.

A elevada complexidade da temática, sem a existência de regras, aumenta o risco do mau uso dos recursos por parte dos gestores. A *accountability* reduz o risco e pode ser influenciada pelos contratos e normas sociais que possa estabelecer um sistema de incentivos e *enforcement* para encorajar um comportamento pró-interesses do principal (servidores) de modo que os agentes, agindo racionalmente em seu próprio interesse, também agiriam no sentido do interesse público, corroborando com o desenvolvimento da *accountability* substantiva.

## PRODECIMENTOS METODOLÓGICOS

## Seleção das unidades de análise

Para alcance dos objetivos deste trabalho foi utilizado o instrumento avaliação de *accountability* proposto por Martins (2015), com intuito de traçar o panorama da *accountability* normativa dos RPPS do estado de Minas Gerias (MINAS GERAIS, 2014), contemplando as 212 unidades gestoras que oferecem a proteção previdenciária a seus segurados através do regime próprio (Figura 3).



**Figura 3** - Municípios com RPPS em Minas Gerais

Fonte: Elaborado pelos autores

A seleção das entidades especificas como unidades de análise, foi determinada pelo interesse em comparar como as características de suas estruturas (sua forma, Fundo ou Instituto) podem influenciar na promoção, realização, enfim, no exercício da *accountability*. Embora estas unidades estejam subordinadas ao mesmo conjunto de macro instituições (RPPS, Leis etc.) elas podem apresentar, por hipótese, estruturas de governança distintas, ou seja, há um certo grau de liberdade dentro dos limites previstos pelas instituições superiores em suas instituições de nível micro e por consequência no exercício de suas atividades.

## Coleta e análise dos Dados

Para alcance do objetivo I e II os dados dos 212 RPPS foram coletados por meio da aplicação do Inventario Normativo do RPPS adaptado de Martins (2015), que consiste na verificação da existência de práticas necessárias segundo a legislação para a promoção da *accountability*, momento este, em que foi verificado a partir da análise de documentos e de meio de circulação de informação das entidades, a presença ou ausência de práticas e aparatos utilizados para promover a *accountability*.

O inventario proposto por Martins (2015) em sua integra é composto por 174 itens, divididos em estrutura mínima (14), informação transparente (47), participação (4), mecanismo de controle (99) e sanções (10). Por sua vez, o inventario utilizado (adaptado) foi composto de 128 itens com a seguinte distribuição: estrutura mínima (14), informação transparente (38), participação (3), mecanismo de controle (66) e sanções (7). O uso do Inventario adaptado é justificado devido a impossibilidade de avaliar alguns dos itens para todos os RPPS de posse de somente fontes secundarias de informações.

Para construção do Índice de *accountability* e consequentemente traçar o panorama da *accountability* nos RPPS de Minas Gerais foi realizado o exame do certificado de regularidade previdenciária, bem como de demonstrativos contábeis, atuariais e financeiros. Foram feitas também buscas no conselho nacional de justiça, no tribunal de contas da união, tribunais regionais e no site da previdência social para saber da situação jurídica das unidades gestoras assim como de sua situação com o sistema de seguridade social.

Na construção do índice de *accountability* foi verificado o percentual de itens atendidos pelos RPPS do total possível (critérios não exibíveis a determinados RPPS não foram considerados no cálculo desse percentual) para cada um dos constructos. Para o cálculo do índice geral foi verificado a quantidade total de itens atendidos em relação ao total de itens exigíveis ao RPPS, optou-se por não atribuir pesos diferentes para nenhuma das dimensões como também não foi atribuído graus diferenciados de importância para cada item analisado nas dimensões.

As informações adquiridas foram usadas para responder o inventario normativo que é dividido em 5 grandes campos, Estrutura mínima, Informação Transparente, Participação e Interação, Mecanismos de Controle e Sanção.

Como é de se esperar, no que se diz a Estrutura mínima, é o mínimo que uma unidade gestora precisa para atender as normas da *accountability* logo qualquer aspecto irregular no campo analisado compromete o cumprimento das normas dos outros campos assim como compromete o nível de accountability do RPPS.

No que se diz a informação transparente, significa divulgar informações justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma tempestiva, confiável e inteligível.

Participação e interação refere-se às possibilidades de envolver os segurados na implementação e execução das políticas públicas de forma que seja permitido o exercício do controle social na verificação de condutas responsáveis do agente público.

Mecanismos de Controle são mecanismos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública no âmbito da própria entidade/órgão (interno) ou externamente como um poder-dever dos agentes responsáveis pela realização desses controles. E por fim, Sanção diz respeito ao campo concernente as consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da função pública que visam garantir a atuação da Administração Pública segundo a lei.

Na descrição dos dados, foram utilizados recursos proporcionados da análise exploratória de dados (AED) e quanto ao método de análise para atendimento ao objetivo especifico II, optou-se pela utilização do Modelo de Regressão Múltipla (MRM), que, segundo Pestana e Gageiro (2008, p. 588) *“é uma técnica estatística, descritiva e inferencial, que permite a análise da relação entre uma variável dependente (Y) e um conjunto de variáveis independentes (X’s)”.*

Assim, para operacionalização do MRM neste trabalho, foi utilizado como variável dependente o Índice de *accountability* normativa dos RPPS de Minas Gerais e como explicativas as variáveis socioeconômicas e políticos-institucionais, no intuito de verificar como essas variáveis podem explicar o nível de *accountability* das unidades gestoras de Minas Gerais. A relação das variáveis utilizadas para essa análise é evidenciada pelo Quadro 1.

**Quadro 1** - Variáveis utilizadas no MRM

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tipo de Variável** | **Código** | **Indicador** |
| Dependente | IACN | Índice de *accountability* normativa dos RPPS |
| Explicativas | IFDM  | Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal |
| LnREC | Logaritmo da Quantidade de recursos em posse do RPPS |
| ESTRU | Estrutura institucional mínima do RPPS |
| CONSE | Número de conselhos atuantes no município  |
| INTER | Acesso domiciliar a internet |
| NATJU | Natureza jurídica do RPPS (Variável *dummy)* |

Fonte: Elaborado pelos autores

Assim, a expressão geral do modelo é dada pela equação:

$$IACN= α+\dot{β\_{1}}IFDM+\dot{β\_{2}}LnREC+\dot{β\_{3}}INTER+\dot{β\_{4}}CONSE+\dot{β\_{5}}ESTRU+\dot{β\_{6}}NATU+ε\_{1}$$

Em que:

α é a constante ou intercepção da reta com o eixo dos *Y*

β é a inclinação da reta

ε*i*  é o variável aleatória residual

Espera-se que o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal influencie positivamente o Índice de *accountability* normativa dos RPPS, deve-se ressaltar que o objetivo de utilizar o IFDM não se restringiu a verificar o efeito do desenvolvimento no nível de *accountability* do RPPS, afim também de verificar o efeito das instituições, o IFDM foi utilizado também como proxy de desenvolvimento institucional, uma vez que, pelos pressupostos básicos da Nova Economia Institucional, instituições mais eficientes estão associados a melhores indicadores de desenvolvimento (NORTH, 1990).

A varável Quantidade de recursos em posse do RPPS foi utilizada na forma de logaritmo natural, no intuito de padronizar os dados e, desta forma, melhorar o ajustamento e não influenciar os resultados. Espera-se que em unidades que trabalhem com maiores quantidades de recursos apresentem aparatos de *accountability* mais desenvolvidos. Uma vez que, devido aos grandes valores e seu consequente número maior de interessados os mecanismos de informação, controle e fiscalização tendem a ser mais eficientes (OSTROM, 2000).

A variável estrutura mínima é importante pois atesta o atendimento de todas as exigências mínimas dispostas nas Leis nº 9.717/1998, 10.887/2204 e da portaria MPS nº 402/2008 referentes a sua estrutura e forma de atuação, o que é um grande passo para a presença de bons indicadores de *accountability,* espera-se que em RPPS com melhores estruturas apresentem melhores indicadores de *accountability* normativa.

O uso do varável acesso domiciliar a internet e número de conselhos atuantes no município teve como objetivo verificar a facilidade de acesso (OSTROM, 2000) dos Segurados a esses dois importantes instrumentos de *accountability*. Espera-se que essas variáveis também afetem positivamente o Índice de *accountability* normativa dos RPPS. Com a maior facilidade de acesso à internet os segurados têm a possibilidade de adquirir informações até então distantes para eles, a internet é um excelente mecanismo de propagação da informação em tempo real e facilitador da comunicação entre administrados e administração, diminuindo assim a assimetria informacional e consequentemente possibilitando maior controle social, melhorando a transparência das contas públicas e incentivando a promoção do exercício da *accountability* do RPPS.

O número de conselhos atuantes do município foi utilizado como *proxy* de capital social, espera-se que em municípios que tenham maior número de conselhos atuantes seja em virtude do maior engajamento cívico e político da população, assim espera-se também que haja maior participação no acompanhamento da gestão do RPPS incentivando a promoção da *accountability*.

 Por fim, a Variável *dummy* natureza jurídica do RPPS foi utilizada com intuito de verificar a influência da forma organizacional permitida por lei a qual o RPPS está estruturado (fundo ou instituto) no nível de *accountability.*

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

## Panorama da *accountability* normativa nos RPPS de Minas Gerais

Com o objetivo de conhecer o comportamento dos achados, foi realizada a Análise Exploratória das variáveis que compõe o índice de *accountability* com relação às medidas de centro, distribuição e dispersão, os resultados dessas medidas estatísticas são apresentados na Tabela 1:

**Tabela 1** - Estatísticas Descritivas *accountability* normativa em Minas Gerais

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Variável | Min | Max | Media | Moda | Desvio Padrão | Assimetria | Curtose |
| Informação Transparente | 2,63% | 97,37% | 33,86% | 29% | 14,90% | 1,938 | 4,301 |
| Participação e Interação | 0% | 100% | 95,73% | 100% | 20,26% | -4,559 | 18,964 |
| Mecanismos de Controle | 17,65% | 95,59% | 71,50% | 87% | 19,73% | -0,444 | -1,420 |
| Sanção | 86% | 100% | 97,16% | 100% | 5,72% | -1,518 | 0,308 |
| Índice de *Accountability* | 26,72% | 94,83% | 61,33% | 70% | 14,10% | -0,193 | -0,820 |
| Estrutura Mínima | 0% | 100% | 94,21% | 100% | 17,90% | -4,893 | 23,305 |

Fonte: Elaborado pelos autores.

A variável Informação Transparente pode assumir valores entre 0 e 100%, O valor mínimo observado foi de 2,63% em Barbacena e o valor máximo de 97,37% nos municípios de Belo Horizonte e Viçosa. A média obtida foi de 33,86% e com um desvio padrão de 14,9% em comparação com a média, o que demonstra que a grande parte dos RPPS se encontram na faixa inferior a 50%.

Quanto ao item participação e interação, a média dos RPPS Mineiros é de 95,73% com moda 100% e desvio padrão de 20,26%, com a assimetria à esquerda e distribuição leptocúrtica, ou seja, a grande parte dos RPPS está concentrada acima da faixa de 80% nesse indicador, Vários RPPS obtiveram valores extremos, ausência de participação ou sua totalidade.

O *constructo* Mecanismo de Controle também pode assumir valores entre 0 e 100%, O valor mínimo observado foi de 17,65% em Betim e o valor máximo de 95,59% nos municípios de Sarzedo e Uberlândia. A média obtida foi de 71,50% e desvio padrão de 19,76%.

Quanto ao item sanção, a grande maioria dos RPPS obtiveram 100% dos itens de forma positiva, a média foi de 97,16% e a moda de 100%, o desvio foi de 5,02% o que demonstra que não há grande discrepância entre os RPPS, o que pode ser traduzido na não aplicação de sanções ao RPPS.

O índice de *accountability* normativa dos RPPS é composto pelos *constructo*s Informação Transparente, Participação e Interação, Mecanismos de Controle e Sanção, e pode assumir valores entre 0 e 100%, O valor mínimo observado foi de 26,72% em São Sebastião do Paraiso e o valor máximo de 94,83% nos municípios de Belo Horizonte e Viçosa. O valor do desvio padrão de 14,1% em comparação com a média de 61,33% demonstra que não há grande discrepância entre os RPPS com relação à *accountability* normativa.

Apesar de não fazer parte do *constructo* que compõe o Índice de *accountability* normativa, a variável Estrutura Mínima é importante pois atesta o atendimento de todas as exigências mínimas dispostas nas Leis nº 9.717/1998, 10.887/2204 e da portaria MPS nº 402/2008 referentes a sua estrutura e forma de atuação, o que é um grande passo para a presença de bons indicadores de *accountability*, a média dessa variável foi de 94,21% com moda 100% e desvio padrão de 17,90%, com a assimetria à esquerda e distribuição leptocúrtica, ou seja, a grande parte dos RPPS está concentrada acima da faixa de 75% nesse indicador.

Com intuito de realizar a síntese dos resultados obtidos e de hierarquizar os RPPS quanto à seu índice de *accountability*, foi realizado o agrupamento dos RPPS em grupos, como a distribuição não segue uma distribuição normal, não foi utilizado como critério de classificação o desvio padrão em torno da média, Sendo as faixas definidas pelo agrupamento visual em faixas e outros critérios subjetivos, dando origem a cinco estratos de Nível de *accountability,* conforme pode-se visualizar na Tabela 2.

**Tabela 2** - Índice de *accountability* normativa agrupado

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nível de *Accountability*** | **Escala de Classificação** | **RPPS** | **Participação Percentual** |
| Muito Baixo | Abaixo de 30% | 4 | 1,9% |
| Baixo | Entre 30% e 50% | 70 | 33,0% |
| Médio | Entre 50% e 70% | 75 | 35,4% |
| Alto | Entre 70% e 90% | 61 | 28,8% |
| Muito Alto | Acima de 90% | 2 | 0,9% |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se que a maior parte dos RPPS se encontram no estrato de Baixo e Médio *accountability* que representam 33% e 35,4% respectivamente, deve-se destacar também que apenas os RPPS de Belo Horizonte e Viçosa foram classificados como Muito Alto, alcançando indicadores superiores a 90%, o destaque negativo vai para os RPPS dos municípios de Montes Claros, Morada Nova, Pequi e São Sebastião do Paraíso que ficaram abaixo dos 30% , poder-se-ia dizer que a *accountability* praticamente não existe nesses RPPS.

Quanto à distribuição espacial dos RPPS, o cenário observado pela Figura 4 retrata a grande diversidade de *accountability* existente no Estado em função de questões territoriais, bem como aquelas relacionadas com as desigualdades regionais vinculadas ao grau de desenvolvimento econômico.



**Figura 4** - Mapa da *accountability* em Minas Gerais

Fonte: Elaborado pelos Autores

O panorama da *accountability* dos RPPS em Minas Gerais não é dos mais animadores, uma vez que o inventario normativo apenas verifica a Dimensão formal da *accountability*, e mesmo assim, apenas 30% dos RPPS cumprem mais do que 70% do que a lei determina. Deve-se ressaltar que a *accountability* não se limita a verificar se o agente age de acordo com a lei, ou seja, se os aspectos formais que envolvem todo aparato de *accountability* são atendidos, é preciso também verificar de que maneira o agente público vem desempenhando suas atividades e como tem respondido às necessidades e interesses da sociedade (Dimensão substantiva da *accountability*)*,* contudo, este trabalho não tem esse objetivo, limitando-se apenas a Dimensão Formal.

Para predição do comportamento do índice de *accountability* normativa dos RPPS em Minas gerais, em função de variáveis socioeconômicas e políticos-institucionais, utilizou-se do Modelo de Regressão Múltipla (MRM). No intuito de conhecer o comportamento das variáveis utilizadas no modelo de regressão que permitam uma visão geral de sua adequação para o modelo estimado, foi realizada a Análise Exploratória dos dados, os resultados dessas medidas estatísticas são apresentados na Tabela 3.

**Tabela 3** - Estatísticas descritivas das variáveis do modelo

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Variável | Min | Max | Media | Desvio Padrão | Assimetria | Curtose |
| IACN | 0,27 | 0,95 | 0,6133 | 0,1410 | -0,193 | -0,820 |
| IFDM  | 0,00 | 0,91 | 0,6943 | 0,1073 | -2,596 | 15,014 |
| LnREC | 3,93 | 8,90 | 6,8606 | 0,8173 | -0,992 | 2,209 |
| ESTRU | 0,00 | 1,0 | 0,9421 | 0,1789 | -4,893 | 23,305 |
| CONSE | 1,0 | 17 | 8,4408 | 2,4023 | ,540 | 1,270 |
| INTER | 0,00 | 198,04 | 11,522 | 17,4492 | 6,479 | 63,266 |
| NATJU | 0,00 | 1,00 | 0,1564 | 0,36410 | 1,905 | 1,646 |

Fonte: Elaborado pelos autores

Analisando os modelos de regressão considerando índice de *accountability* normativa dos RPPS como variável dependente e com todas as variáveis independentes, pelo método Stepwise, foi obtido um modelo com as seguintes variáveis independentes: Constante, Estrutura institucional mínima, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, Logaritmo da Quantidade de recursos em posse do RPPS e Acesso domiciliar a internet. O modelo mostra-se com um coeficiente de determinação ajustado de 0,429, o que evidencia que as variáveis independentes explicam 42,9% do índice de *accountability* normativa. Pela estatística do teste Durbin-Watson (Tabela 6) foi verificada a ausência de auto correlação dos resíduos. Cuja hipótese HO (a ser rejeitada) é de auto correlação ou covariância, como o valor obtido foi próximo de 2, não existe auto correlação dos resíduos.

No teste ANOVA, o modelo apresentou-se com a rejeição da hipótese nula dos coeficientes das variáveis independentes em conjunto serem iguais a zero, com um valor do teste F igual a 39,911, equivalendo a um valor Sig de 0,000.

É importante ainda analisar o diagnóstico de colinearidade, o qual indica se há correlações entre as variáveis, sob pena de incorrer em problemas na estimação dos parâmetros do modelo. Segundo Hair et al.(2005) quando as variáveis são multicolineares fornecem informações semelhantes para explicar e prever determinado fenômeno. O impacto da multicolinearidade é reduzir o poder preditivo de qualquer variável independente na medida em que ela é associada com as demais variáveis. Os resultados do do teste *Tolerance* foram entre 0,821 e 0,905 e os do teste VIF foram entre 1,105 e 1,218, sugerindo a ausência de multicolinearidade.

A Tabela 7 apresenta os coeficientes padronizados, coeficientes, erro padrão, valor do teste t e valor p para os parâmetros estimados. A coluna Beta indica os coeficientes da regressão caso todas as variáveis independentes tivessem sido padronizadas, com média zero e desvio padrão um, o que permite a comparação da influência de cada variável independente na previsão nível de *accountability*, a coluna B indica os coeficientes estimados sem a padronização das variáveis e a coluna seguinte o seu erro padrão, a coluna t mostra o valor da estatística t para o teste da hipótese nula que o parâmetro estimado é igual a zero e a última coluna mostra o nível de significância ao qual a hipótese nula que o parâmetro estimado é igual a zero é rejeitada.

**Tabela 4** - Parâmetros estimados do modelo

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Modelo | Coeficientes não padronizados | Coeficientes padronizados | t | Sig. |
| B | Erro padrão | Beta |
| (Constant) |  | -,274 | ,083 |  | -3,307 | ,001 |
| Estrutura institucional Mínima | ,396 | ,041 | ,513 | 9,758 | ,000 |
| LnRecursos | ,055 | ,009 | ,321 | 5,856 | ,000 |
| IFDM | ,188 | ,074 | ,145 | 2,527 | ,012 |
| Acesso domiciliar a internet | ,001 | ,000 | ,126 | 2,228 | ,027 |

Fonte: Elaborado pelos autores

As variáveis número de conselhos atuantes e natureza jurídica do RPPS, não se apresentaram estatisticamente significante em nenhum dos modelos testados para explicar variações no nível de *accountability*, sendo excluídas automaticamente do modelo.

Os resultados indicam que todas as demais variáveis explicativas testadas apresentaram-se estatisticamente significativas para indicar os efeitos das variações no nível de *accountability* dos RPPS.

Deste modo, percebe-se que o nível de *accountability* dos RPPS está relacionado com estruturas institucional mais desenvolvidas, indo ao encontro com as expectativas teóricas deste trabalho, uma vez que, a ausência dessa estrutura mínima desencadeia uma série de outras irregularidades na gestão do RPPS.

A variável quantidade de recursos em posse do RPPS, também foi ao encontro com a expectativa inicial, de que unidades que possuem maiores quantidades de recursos apresentem aparatos de *accountability* mais desenvolvidos. Uma vez que, devido aos grandes valores e seu consequente número maior de interessados os mecanismos de informação, controle e fiscalização tendem a ser mais eficientes, Neste sentido, a disponibilidade de recursos, é determinante para melhores práticas de *accountability,* por exemplo, a falta de recursos, pode ser um empecilho para a manutenção de sitio eletrônico próprio, devido aos custos de manutenção e de pessoal para gerenciamento, impossibilitando assim, o acesso a informação de maneira ágil e pratica aos Segurado.

Quanto a variável IFDM os achados vão ao encontro com o trabalho de Bellver e Kaufmann (2005) e Ribeiro e Zuccolotto (2013) em que a transparência (um dos principais elementos da *accountability*) está associada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico, de modo complementar, pode-se inferir ainda, que instituições mais eficientes estão associados a melhores indicadores de *accountability*, uma vez que, pelos pressupostos da NEI maior desenvolvimento está associado a estrutura de governança (instituições de nível micro) mais desenvolvidas.

O número de acessos domiciliar a internet também afeta positivamente o Índice de *accountability* normativa dos RPPS. O acesso à rede mundial de computadores tem se mostrado uma excelente ferramenta de controle social, melhorando a transparência das contas públicas e incentivando a promoção do exercício da *accountability* pelos Segurado.

Assim, os resultados permitem inferir que o nível de *accountability* está associado ao contexto institucional ao qual o RPPS este inserido. Contudo deve-se ressaltar que o modelo testado apresentou baixo poder de explicação, apenas 42,9%, sendo assim, outras variáveis institucionais, como por exemplo nível de capital social, capacitação técnica dos servidores do RPPS, podem explicar variações no nível de *accountability*, entretanto devido a limitações de disponibilidade não foi possível utilizar essas variáveis.

## Considerações Finais

Os resultados obtidos mostraram que a maior parte dos RPPS mineiros se encontram no estrato de Baixo é Médio *accountability* normativa, quase 70% dos RPPS se encontram nessa faixa, ou seja os referidos RPPS, na maioria das vezes não agem de acordo com o que a lei determina, respeitando os limites dos procedimentos legais que envolvem obrigatoriamente todo aparato de *accountability*, o que evidencia que o panorama da *accountability* dos RPPS em Minas Gerais não é dos mais animadores, uma vez que o inventario normativo apenas verifica a Dimensão formal da *accountability*, e mesmo assim, apenas 30% dos RPPS cumprem mais do que 70% do que a lei determina.

Deve-se ressaltar que a *accountability* não se limita a verificar se o agente age de acordo com a lei, ou seja, se os aspectos formais que envolvem todo aparato de *accountability* são atendidos, é preciso também verificar de que maneira o agente público vem desempenhando suas atividades e como tem respondido às necessidades e interesses da sociedade (Dimensão substantiva da *accountability*)

Foi constatado, ainda, que o nível de *accountability* dos RPPS está relacionado com estruturas institucional mais desenvolvidas, indo ao encontro com as expectativas teóricas deste trabalho, uma vez que, a ausência dessa estrutura mínima desencadeia uma série de outras irregularidades na gestão do RPPS.

Identificou-se também que as variáveis quantidade de recursos em posse do RPPS e o número de acessos domiciliar à internet também afetam positivamente o Índice de *accountability* normativa dos RPPS, assim como o IFDM, o que nos permite inferir que instituições mais eficientes estão associadas a melhores indicadores de *accountability*, uma vez que, pelos pressupostos da NEI maior desenvolvimento está associado a estrutura de governança (instituições de nível micro) mais desenvolvidas.

A partir dos dados achados desse trabalho e da significância do tema abordado, recomenda-se ampliar esta pesquisa para outros RPPS, bem como para outros estados brasileiros, com objetivo de verificar se os achados de Minas Gerais, são comuns aos RPPS de outros estados. Sugere-se ainda a análise dos efeitos das variáveis socioeconômicas e políticos-institucionais no nível de *accountability* das unidades gestoras de Minas Gerais em perspectiva temporal, a fim de verificar mudanças no índice e suas possíveis associações com essas variáveis.

## Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, J. H., ANDRADE, C. S. D., MONTEIRO, G. B., & RIBEIRO, J. C. (2007). “Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade”. In Congresso USP de Controladoria e Contabilidade (Vol. 7, pp. 26-39).

BRASIL. (2014). **A Previdência.** Site da previdência <http://www.previdencia.gov.br/> Acesso em 05 jun. 2014.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_.**Constituição Federal de 1988**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 05 jun. 2014.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 05 jun. 2014.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_. **Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004. 2008a. Republicado. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>. Acesso em: 03 jan. 2012.

Bueno, N. P. (2004). “Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional”. Revista EconomiA, 5(2), 361-420.

Bueno, N. P. (2011). *Introdução à dinâmica de sistemas com aplicações para economia*. Viçosa: Editora UFV.

Calazans, F. F. (2013). “A IMPORTÂNCIA DA ENTIDADE GESTORA ÚNICA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: o caso dos estados membros da federação”. Revista de Administração Pública, 47(2).

Calazans, F. F. (2013). “Participação popular na gestão dos regimes de previdência dos servidores públicos”. Revista do TCE-PE, 20(20), 92-106.

CAMPOS, A. M. (1990). “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português”. Revista de administração pública, 24(2), 30-50.

COASE, R. H. (1960). “The problem of social cost” (pp. 87-137). Palgrave Macmillan UK.

CORBARI, E. C. (2014). “Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania”. Negócios, 1(2).

FÉLIX, C. L.; SILVA, L. M. D. (2009). “Regime Próprio de Previdência e Assistência Social: Uma Análise do Grau de Conhecimento que o Servidor Público do Município do Rio de Janeiro Detém em Relação às Informações Gerenciais do Regime Previdenciário Municipal”. Pensar Contábil, 11(44).

Fernandes, R. Gremaud, A. P. (2004). “Regime de previdência dos servidores públicos: equilíbrio financeiro e justiça atuarial”. Encontro nacional de economia, 32.

FIANI, R. (2011). *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

GIRTH, A. M. (2014). “A closer look at contract accountability: Exploring the determinants of sanctions for unsatisfactory contract performance”. Journal of Public Administration Research and Theory, 24(2), 317-348.

Graciliano, E. A., Moreira Filho, J. C., Nunes, A. D. P., Pontes, F. C. D. M., & Zampa, F. F. (2010). “Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU”. Pensar Contábil, 12(47).

JENSEN, M.; MECKING, W. (1976). “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure”. Journal of financial economics, 3(4), 305-360.

KLUVERS, R. (2003). “Accountability for performance in local government”. Australian Journal of Public Administration, 62(1), 57-69.

MARTINS. F. J. DE O. (2015) *Accountability* no regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: análise do IPREVI - Viçosa/MG**.** Dissertação de Mestrado em

MEIRELLES, H. L. (2007) *Direito**administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros.

Minas Gerais. (2014) Meso e Microrregiões Estado de Minas Gerais.Disponível em**:**< http://www.mg.gov.br/governomg/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=ligminas\_09\_2\_04\_listamesomicro.pdf > Aceso em 05 jun. 2014.

Ministério da Previdência e Assistência Social (2002). Livro Branco da Previdência Social, Brasília, MPAS.

NAJBERG, S. e IKEDA, M. (1999). Previdência no Brasil: desafios e limites. A economia brasileira nos anos, 90(1), 261-290.

NORTH, D. C.  (1990). *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge university press.

NORTH, D. C.  (1992). *Transaction costs, institutions, and economic performance* (pp. 13-15). San Francisco, CA: ICS Press.

NORTH, D. C.  (2006). *Understanding the process of economic change*. Academic Foundation.

O’DONNELL, G. (1991). “Democracia delegativa”’. Novos estudos, 31, 25-40.

OSTROM, E. (2014). “Collective action and the evolution of social norms”. Journal of Natural Resources Policy Research, 6(4), 235-252.

PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes.  (2003). *Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS*.Lisboa: Edições Sílabo,

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. (2009). “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?”. Revista de Administração Pública, 43(6), 1343-1368.

ROCHA, A. C. (2013). “A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina”. Revista de Administração Pública, 47(4), 901-926.

ROMZEK, Barbara S.; LEROUX, Kelly; BLACKMAR, Jeannette M. (2012). “A preliminary theory of informal accountability among network organizational actors”. Public Administration Review, 72(3), 442-453.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) Self­Restraining State – *Power and Accountability in New Democracies. Boulder***:** Lynne Rienner Publishers.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. (2007). “Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil”. Latin American Politics and Society, 49(1), 59-87.

TROSA, S. (2001). *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Revan.

WILLIAMSON, O. E. (1979). “Transaction-cost economics: the governance of contractual relations”. The journal of law & economics, 22(2), 233-261.

WILLIAMSON, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism Firms Markets Relational Contracting*. New York: The Free Press.

WILLIAMSON, O. E. (2000). “The new institutional economics: taking stock, looking ahead”. Journal of economic literature, 38(3), 595-613.