

Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Thainá Souza Victor Chavarry

INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS REGIMES PRÓPRIOS E SEU  
DESEMPENHO NOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS

Brasília

2018

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professora Doutora Danielle Montenegro Salamone Nunes  
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

Thainá Souza Victor Chavarry

INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS REGIMES PRÓPRIOS E  
DESEMPENHO NOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília

2018

*Dedico este trabalho à minha família.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me amparar em momentos difíceis.

À minha família que sempre esteve comigo.

À minha mãe, Janaina Souza Victor, e ao meu pai, Eduardo Chavarry da Silva, que sempre acreditaram em mim.

Aos meus amigos de escola, que sempre me deram apoio quando precisei.

Aos meus amigos da UnB, em especial ao Álvaro Bragança, que me ajudou e incentivou a continuar na graduação.

Ao Bruno Sanguinetti, meu grande companheiro, que sempre me apoia.

À minha orientadora, Diana Vaz de Lima, que confiou em mim e me incentivou a superar meus limites.

# INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS REGIMES PRÓPRIOS E SEU DESEMPENHO NOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS

## RESUMO

Este estudo analisa o papel e as dimensões do indicador de situação previdenciária aplicado aos regimes próprios de previdência social (ISP-RPPS) e seu desempenho nos entes subnacionais brasileiros. Apresentamos as normas que fundamentam a criação do ISP-RPPS e a métrica desenvolvida pela Secretaria de Previdência (Sprev) do Ministério da Fazenda para a construção dos pesos e medidas estabelecidas para o indicador em suas três dimensões – Conformidade, Equilíbrio e Transparência, classificando o desempenho das unidades federativas (melhorou, permaneceu ou piorou) por região e posição no ranking publicado pelo relatório da Sprev em junho de 2018. Adicionalmente, entrevistamos dois gestores de RPPS municipais (o melhor e o pior posicionado no ranking da Sprev) para compreender a estratégia adotada para alcançar a pontuação obtida. Os achados do estudo mostram que nenhuma Região do Brasil conseguiu mudar sua classificação no período, com destaque para a Região Sul (primeira posição) e para a Região Nordeste (última posição). Apenas cinco Estados conseguiram melhorar sua classificação (Acre, Pará, Maranhão, Piauí e Minas Gerais), mas três Estados (Tocantins, Sergipe e Rio Grande do Sul) e o Distrito Federal caíram em suas posições. Ao desdobrar a análise nas dimensões que compõem o ISP-RPPS, verificou-se que a dificuldade em alcançar a pontuação estabelecida está na regularidade do critério de vinculação na condição dos assegurados pelo RPPS e as aplicações financeiras com a resolução do Conselho Monetário Nacional (Conformidade), na relação de servidores ativos pelo total de aposentados e pensionistas (Equilíbrio) e no envio do relatório de informações previdenciárias e repasses (Transparência). Sobre a estratégia adotada para alcançar a pontuação obtida, tanto o gestor melhor posicionado como o gestor pior posicionado no ranking desconheciam a existência o indicador e foram surpreendidos com os resultados obtidos, mostrando que o ISP-RPPS ainda é pouco conhecido entre os RPPS municipais.

Palavras-chave: ISP-RPPS; Indicador de Situação Previdenciária; Regimes Próprios; Sprev.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO	10
2.1 A Importância da Construção de Indicadores de Políticas Públicas	10
2.2 Medidas de Desempenho Adotadas em Governos	11
3 CARACTERIZAÇÃO DO INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	13
4 METODOLOGIA	16
5 RESULTADOS	17
5.1 Análise Descritiva por Região	17
5.2 Conhecimento dos gestores a respeito do ISP-RPPS	266
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	277
ANEXO – ROTEIRO ENTREVISTA	31

## 1 INTRODUÇÃO

O interesse pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas vêm crescendo no Brasil, nas diferentes esferas de governo e nos diversos fóruns de discussão dessas questões. Para Santos e Cardoso (2001), um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e bem estruturado oferece a possibilidade de um grau maior de compromisso com resultados durante a discussão e a execução de programas, mediante a determinação de metas de desempenho que expressem os sucessos esperados em termos da quantidade e qualidade dos serviços prestados à comunidade e da efetividade e eficiência com que são oferecidos.

Há consenso na literatura que os indicadores de desempenho são importantes instrumentos para disponibilizar informações básicas para a construção de diagnósticos sobre a realidade social, mas a elaboração desses indicadores ainda está em desenvolvimento (Kayano & Caldas, 2002; Catelli & Santos, 2004). Para Silva et al (2009), os indicadores permitem estimar a efetividade das ações governamentais e avaliar em que medida o dinheiro público está sendo eficientemente utilizado. Na visão de Pacheco (2009), as contribuições da mensuração de resultados para a transparência são notáveis, e por mais problemas que tenham os indicadores é melhor contar com eles do que não os ter.

Contudo, é raro dispor de indicadores sociais que gozem plenamente de todas as propriedades necessárias: nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável, nem sempre o mais confiável é o mais sensível, nem sempre o mais sensível é o mais específico e nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida (Jannuzzi, 2002; Jannuzzi, 2014). A aplicação dos critérios a serem adotados na construção dos indicadores requer formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos (Costa & Castanhar, 2003).

Entre os problemas relacionados a medidas de desempenho nas organizações públicas está a dificuldade em estabelecer e mensurar essas medidas (Bouckaert & Balk, 1991; Pacheco, 2009) e também a percepção de que a medição do desempenho não constitui um fim em si mesma (Behn, 2003). Na proposição de um modelo de avaliação das políticas públicas, por exemplo, a matriz de indicadores sociais deve ser necessariamente complexa, contemplando indicadores relativos às diferentes políticas setoriais, porém, o emprego de

indicadores muito complexos pode ser visto como abuso tecnocrático dos formuladores de programas, primeiro passo para o potencial fracasso na sua implementação (Who, 1996; Jannuzzi, 2005).

Objetivando fortalecer a gestão previdenciária e a melhorar a transparência e o controle social dos entes federados que mantêm regimes próprios de previdência social (RPPS) constituídos, a Secretaria de Previdência (Sprev) do Ministério da Fazenda do Brasil desenvolveu no ano de 2017 o Indicador de Situação Previdenciária dos RPPS (ISP- RPPS) a ser aplicado nos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros. O ISP-RPPS é fundamentado em três dimensões - Conformidade, Equilíbrio e Transparência, desdobradas em subíndices com pesos e medidas previamente definidos.

Periodicamente, a Sprev avalia os entes subnacionais e semestralmente divulga os resultados que são calculados por meio de parâmetros objetivos, a partir das informações declaratórias prestadas pelos entes armazenadas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – Cadprev e em outros bancos de dados, em especial no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi (Nota Técnica SEI nº1/2017/CODAE/CGACI/SRPPS/SPREV/MF).

Considerando que o indicador de situação previdenciária aplicado aos regimes próprios de previdência social pode ser um importante instrumento para a formulação e avaliação de políticas previdenciárias, o presente estudo tem como objetivo analisar o papel e as dimensões do ISP-RPPS e seu desempenho nos entes subnacionais brasileiros.

Para tratar a questão da pesquisa, inicialmente é feita uma análise documental e bibliográfica das normas que fundamentaram a criação do ISP-RPPS e da métrica desenvolvida pela Sprev na construção dos pesos e medidas estabelecidas para o indicador em suas três dimensões e subíndices, classificando o desempenho das unidades federativas (melhorou, permaneceu na mesma posição ou piorou) por Região e posição no ranking publicado pela Sprev nos três relatórios semestrais que já foram publicados (junho de 2017, dezembro de 2017 e junho de 2018). Adicionalmente, foram entrevistados dois gestores de RPPS (o melhor e o pior classificado no ranking da Sprev) para compreender a estratégia adotada para alcançar a pontuação obtida

Além desta introdução, o presente estudo está estruturado em cinco seções. Na seção 2 é apresentada a revisão da literatura sobre a construção de indicadores de políticas públicas e medidas de desempenho adotadas por governos. A caracterização do ISP-RPPS, a estrutura e a pontuação das suas dimensões é apresentada na seção 3. A seção 4 traz a metodologia desenvolvida no estudo. Os resultados da pesquisa são apresentados na seção 5, com a análise

descritiva por região e os depoimentos dos gestores sobre a estratégia adotada para alcançar a pontuação obtida no ranking da Sprev. Na seção 6 estão as considerações finais do estudo, seguidas das referências utilizadas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO**

### **2.1 A Importância da Construção de Indicadores de Políticas Públicas**

Soligo (2012) apresenta que os estudos sociais são bastante complexos devido ao seu alto grau de dimensões analíticas e uma multiplicidade de tópicos, porém, mesmo com uma dificuldade de mensurar os fenômenos sociais, cada vez mais cresce a demanda por informação relativas ao desempenho público e, com isso, a utilização de indicadores.

Os indicadores são utilizados para melhorar a qualidade e desempenho do objeto por meio de representações quantitativas e, com seu poder de comparabilidade, é possível fazer uma análise ao longo do tempo (Takashina (1999). Para Jannuzzi (2004) e Jannuzzi (2012), em geral o indicador social é uma medida quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). Portanto, segundo o pesquisador, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social para fins de formulação e reformulação das políticas públicas.

Ressalte-se que a qualidade e a comparabilidade dos indicadores dependem da aplicação sistemática de definições operacionais e de procedimentos padronizados de medição e cálculo. A seleção do conjunto básico de indicadores e de seus níveis de desagregação deve ajustar-se à disponibilidade de sistemas de informação, fontes de dados, recursos, prioridades e necessidades específicas em cada região (Rede, 2008).

Mas é preciso considerar que a seleção de indicadores é uma tarefa complexa justamente por não ter uma formalidade e objetividade no assunto, o que traz limitação em relação aos indicadores das ciências exatas: um indicador útil em determinado lugar e época pode não ser proveitoso para outra região, ou até mesmo para a própria região em outro momento (Soligo, 2012).

Kayano e Caldas (2002) e Jannuzzi (2005) alertam que a elaboração de um indicador pressupõe critérios normativos para avaliação de determinada política, afinal, é importante dispor de medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos. Assim, de acordo com os pesquisadores, inicialmente deve-se

diferenciar a avaliação política, a avaliação da política e a construção do indicador, sendo que esta última exige a definição que normativa e valora o que e como avaliar.

O fato é que os resultados das gestões públicas, além de serem evidenciados nos demonstrativos elaborados pela contabilidade pública, devem ser analisados e interpretados. Neste sentido, os índices de desempenho, os indicadores sociais, elaborados com base nesses e em outros resultados sociais, podem servir para avaliar as políticas públicas (Silva & Borges, 2015).

Para Who (1996) e Jannuzzi (2001), é preciso garantir que exista uma relação recíproca entre indicando e indicadores propostos, devendo ser avaliados:

- a. o grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta;
- b. a sensibilidade das políticas públicas implementadas;
- c. a especificidade dos efeitos de programas setoriais;
- d. a inteligibilidade por parte dos agentes e públicos-alvo das políticas;
- e. a atualização periódica, a custos razoáveis;
- f. a amplitude desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos;
- g. o gozo de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo.

Além desses quesitos, entre os critérios recomendáveis na criação de um indicador estão a seletividade, a simplicidade, a clareza, a abrangência, a rastreabilidade, a acessibilidade, a comparabilidade, a estabilidade, a rapidez de disponibilidade e o baixo custo de obtenção. Para além dos critérios, a criação de um indicador sugere a atribuição de uma meta, a qual consiste na definição de um valor pretendido ao indicador em determinadas condições (Soligo, 2012).

Embora muitos autores acreditem na dificuldade de se implantar indicadores para avaliação de políticas públicas, devido ao seu alto grau de subjetividade, Jannuzzi (2002) defende que ter a disposição um sistema de indicadores relevantes, válidos e confiáveis potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.

## **2.2 Medidas de Desempenho Adotadas em Governos**

Por mais que o Estado não tenha um mercado competitivo, onde a divulgação do resultado é essencial para a comparabilidade, os Governos têm obrigação de gerenciar seus programas e atividades (Costa & Castanhar, 2003). A avaliação de desempenho deve ser

entendida como um processo comedido de coleta de dados, orientada por critérios previamente estabelecidos, a fim de que se faça um julgamento de valor com base científica (Silva & Silva, 2018).

Os pesquisadores acreditam que para a governança de qualquer sistema complexo a gestão de metas e indicadores de desempenho se faz necessária, mesmo como forma de controle indireto (Beer, 1996; Bevan & Hood, 2006). Para Behn (2003), os gestores públicos medem o desempenho para:

- a. avaliar: quão bem está a performance da política/agência de governo?;
- b. controle: como os gestores públicos podem ter certeza de que seus subordinados estão fazendo a coisa certa?;
- c. orçamento: em quais políticas, programas ou projetos de governo devem ser gastos os recursos públicos?;
- d. motivação: como os gestores públicos podem motivar o staff, as chefias intermediárias, as partes interessadas e os cidadãos a fazerem o que for necessário para melhorar o desempenho?;
- e. promoção: como gestores públicos podem convencer seus superiores políticos, legisladores, partes interessadas, jornalistas e cidadãos de que a política pública está tendo êxito?;
- f. comemoração: quais realizações são dignas para comemorar o sucesso?;
- g. aprendizado: por que fazer ou não fazer?;
- h. melhoria: o que exatamente deve ser feito e quem deverá fazer diferente para melhorar o desempenho?

Os gestores públicos podem usar medidas de desempenhos e chegar a números muitos diferentes de propósitos, por isso, precisam escolher explicitamente e cuidadosamente seus propósitos, para poderem identificarem e criarem medidas específicas que são apropriadas para o fim específico. Desta forma, é de suma importância que os indicadores sejam construídos de forma sistemática, com base na mesma fonte de dados e/ou em pesquisas com igual metodologia e área de abrangência, para que se possa acompanhar a evolução do indicador em no mínimo dois pontos no tempo (Behn, 2003; Cobo; Sabóia, 2006).

Para Heinrich (2002), embora existam desafios iniciais para uma implementação eficaz e retrocessos enfrentados implementando o gerenciamento de desempenho baseado em resultados programas governamentais, isso não deve desencorajar esforços para melhorar o desempenho do governo e fazer o desempenho avaliação um processo mais público.

Peters (2000) entende que uma boa gestão significa um bom gerenciamento para um instrumento e também um bom gerenciamento para outro, ou seja, para que os sistemas de gestão de desempenho sejam eficazes na execução da política pública, precisa-se de uma gestão adequada. O resultado de uma aplicação eficaz desses indicadores direciona um aumento do conhecimento sobre pontos críticos nos processos (Vignochi; Gonçalo & Lezana, 2014).

Para esclarecer quaisquer problemas nesse sentido, Bird et al. (2005) asseveram que indicadores de desempenho adequados devem ser definidos para alcançar objetivos primários da avaliação de desempenho de políticas públicas. De acordo com os autores, são sete os atributos indispensáveis de um conjunto de indicadores:

- ✓ os indicadores devem ser diretamente relevantes para o objetivo primordial de avaliação de desempenho ou ser uma medida de substituição adequada;
- ✓ as definições devem ser precisas e aplicáveis;
- ✓ os indicadores baseados na satisfação do usuário devem usar uma metodologia única e compartilhada entre as instituições;
- ✓ os indicadores e definições devem ser coerentes ao longo do tempo;
- ✓ os indicadores e definições devem evitar, em vez de criar, comportamentos contraditórios;
- ✓ os indicadores devem ser de simples interpretação, evitando ambiguidade sobre se o desempenho que está sendo monitorado tem melhorado ou não;
- ✓ os indicadores que não refletirem toda a população devem ter cobertura suficiente para evitar a ocorrência de resultados pouco confiáveis.

Segundo Pallares-Miralles, Romero e Whitehouse (2012), embora existam desafios de se implantar indicadores previdenciários, por ser difícil comparar os custos administrativos dos diferentes sistemas públicos, o uso cuidadoso desses indicadores pode ajudar no diagnóstico das necessidades de reforma do sistema previdenciário e, se rastreados ao longo do tempo, podem ajudar a documentar o progresso ou o impacto das mudanças nas políticas públicas.

### **3 CARACTERIZAÇÃO DO INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

A Portaria 402/2008 disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para o funcionamento e organização dos regimes próprios de previdência social (RPPS). De adoção facultativa por parte dos entes federados, os RPPS são destinados a servidores públicos de

cargo efetivo, e sua norma maior está disposta no artigo 40 da Constituição Federal de 1988. Sua regulamentação dada recentemente, por meio das Leis Federais 9.717, de 1998 e n 10.887, de 18 de junho de 2004 e Emendas Constitucionais n° 20, de 1998, e n° 41 de 2013.

O indicador de situação previdenciária aplicado aos regimes próprios de previdência social (ISP-RPPS) foi criado pela Portaria do Ministério da Fazenda n° 1, de 03 de janeiro de 2017 - Dou de 05/01/2017 - que incluiu no art. 30 a Portaria MPS n° 402 de 10 de dezembro de 2008, instituindo o indicador nos seguintes termos:

Art. 30 À Secretaria de Políticas de Previdência Social<sup>[2]</sup> compete: (...)

V - divulgar indicador de situação previdenciária dos RPPS, cuja composição, metodologia de aferição e periodicidade serão divulgados no endereço eletrônico da previdência social na rede mundial de computadores - Internet.

Parágrafo único. O indicador de situação previdenciária dos RPPS, de que trata o inciso V do caput, será calculado com base nas informações e dados constantes de registros do CADPREV, dos documentos previstos no inciso XVI do art. 5° da Portaria MPS n° 204, 10 de julho de 2008, fornecidos com fundamento no parágrafo único do art. 9° da Lei n° 9.717, de 1998, e dos relatórios, informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais exigidos pela Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.

O ISP-RPPS tem entre seus objetivos: (i) promover visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos; (ii) fornecer critério objetivo de comparabilidade entre os RPPS; (iii) possibilitar o controle social; (iv) incentivar a melhoria da gestão previdenciária, pontuando o desempenho dos RPPS nas dimensões de Conformidade, Equilíbrio e Transparência que, por sua vez, englobam um conjunto de verificações e subíndices, a partir de critérios previamente estabelecidos.

São publicados dois relatórios semestrais nos meses de junho (com informações apuradas até 30 de abril do respectivo ano) e dezembro (com informações apuradas até 31 de outubro do respectivo ano). Desde a sua criação, três relatórios foram divulgados – junho/2017, dezembro/2017 e junho/2018.

Na dimensão Conformidade, o ente será avaliado quanto ao cumprimento das normas gerais de organização e funcionamento. A dimensão Equilíbrio avalia o desempenho dos RPPS quanto ao endividamento, solvência financeira, solvência atuarial, relação entre ativos/inativos e comprometimento da receita corrente líquida. Na dimensão Transparência será analisada a atuação do ente no que diz respeito à prestação de informações à Secretaria

de Previdência para disponibilização em consulta pública pela sociedade. A pontuação do Indicador de Situação Previdenciária terá uma variação entre 0 (mínimo) e 1 (máximo), conforme o atendimento ou não aos requisitos estabelecidos. Receberá nota máxima (1) o RPPS que cumprir todas as exigências estabelecidas no ISP-RPPS.

O Quadro 1 apresenta a matriz de grupos e fontes de dados utilizados na construção do ISP-RPPS.

**Quadro 1 - Matriz de grupos e fontes de dados para construção do ISP-RPPS**

Grupos	Fontes de Dados
Conformidade	Situação do ente federativo nos critérios listados no Extrato Previdenciário do CADPREV, na data base de apuração do indicador
Equilíbrio	Dados da Receita Corrente Líquida - RCL (encaminhados pelos entes federativos à STN por meio do RREO e consultados no SICONFI) e informações declaratórias constantes dos Termos de Acordo de Parcelamento, DIPR e DRAA (encaminhados pelos entes federativos à SPREV e consultados no CADPREV), enviados até a data base de apuração do indicador.
Transparência	Situação do envio pelos entes federativos, até a data base[3] de apuração do indicador, dos demonstrativos obrigatórios (DRAA, DIPR, DAIR e DPIN)

Fonte: Nota Técnica SEI nº 1/2017/CODAE/CGACI/SRPPS/SPREV-MF.

Cada dimensão do ISP-RPPS apresenta um conjunto de subíndices. No Quadro 2 são apresentados os pesos e medidas dos subíndices que compõem cada uma das dimensões do ISP-RPPS.

**Quadro 2 – Pesos e medidas dos subíndices quem compõem as dimensões do ISP-RPPS**

Grupo	Subíndices	Peso
Conformidade	Aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN	0,06
	Caráter contributivo	0,05
	Cobertura exclusiva a servidores efetivos	0,01
	Concessão de benefícios não distintos do RGPS - previsão legal	0,05
	Equilíbrio Financeiro e Atuarial	0,01
	Escrituração de acordo com Plano de Contas	0,01
	Existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a participação dos segurados	0,01
	Inclusão de parcelas remuneratórias temporárias	0,01
	Regras de concessão, cálculo e reajustamento de benefícios	0,01
	Utilização dos recursos previdenciários	0,03
Total grupo conformidade		0,25
Equilíbrio	Comprometimento Atuarial da RCL	0,13
	Endividamento Previdenciário	0,10
	Relação Ativos / (Aposentados + Pensionistas)	0,09
	Solvência Atuarial	0,14
	Solvência Financeira	0,09
Total grupo equilíbrio		0,55
Transparência	Envio dos DIPR até o bimestre anterior	0,10
	Envio do DRAA do ano 20AA, com a situação "Documentos Digitalizados Enviados"	0,02
	Envio todos os DAIR até o mês anterior	0,06
	Envio do DPIN do próprio ano	0,02
Total grupo transparência		0,20

Fonte: Nota Técnica SEI nº 1/2017/CODAE/CGACI/SRPPS/SPREV-MF.

A partir das informações apresentadas no Quadro 2, verifica-se que na dimensão Conformidade são contemplados dez subíndices que, somados, totalizam 0,25 da nota do ISP-RPPS. A dimensão Equilíbrio é formada por um conjunto de cinco subíndices, que em seu conjunto totaliza 0,55 da nota do ISP-RPPS. A dimensão Transparência, por sua vez, é formada por quatro subíndices, que totalizam 0,20 do ISP-RPPS.

#### **4 METODOLOGIA**

Inicialmente a análise identificou os pesos e medidas dos subíndices que compõem o ISP-RPPS estabelecidos pela legislação previdenciária, analisando se os entes subnacionais conseguiram alcançar a pontuação estabelecida a partir dos relatórios publicados pela Sprev quanto à conformidade, equilíbrio e transparência.

Registre-se que nos dois primeiros relatórios publicados pela Sprev em 2017 constam a pontuação do ISP-RPPS das unidades federativas e dos estados, o que tornou possível obter a posição de cada ente federado. A partir de 2018, o relatório da Sprev também passou a apresentar a pontuação por município, o que permitiu uma análise mais detalhada por unidade federativa.

A partir da consolidação dessas informações, foi possível avaliar se o desempenho de cada RPPS melhorou, permaneceu como estava ou piorou, utilizando como parâmetro a oscilação da pontuação do ente federado em mais de duas posições (por exemplo, do primeiro para o terceiro lugar, etc.). Essa análise foi desdobrada por subíndices, objetivando identificar as principais dificuldades em atender as exigências do ISP-RPPS, ou seja, as ocorrências mais frequentes (nota zero) em cada dimensão.

Após a análise do desempenho por região e por unidade federativa, foram entrevistados dois gestores de RPPS para compreender a estratégia adotada para alcançar a pontuação obtida. A seleção dos entrevistados tomou como base o relatório publicado pela Sprev em junho de 2018, que elegeu entre os dez piores pontuados no ranking do ISP-RPPS (nota zero em todos os subíndices e dimensões) o RPPS do Município de Almirante do Maranhão, localizado no Estado do Maranhão (Gestor 1), e como primeiro lugar (nota máxima em todos os subíndices e dimensões) o Município de Macieira do Estado de Santa Catarina (Gestor 2).

O contato dos entrevistados foi obtido junto à Sprev, e a entrevista durou em média 20 minutos. O protocolo incluiu perguntas abertas, abrangendo desde o conhecimento do gestor sobre a existência do indicador, seu conhecimento sobre a classificação do seu respectivo RPPS no ranking, possíveis reflexos da pontuação do ranking para a unidade gestora e

desafios a serem superados e estratégias que serão adotadas a partir do resultado divulgado pela SpreV (Anexos I e II).

## 5 RESULTADOS

### 5.1 Análise Descritiva por Região

Ao analisar os relatórios dos três semestres publicados pela SpreV, foi possível perceber que nenhuma região conseguiu mudar sua classificação no período, com destaque para a Região Sul na primeira posição e a Região Nordeste na última posição (Quadro 3).

**Quadro 3. Classificação por Região**

Regiões	2017/1	2017/2	2018/1
SUL	1°	1°	1°
CENTRO-OESTE	2°	2°	2°
SUDESTE	3°	3°	3°
NORTE	4°	4°	4°
NORDESTE	5°	5°	5°

Fonte: elaboração própria a partir dos dados divulgados pela SPREV.

Ao efetuar a classificação por Estado, evidenciando suas posições no ranking a partir dos dados divulgados pela SpreV, verificou-se que apenas cinco Estados conseguiram melhorar sua classificação (Acre, Pará, Maranhão, Piauí e Minas Gerais) enquanto três Estados (Tocantins, Sergipe e Rio Grande do Sul) e o Distrito Federal caíram de posição.

Embora tenha sido verificado algumas mudanças nas classificações dos Estados, 18 unidades federativas continuaram nas mesmas posições. Ao observar as mudanças de melhoria, Maranhão esteve em último lugar nos dois primeiros semestres, porém, em 2018/1 conseguiu avançar para 24º lugar. Amplamente, mesmo que a região Norte esteja em quarto lugar no ranking, o Acre, que já estava situado em uma boa colocação, teve um avanço importante, ao sair do oitavo lugar para o terceiro no ranking.

Nas alterações de piora, o estado de Sergipe encontrou-se em último lugar no último semestre divulgado, confirmando que a região Nordeste tem encontrando dificuldades em atender o indicador. O Distrito Federal teve uma caída significativa, ao mover-se da 12ª posição para a 16ª no ranking. A evolução das unidades federativas no ranking do ISP-RPPS é apresentada no Quadro 4.

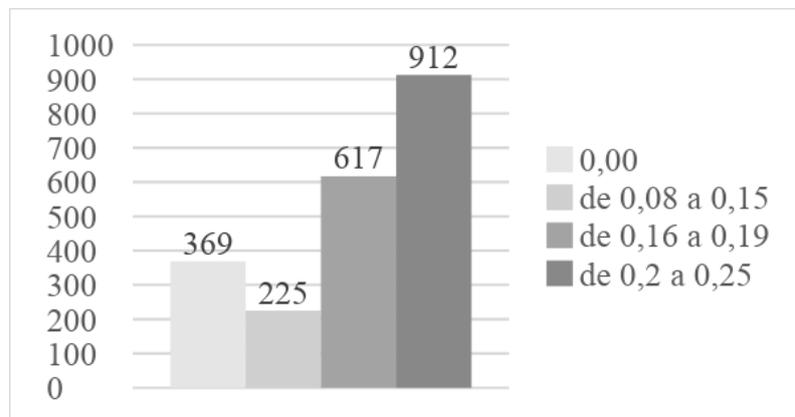
**Quadro 4. Classificação das unidades federativas por posição no ranking.**

Região	UF	2017/1	2017/2	2018/2	Evolução da Classificação		
		Posição	Posição	Posição	Piorou	Permaneceu	Melhorou
Norte	AC	8	2	3			x
	AP	23	23	23		x	
	AM	24	26	25		x	
	RR	5	5	6		x	
	PA	25	22	19			x
	RO	6	7	7		x	
	TO	10	10	12	x		
Nordeste	MA	27	27	24			x
	PI	16	13	13			x
	CE	18	18	18		x	
	RN	15	15	15		x	
	PE	19	19	20		x	
	PB	21	21	22		x	
	SE	22	26	27	x		
	AL	26	25	26		x	
	BA	20	20	21		x	
Centro-Oeste	MT	1	2	1		x	
	MS	4	6	5		x	
	GO	13	14	14		x	
	DF	12	17	16	x		
Sudeste	SP	9	9	9		x	
	RJ	17	16	17		x	
	ES	11	11	10		x	
	MG	14	12	11			x
Sul	PR	7	8	8		x	
	RS	2	4	4	x		
	SC	3	1	2		x	

Fonte: elaboração própria a partir da tabulação dos dados publicados pela SPREV.

Posteriormente, foi desdobrada a análise da perspectiva municipal com relação ao primeiro semestre de 2018 (quando os dados foram publicados segregados por Município), buscando entender o cumprimento das exigências e dificuldades para o atendimento dos subíndices por dimensão (Conformidade, Equilíbrio e Transparência). Com relação ao **indicador de conformidade**, verificou-se que a maioria dos 2.123 municípios analisados conseguem manter suas notas entre 0,20 a 0,25. Ou seja, aproximadamente 42,95% dos municípios atendem as maiores notas (Gráfico 1).

**Gráfico 1 - Atendimento dos requisitos para cumprimento no grupo Conformidade.**



Fonte: SPrev 2018

Ao analisar o desempenho dos municípios em cada um dos subíndices relativos ao grupo de Conformidade, verificou-se que as maiores dificuldades estão concentradas em dois subíndices: (i) Cobertura exclusiva a servidores efetivos; e (ii) aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN nº 3.922/2010, conforme Quadro 5.

**Quadro 5 - Ocorrências de zero mais frequentes no grupo de Conformidade**

Grupo Conformidade – Subíndices	Ocorrências mais frequentes
<b>Cobertura exclusiva a servidores efetivos</b>	<b>1.589</b>
<b>Aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN</b>	<b>1.096</b>
Escrituração de acordo com Plano de Contas	872
Caráter contributivo	698
Utilização dos recursos previdenciários	506
Existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a participação dos segurados	398
Regras de concessão, cálculo e reajustamento de benefícios	374
Equilíbrio Financeiro e Atuarial	372
Concessão de benefícios não distintos do RGPS - previsão legal	372
Inclusão de parcelas remuneratórias temporárias	370

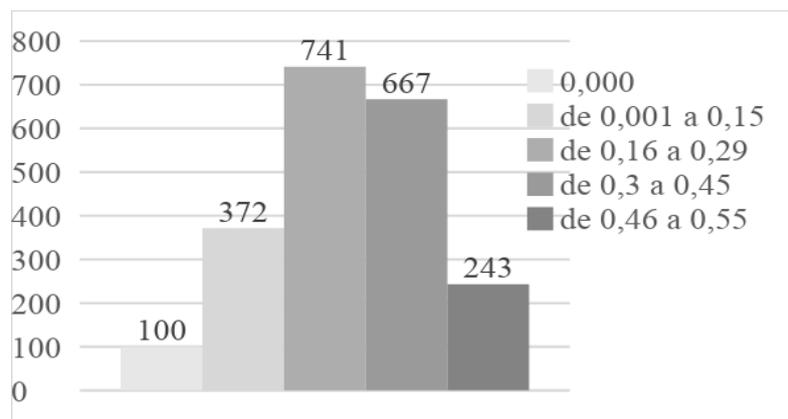
Fonte: Sprev

No caso do Subíndice “cobertura exclusiva a servidores efetivo”, é observada a regularidade ou não no critério de vinculação na condição de segurados do RPPS permitida exclusivamente aos servidores públicos titulares de cargos efetivos. Na análise das aplicações financeiras de acordo com Resolução CMN, os seguintes quesitos são pontuados: previsão legal; aplicações financeiras de acordo com CMN - Adequação Política Investimentos - Decisão Administrativa; Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Consistência das Informações.

Com relação ao **indicador de equilíbrio**, é possível perceber uma maior variação das notas. A maior distribuição se dá entre 0,16 e 0,29, ou seja, aproximadamente 34,09% dos entes federados atendem apenas medianamente as exigências da legislação previdenciária (Gráfico 2).

Fonte: dados SPREV 2018/1

**Gráfico 2 - Atendimento dos requisitos para cumprimento no grupo Equilíbrio.**



Fonte: Sprev

Ao analisar as ocorrências mais frequentes no atendimento ao indicador de equilíbrio, verifica-se que em todos os Subíndices há problemas, com destaque para a precária observância da Relação Ativos / (Aposentados + Pensionistas) e para a (in) Solvência Atuarial que pontua 0,09 no grupo Equilíbrio de 0,55 (Quadro 6).

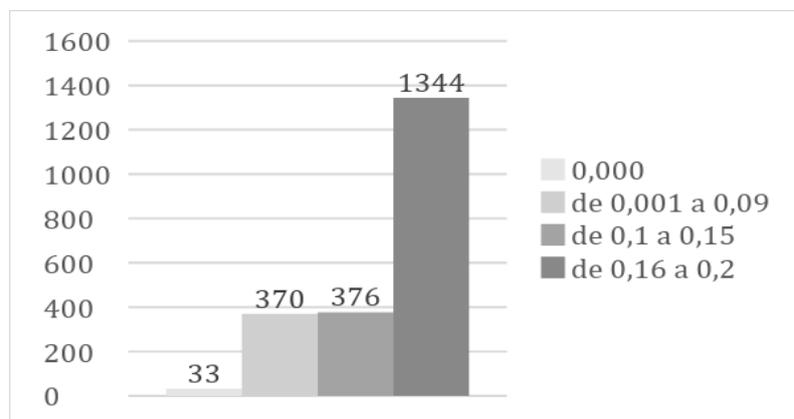
**Quadro 6 - Ocorrências de zero mais frequentes no grupo de Equilíbrio**

Grupo Conformidade – <b>Equilíbrio</b>	Ocorrências mais frequentes
<b>Relação Ativos / (Aposentados + Pensionistas)</b>	<b>616</b>
Solvência Atuarial	574
Comprometimento Atuarial da RCL	439
Endividamento Previdenciário	305
Solvência Financeira	229

Fonte: Sprev

Quando se analisa o **indicador da transparência**, verifica-se que 63,3% dos entes federados atingiram a nota máxima, pontuando entre 0,16 e 0,2 (Gráfico 3).

**Gráfico 3 - Atendimento dos requisitos para cumprimento no grupo Transparência.**



Fonte: SPrev

Com relação às ocorrências mais frequentes dos entes federados que não alcançaram nota máxima do indicador de transparência, destaca-se o Subíndice “Envio dos DIPR até o bimestre anterior” (Quadro 7).

**Quadro 7 - Ocorrências de zero mais frequentes no grupo de Transparência**

Grupo Conformidade – <b>Transparência</b>	Ocorrências mais frequentes
<b>Envio dos DIPR até o bimestre anterior</b>	<b>1687</b>
Enviou todos os DAIR até o mês anterior	838
Enviou o DRAA do ano 20AA, com a situação "Documentos Digitalizados Enviados"	256
Enviou o DPIN do próprio ano	38

Fonte: Sprev

O Subíndice “envio dos DIPR até o bimestre anterior” refere-se às informações das bases de cálculo, dos valores das contribuições devidas e repassadas e de outras informações sobre receitas e despesas, necessárias à verificação do caráter contributivo e da utilização dos recursos previdenciários do RPPS. Caso tenha sido enviado parcialmente, a nota também será proporcional e terá um peso maior em ‘não enviou’ de períodos passados. E, portanto, o envio regular se dá por o envio completo dos relatórios. O subíndice corresponde à 0,10 do total do índice da Transparência.

Ao pontuar no primeiro semestre de 2018 os entes federados municipais nos subíndices dos respectivos indicadores estabelecidos para a classificação no ISP-RPPS, a Sprev apresentou que apenas o município de Macieira, do Estado de Santa Catarina, conseguiu atingir a pontuação máxima em todos os quesitos analisados (nota 1,0). 10 municípios não conseguiram pontuar em nenhum dos requisitos analisados (nota zero) (Quadro 8).

**Quadro 8 - Classificações dos piores e melhores municípios no ISP-RPPS em 2018/1**

<b>Média Geral</b>	
Piores	Melhor
Amarante Do Maranhão - MA Barcelos - AM Canutama - AM Carneiros - AL Fonte Boa - AM Girau Do Ponciano - AL Itaipava Do Grajaú - MA Japaratinga - AL Manacapuru - AM Tabatinga - AM	Macieira – SC
2113º -2123º	1º
Pontuação: 0,00 em todos os grupos.	Pontuação 1, pontuação máxima em todos os grupos.

Fonte: SPrev 2018

Observa-se que as piores classificações estão concentradas nos Estados do Norte (Amazonas) e Nordeste brasileiro (Maranhão e Alagoas), mostrando que melhores políticas de gestão previdenciária devam ser implementadas nessas regiões.

## 5.2 Conhecimento dos gestores a respeito do ISP-RPPS

Ao serem questionados sobre seu conhecimento a respeito do ISP-RPPS e das variáveis que são objeto de análise para ranqueamento das unidades gestoras de RPPS com relação aos itens analisados, tanto o gestor que está no grupo das piores notas atribuídas (Gestor 1) como o gestor melhor pontuado (Gestor 2) demonstraram desconhecimento até mesmo sobre a existência do indicador e sua exigência no âmbito do Município:

*“...essa parte quem pode responder é o consultor contratado que assessorava o Instituto [...] ele é contratado para isso” (Gestor 1)*

*“...você está me falando que ele foi criado há um ano, até agora eu não estava sabendo disso, mas ele [consultor contratado] está se atualizando, ele está fazendo.” (Gestor 1)*

*“... Eu sabia que existia, mas que era para os Estados, porque antes era para os Estados...” (Gestor 2)*

Sobre a estratégia adotada para classificação das unidades gestoras de RPPS em relação ao ranking do ISP-RPPS publicado pela SpreV, o melhor classificado só soube do ranking no dia que ganhou o prêmio porque participava do congresso onde o prêmio foi entregue:

*“...Foi uma surpresa para nós quando vimos o resultado, surpresa mesmo porque tem muita coisa para melhorar no fundo.” (Gestor 2)*

*“...eu fiquei sabendo realmente que tinha para municípios no dia da abertura do Conaprev que o secretário de previdência comentou. [Então foi o seu primeiro contato com o indicador?] Sim.” (Gestor 2)*

Ao ser questionado sobre os efeitos do ranking em sua unidade gestora, o gestor que estava entre os últimos classificados do ISP-RPPS demonstrou nervosismo, alegando que os problemas decorriam da gestão passada e que seu consultor é quem poderia falar respeito:

*“...,mas isso é da gestão passada... ficamos com dificuldade por conta da gestão passada, de fazer as atualizações, mas já estamos atualizando.” (Gestor 1)*

*“...o consultor, ligue para ele aí, aí você complementa comigo, que ele vai te responder.” (Gestor 1)*

No caso do gestor premiado, demonstrou satisfação pessoal, uma vez que o prêmio deu publicidade à sua boa gestão, mas não houve contato nem da SpreV nem do Tribunal de Contas depois da divulgação do prêmio:

*“...depois dali (Conaprev), a gente conversou bastante, saiu matéria da FINPASC. A revista Investidor também nos ligou para pedir informações. Outros municípios entraram em contato, houve até a repercussão na comunidade, na prefeitura, na câmara dos vereadores, isso foi muito*

*positivo, ficou uma imagem de que o fundo dos servidores está sendo bem conduzido (Gestor 2)*

*“...A gente só conversou com o Narlon aquele dia (Conaprev), batemos um papo, mas depois não. [E o Tribunal de Contas?] Não houve contato...” (Gestor 2)*

Agora cientes da existência do indicador e do ranking publicado pela SpreV, foi perguntado aos gestores quais estratégias eles vão adotar daqui para frente e quais os desafios a serem superados para alcançar a pontuação máxima do ISP-RPPS. O Gestor 1 ainda estava procurando entender do que se tratava o indicador, enquanto o Gestor 2 diz ter interesse em manter-se bem pontuado no ranking, e que seu principal desafio é atender as exigências relacionadas com a dimensão Transparência:

*“...São as informações né, tem que passar, talvez ele ainda não passou. ” (Gestor 1)*

*“...possivelmente não vamos conseguir manter o primeiro lugar, mas a gente vai continuar os quesitos dos três principais, a gente vai continuar como está sendo feito, por ter tirado nota máxima. Talvez tenham coisas ali que eu não entenda dos indicadores, como funciona...” (Gestor 2)*

*“...estamos pensando em criar o próprio site do fundo alguma estratégia assim, para ter essa informação mais direta, para os órgãos públicos estamos mantendo né, para o ministério, tribunal de contas, mas para o servidor estamos pensando em melhorar essa transparência...” (Gestor 2)*

Portanto, a partir das entrevistas realizadas, foi possível perceber que nem o fundo com a melhor colocação e nem o fundo classificado entre os piores no ranking do ISP-RPPS conheciam as exigências para premiação do indicador. Dessa forma, ambos não fizeram nenhuma estratégia para alcançar suas colocações, concluindo que o indicador é pouco conhecido entre os RPPS municipais.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise dos relatórios de resultados do ISP-RPPS publicados pela SpreV em 2017 e 2018 mostram que nenhuma Região do Brasil conseguiu mudar sua classificação no período, permanecendo a Região Sul sempre na primeira posição e a Região Nordeste sempre na última posição. Quando essa análise é feita a partir do desempenho dos Estados, verifica-se que apenas cinco Estados conseguiram melhorar sua classificação (Acre, Pará, Maranhão, Piauí e Minas Gerais) enquanto três Estados (Tocantins, Sergipe e Rio Grande do Sul) e o Distrito Federal caíram de posição.

Ao desdobrar a análise pelos Subíndices que compõem as três dimensões do ISP-RPPS (Conformidade, Equilíbrio e Transparência), é possível perceber que as principais dificuldades para se obter a pontuação no indicador estão relacionadas à regularidade no critério de vinculação na condição dos assegurados pelo RPPS e as aplicações financeiras com a resolução do CMN (Conformidade), a relação de servidores ativos pelo total de aposentados e pensionistas (Equilíbrio) e o envio do relatório de Informações Previdenciárias e Repasses (Transparência).

No que tange à percepção dos gestores do RPPS entrevistados, verificou-se que ambos demonstraram desconhecimento sobre a existência do prêmio e sua exigência no âmbito dos municípios brasileiros, portanto, não desenvolveram nenhuma estratégia para obter os resultados alcançados, o que demonstra que o ISP-RPPS ainda é pouco conhecido entre os RPPS municipais.

Para futuras pesquisas, recomenda-se investigar com mais profundidade porque tantos RPPS vêm apresentando subíndices com notas zero e como essas dificuldades podem ser superadas tanto do ponto de vista normativo como do ponto de vista operacional.

Quanto às limitações do estudo, tem-se: (i) pouca literatura a respeito do ISP-RPPS por ser um indicador muito recente e contar com apenas três relatórios divulgados; (ii) a recente divulgação de apenas um relatório semestral sobre os municípios, até o presente estudo, que inviabilizou traçar uma análise histórica.

## REFERÊNCIAS

Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, 63(5), 586-606.

Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public administration*, 84(3), 517-538.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Nota Técnica SEI nº1 de 06 de setembro de 2017, Apresenta o Indicador De Situação Previdenciária – Metodologia. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/09/indicador-de-situa%3%87%c3%83o-previdenci%3%81ria-isp-rpps-nota-t%c3%89cnica-codae-cgaci-srpps-sprev-mf-1-2017-1.pdf>>.

Catelli, A., & Santos, E. S. (2004). Mensurando a criação de valor na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, 38(3), 423-450.

Cobo, B., & Sabóia, A. L. (2016). Uma contribuição para a discussão sobre a construção de indicadores para implementação e acompanhamento de políticas públicas. *Anais*, 1-16.

Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness. *Public administration review*, 62(6), 712-725.

de Martino Jannuzzi, P. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, 36(1), 51-72.

Jannuzzi, P. D. M. (2009). Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. In *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações* (pp. 141-141).

de Martino Jannuzzi, P. (2014). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 137-160.

de Martino Jannuzzi, P. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, 36(1), 51-72.

de Martino Jannuzzi, P. (2014). Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, 25(58), 22-42.

Kayano, J., & de Lima Caldas, E. (2001). *Indicadores para o diálogo*. Instituto Pólis.

Lieb, S., & Goodlad, J. (2005). *Principles of adult learning*.

Pacheco, R. S. (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 14(55).

Ministério da Saúde (BR). (2012). Rede Interagencial de Informação para a Saúde. Indicadores e dados básicos: Brasil-2011.

Santos, L. A. D., & Souza, R. L. S. D. (2002). Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas.

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA (SPrev), Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, Indicador de Situação Previdenciária / ISP-RPPS-2018-01.Relatório. Brasil, 2018.

SILVA, M. e SILVA, J., Avaliação do Desempenho de Instituições Públicas e Privadas, 1ª Edição: Alínea, 2018

da Silva, M. C., de Souza, F. J. V., da Silva, J. D. G., Araujo, A. O., & Borges, E. F. (2016). Índice de desempenho social com base nas funções sociais: ranking de desempenho dos Estados e do Distrito Federal. *Boletim Governnet de Orçamento e Finanças, volume único*, (140), 1131-1152.

Soligo, V. (2012). Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. *Estudos em avaliação educacional*, 23(52), 12-25.

Peters, B. G. (2000). Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 35-47.

TAKASHINA, N. T. Indicadores da qualidade e do desempenho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999

Vignochi, L., Gonçalo, C. R., & Lezana, Á. G. R. (2014). Como gestores hospitalares utilizam indicadores de desempenho?. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 54(5), 496-509.

WHO (World Health Organization). Catalogue of health indicators. Geneva, 1996.

## ANEXO – ROTEIRO ENTREVISTA

- Identificação do Município: nome completo e UF;
- Identificação do RPPS: nome completo
- Identificação do gestor: nome completo e telefone de contato
- Data e horário do contato, ligação por Skype®, tempo de duração da entrevista
- Roteiro de perguntas (*Probing Question*):
  - Conhecimento a respeito do ISP-RPPS e das variáveis que são objeto de análise para ranqueamento das unidades gestoras de RPPS;
  - Estratégia adotada para classificação da unidade gestora de RPPS em relação ao ranking do ISP-RPPS publicado pela Spreve;
  - Possíveis efeitos da classificação da unidade gestora no ranking;
  - Estratégias a serem adotadas e desafios a serem superados para manter/obter melhor classificação no ranking.