



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**A Ouvidoria como Manifestação da Transparência Passiva nos Regimes Próprios de
Previdência dos Municípios Fluminenses**

Thomaz Thomazi, Fábio De Mendonça Florindo, Mariana Pereira Bonfim, Ivan Carlin Passos

[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação

A Ouvidoria como Manifestação da Transparência Passiva nos Regimes Próprios de Previdência dos Municípios Fluminenses

RESUMO

Compreendendo que a Ouvidoria é uma ferramenta de promoção da participação democrática dos cidadãos por meio da transparência passiva, este artigo buscou identificar de que forma os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios fluminenses se enquadram no nível I de certificação do programa Pró-Gestão RPPS, no indicador relacionado à Ouvidoria. Por meio de análise documental realizada nos *sites* dos RPPS fluminenses e seus respectivos entes federativos, evidenciou-se que, dentre os 92 municípios existentes no estado, apenas 79 possuem RPPS. Além disso, 54,4% disponibilizam um canal de comunicação no RPPS, ao passo que 43,1% o disponibilizam por meio do Ente Federado de vinculação e 2,5% não possuem tal canal de comunicação. Destarte, concluiu-se que a maioria dos RPPS tem dado a devida importância ao previsto no Manual do Pró-Gestão RPPS, especificamente quanto ao cumprimento do objetivo de dar mais transparência ao relacionamento com os segurados e com a sociedade.

Palavras-chave: Regime Próprio de Previdência Social. Transparência. Ouvidoria. Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO

A transparência na gestão pública tem sido cada vez mais debatida, sendo objeto de diversos estudos ao longo dos últimos anos (RODRIGUES, 2020a, 2020b; VISENTINI *et al.*, 2021), haja vista sua importância para a democracia dos Estados (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010). Neste contexto, Norberto Bobbio destacava a transparência como um dos elementos que caracterizam a superioridade da democracia perante regimes autoritários (BOBBIO, 2000).

Diversas nações ao redor do mundo vêm tomando iniciativas destinadas a promover a transparência, seja em nível global, como o Governo Aberto (OCDE, 2022), seja em nível local, como os diversos atos normativos dos entes federados brasileiros, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o aperfeiçoamento promovido pela Lei de Acesso à Informação (LAI), dentre outras (RODRIGUES, 2020a).

A governança corporativa no serviço público consiste na capacidade técnica de prestar serviços à sociedade, gerir recursos públicos e divulgar informações de seus atos, caracterizando esta última como a manifestação do princípio da transparência, sendo um dos pilares da governança pública (PALUDO, 2016). Esse princípio pode ser dividido em transparência ativa, que é a disponibilização espontânea de informações pelo governo, e transparência passiva, a qual consiste nas informações fornecidas pelo governo após prévia solicitação do interessado (BRASIL, 2011).

Visando a materialização da transparência e da participação democrática dos cidadãos na administração pública, foi instituída no Brasil a Lei nº 13.460/2017, a qual “dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública” (BRASIL, 2017) e institui, em seus capítulos III e IV, as ouvidorias, que passaram a ser um importante elo de comunicação entre os usuários de serviços públicos e a administração pública.

As ouvidorias constituem importante ferramenta de participação democrática e controle dos atos da administração pública, auxiliando no aprimoramento dos serviços públicos e na formulação, implementação e execução de políticas públicas (FERNANDES; MOREIRA; RIBEIRO, 2016), e estão presentes nos mais diversos órgãos públicos, dentre eles os órgãos gestores da previdência social.

O Sistema Previdenciário brasileiro é estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seus artigos 40, 201 e 202, e é dividido em: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tendo o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) como órgão gestor dos benefícios dos trabalhadores submetidos às normas previstas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), instituído pelos entes federados e responsáveis pela gestão dos benefícios previdenciários de seus servidores efetivos; e Regime de Previdência Complementar (RPC), que pode ser na modalidade aberta ou fechada. Os dois primeiros são de filiação obrigatória, ao passo que o último tem como característica a adesão facultativa por parte do segurado (BRASIL, 1988).

No âmbito dos RPPS, o Governo Federal instituiu o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), que, em que pese ser de adesão facultativa pelos RPPS, estabeleceu uma série de indicadores com vistas a fomentar as boas práticas de gestão e garantir maior transparência para segurados e para a sociedade (BRASIL, 2022a). Dentre as diversas práticas de boa gestão a serem adotadas pelos RPPS aderentes ao programa Pró-Gestão, figura a instalação e manutenção da Ouvidoria: conforme consta no Manual do referido programa, na dimensão Governança Corporativa, foram estabelecidos níveis de aderência a serem observados para que os RPPS obtenham a certificação de acordo com os objetivos alcançados, onde o nível I é o mais básico, com um grau de exigência menor, enquanto o nível IV demonstra os RPPS que adotam as melhores práticas de governança em relação a este ponto (BRASIL, 2022a).

Diante disso, surge o seguinte problema de pesquisa: **De que forma os RPPS municipais do estado do Rio de Janeiro atendem aos moldes no nível I, do indicador**

Ouvidoria, do Programa Pró-Gestão RPPS? Assim, o objetivo deste artigo é identificar como os RPPS dos municípios fluminenses se enquadram no nível I certificação do Programa Pró- Gestão RPPS, no indicador relacionado à Ouvidoria.

A relevância deste estudo se dá pelo fato de os RPPS serem responsáveis pela gestão de montante expressivo de recursos, tendo administrado em 2020 cerca de 157 bilhões de reais em investimentos dos seus respectivos segurados (SPREV, 2021). Além disso, eventual insuficiência financeira do RPPS deve ser repostada pelo respectivo ente federado (BRASIL, 1998), o que reforça mais ainda a necessidade de haver uma boa gestão dos RPPS. Ademais, as Ouvidorias funcionam como um importante elo de comunicação entre a sociedade e o poder público, de modo a promover a *accountability* e garantir a transparência passiva, por meio do atendimento às demandas dos usuários e interessados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir será apresentado o referencial teórico que embasa o presente artigo. Inicialmente serão abordados os fundamentos e aspectos conceituais relacionados à transparência governamental. Em seguida, as ouvidorias serão demonstradas como ferramentas aptas à promoção da transparência passiva, para, por fim, serem feitas considerações a respeito das ouvidorias dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sua relevância e como o Governo Federal fomenta a criação e manutenção de ouvidorias nos RPPS por meio do programa de certificação intitulado Pró-Gestão RPPS.

2.1. Transparência na Administração Pública

A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo novas ferramentas de controle democrático, em diversos dispositivos. Dentre eles, destacam-se os princípios consagrados no artigo 37, no qual foi introduzido o princípio da publicidade, representando um avanço no que diz respeito ao conhecimento dos atos da administração pública pela sociedade (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Destaca-se também o capítulo relativo aos direitos e garantias fundamentais, em que o inciso XXXIII do art. 5º trouxe uma garantia ao cidadão perante os governantes, no que diz respeito ao direito de obtenção de informações públicas ou de interesse particular, representando alicerce sobre o qual a Lei de Acesso à Informação se sustentaria anos depois (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

O artigo 74, §2º, da Carta Magna preconiza que os responsáveis pelo Controle Interno da Administração Pública, caso tomem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, têm a obrigação de dar ciência ao Tribunal de Contas da União (TCU), devendo haver, neste caso, plena transparência na divulgação de informações do Controle Interno da Administração

Pública Direta ou Indireta ao respectivo Tribunal de Contas ao qual é vinculado. Já no capítulo relativo às finanças públicas, o artigo 162 da Lei Maior preconiza que os entes devem divulgar mensalmente a arrecadação tributária, ao passo que o artigo 165 estabelece as Leis orçamentárias, fundamentais para a promoção da transparência orçamentária, e o seu §3º aborda a necessidade de os Entes publicarem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), com periodicidade bimestral.

No que diz respeito ao plano normativo infraconstitucional, no ano 2000 adveio a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas destinadas à responsabilidade na gestão fiscal. O artigo 48 do referido normativo estabelece, dentre outras medidas, a obrigatoriedade do poder público em dar ampla divulgação aos relatórios orçamentários, financeiros e fiscais, bem como a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000).

Em 18 de novembro de 2011 foi instituída a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), com vistas a garantir e regular o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (BRASIL, 2011). A LAI constitui importante mecanismo de promoção da transparência, por meio da qual o Brasil deixa de ser mero detentor do monopólio de documentos oficiais para assumir a posição de guardião das informações públicas, tanto no que diz respeito à transparência ativa quanto à passiva (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Apesar de tema amplamente debatido, o termo “transparência” possui conceito e sentido fluidos ao longo dos séculos, tendo atualmente uma conotação mais política, após longo período de transformações envolvendo seu significado (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Neste sentido, um fator importante a ser destacado é o caráter democrático atualmente atribuído à transparência, de modo que o uso do termo é relacionado aos Estados democráticos modernos (PALUDO, 2016).

Sobre a relação entre transparência e democracia, Dahl (2001) assevera que, no que diz respeito à exigência democrática de fontes alternativas e independentes de informação, o governo possui a obrigação de fornecer as informações de um modo que sejam suficientemente entendidas pelos cidadãos, o que é chamado pelo autor de “compreensão esclarecida”.

O termo transparência possui origem latina, denotando a permeabilidade da luz, translucência, associando-a à ideia de algo claramente visível. No que tange ao seu aspecto político, ainda no século XIX, a transparência foi alçada por Jeremy Bentham ao posto de

princípio basilar da gestão pública, ganhando sentido político já naquela época (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

A transparência na gestão pública possui uma diversidade de definições, relacionando-se com o Estado de Direito, a participação democrática, a eficiência econômica, as iniciativas contra a corrupção, os direitos humanos, dentre outros valores (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022). Em relação às fontes governamentais que conceituam o termo, para o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, a transparência é alçada ao *status* de princípio básico de governança, sendo conceituada como a “possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil” (TCU, 2014).

Um fato importante a ser destacado é o de que diversos estudos apontaram a transparência como um princípio que rege a governança pública (RODRIGUES, 2020b; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019) e de um governo aberto (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2022). Assim, com base nestes conceitos, entende-se que a transparência, no contexto atual, é um dos fundamentos da boa governança, consistindo na ampla divulgação de todos os dados governamentais públicos, de forma aberta, acessível e compreensível.

Além disso, a transparência é considerada um dos pilares da *accountability* (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010; FILGUEIRAS, 2011), aqui entendida, dentre suas diversas concepções, como o dever de responsabilização e de prestação de contas na administração pública (MORAIS; TEIXEIRA, 2016) e que, por sua vez, constitui-se em elemento essencial à democracia contemporânea (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Nos termos da legislação brasileira, a transparência pode ser entendida sobre dois aspectos: a transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa consubstancia-se na publicação do máximo de informações sem que haja a obrigatoriedade de sua divulgação, sendo a difusão periódica de informações sobre a gestão governamental a partir de ações voluntárias dos gestores públicos, mesmo que não haja a obrigação legal de divulgação de informações (BRASIL, 2021). Já a transparência passiva diz respeito à obrigatoriedade do Estado em divulgar informações à sociedade quando requerido, exceto se estas forem sigilosas nos termos da legislação correlata (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016; RODRIGUES, 2020b; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

2.2. As Ouvidorias como Ferramentas de Transparência Passiva

A Ouvidoria é a instância de controle responsável por promover a participação do usuário na administração pública, de modo a garantir a efetividade da prestação dos serviços

públicos e propor seu aperfeiçoamento, estabelecer o relacionamento com a sociedade para o devido tratamento e encaminhamento de reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios manifestados pelos usuários (BRASIL, 2017).

A Ouvidoria remonta à figura do *ombudsman*, termo cuja acepção contemporânea tem suas origens na Constituição Sueca de 1809 (CARDOSO, 2010). Já na América Latina, o surgimento e crescimento das Ouvidorias está associado ao movimento de redemocratização na região durante as décadas de 1980 e 1990 (UGGLA, 2004), ao passo que no Brasil notou-se um fortalecimento da Ouvidoria enquanto instituto a partir da década de 1990 (BEZERRA, 2014).

Percebe-se vantagens da Ouvidoria em relação aos demais mecanismos de participação do cidadão, como a acessibilidade e a liberdade de ação, por ser fácil e barato utilizar o canal da Ouvidoria, o qual não exige do indivíduo reclamante um esforço que, por exemplo, uma ação judicial exigiria (UGGLA, 2004).

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”. O aventado diploma legal dedica capítulo exclusivo para disciplinar as atribuições da Ouvidoria, configurando-se como a legislação principal acerca da temática.

De acordo com a lei, as manifestações dos usuários deverão ser respondidas com decisão final administrativa no prazo máximo de 30 dias, prorrogável uma única vez por igual período, mediante justificativa. As Ouvidorias deverão, dentre outras atribuições, consolidar estatisticamente as manifestações dos usuários, destacando os assuntos recorrentes, apontando falhas identificadas, as providências adotadas nas soluções apresentadas e sugerindo melhorias na prestação dos serviços públicos, por meio de relatório de gestão anual, direcionado à autoridade máxima do órgão de vinculação e o disponibilizando integralmente na *internet* (BRASIL, 2017).

Tais atribuições previstas na legislação dão maior peso à Ouvidoria, diferenciando-a de meros canais de comunicação, seja por meio do empoderamento da função, através, por exemplo, da possibilidade de o ouvidor participar na implementação de políticas públicas, propondo melhorias no serviço público, seja através de um maior nível de responsabilização, por meio do controle e avaliação da atuação da Ouvidoria, a ser feito pelo Conselho de Usuários (BRASIL, 2017; BASTOS; PEREIRA, 2019).

Apesar da importância de se ter um canal de ouvidoria à disposição dos cidadãos, sua disponibilização por si só não significa que houve a plena transparência passiva, uma vez que esta depende do atendimento às normas previstas na legislação, de modo a garantir aos cidadãos o acesso à informação e o direito de manifestação. Desta forma, a Ouvidoria se configura como

um dos principais instrumentos de transparência passiva, na medida em que representa o elo entre a administração pública e os usuários dos serviços públicos na resolução das demandas destes, além de prestar importante contribuição para a melhoria contínua da prestação do serviço público à sociedade e aos usuários.

2.3. A Ouvidoria nos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS

Em linhas gerais, a seguridade social brasileira é composta de três elementos destinados a políticas públicas ligadas aos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 correspondentes ao Estado de Bem-Estar Social, quais sejam, a assistência, a saúde e a previdência. Esta última possui atualmente caráter contributivo e solidário, após uma série de transformações ocorridas ao longo dos séculos. O regime previdenciário brasileiro atual é composto pela previdência privada e previdência pública, a qual é dividida entre Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ambos de filiação obrigatória (GOES, 2015), e o Regime de Previdência Complementar (RPC), de filiação facultativa (RANGEL; SABOIA, 2015).

Os RPPS são unidades gestoras da previdência dos servidores públicos do Ente Federado a ela vinculados, os quais são responsáveis pela gestão de montante expressivo de recursos públicos municipais, estaduais e federais. Atualmente, há cerca de 2.000 RPPS no Brasil que geram o somatório de mais de R\$277 bilhões (DAMASCENO; CARVALHO, 2021).

Com o objetivo de “incentivar os RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade” (BRASIL, 2022a), foi criado o Pró-Gestão RPPS, um programa de certificação institucional do governo federal. Por meio de uma série de indicadores, o programa avalia e estabelece graus de aderência às diretrizes propostas. Sua comissão de credenciamento e avaliação é composta por diferentes segmentos do poder público, como membros de Tribunais de Contas, dirigentes de RPPS Estaduais e Municipais e dirigentes de associações relacionadas à previdência no serviço público (BRASIL, 2022b).

Instituído inicialmente por meio da Portaria MPS nº 185/2015, o programa Pró-Gestão RPPS é implementado nos entes interessados que realizam adesão, sendo esta facultativa. O ente que aderir ao programa terá seu desempenho levado em consideração para fins de atribuição de nota em um *ranking* nacional de RPPS, qual seja, o Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), instituído pelas Portarias MPS nº 402/2008 e SPREV/ME nº 14.762/2020, que, por sua vez, avalia a gestão de todos os RPPS do Brasil, estejam eles participando ou não do Programa Pró-Gestão. Assim, o ente que participar do Pró-Gestão e obtiver um bom desempenho poderá vir a ter uma posição melhor no ISP-RPPS do que aqueles

que não participam, através da aferição do indicador de modernização da gestão (BRASIL, 2022c).

Outro ponto relevante é que o Governo Federal não fornece a certificação, mas sim uma entidade certificadora, a qual fora previamente credenciada. Assim, a entidade certificadora credenciada efetua os procedimentos de análise pormenorizada de cada RPPS com vistas a aferir o grau de aderência ao programa. Apesar da iniciativa do Governo Federal de fomentar as boas práticas de gestão dos milhares de RPPS brasileiros por meio de programa de certificação institucional, de um total de 2.117 RPPS em funcionamento (BRASIL, 2022c), verificou-se que apenas 498 destes RPPS aderiram ao aludido programa (BRASIL, 2022d).

Além disso, o referido programa possui quatro níveis de certificação (I, II, III ou IV). Quanto maior o nível de certificação pretendido, maior será o grau de exigência a que o RPPS será submetido.

O Pró-Gestão RPPS é dividido em 3 grandes dimensões: Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária. O item que se pretende abordar neste estudo é o da Ouvidoria, inserido na dimensão Governança Corporativa, dada a relação de interdependência existente entre estes.

Nos termos do Manual do Pró-Gestão RPPS, em sua versão 3.3:

A Ouvidoria é um serviço institucional para consultas, dúvidas, reclamações, denúncias, elogios e solicitações, que proporciona uma via de comunicação permanente entre a instituição e as pessoas ou grupos que nela possuem participação, investimentos ou outros interesses. (BRASIL, 2022a, p. 38).

Ainda conforme o Manual do Pró-Gestão RPPS, a Ouvidoria dos RPPS “proporciona uma via de comunicação permanente entre a instituição e as pessoas ou grupos que nela possuem participação, investimento ou outros interesses” (2022a, p. 38), e, no seu funcionamento, deve atender aos seguintes requisitos:

- a) Os gestores deverão utilizar os relatórios por ela produzidos para aprimorar os serviços e a administração do RPPS, analisando as sugestões, elogios, críticas, reclamações e denúncias recebidas, e acolhendo aquelas que forem pertinentes;
- b) Assegurar a confidencialidade e o sigilo dos registros;
- c) Encaminhar as demandas aos setores responsáveis e tomar as providências necessárias;
- d) Prover as informações necessárias aos demandantes sobre suas solicitações;
- e) Promover avaliação sobre o grau de satisfação dos segurados quanto ao atendimento;
- f) Acompanhar as providências tomadas pelos gestores e os prazos para cumprimento (BRASIL, 2022a, p.35).

A Ouvidoria, nesta concepção, não apenas atende aos segurados, mas também toda a sociedade que a rodeia, com vistas a obter informações e apresentar manifestações. Ainda

conforme com o aludido manual, ela deve ser implantada e mantida de acordo com o nível pretendido, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1: Níveis de aderência do item Ouvidoria do programa Pró-Gestão RPPS

Nível	Exigência
I	Disponibilização, no <i>site</i> do ente federativo ou do RPPS, de um canal de comunicação no modelo “fale conosco”.
II	Adicionalmente aos requisitos do Nível I, no mínimo 1 (um) servidor exercendo a função de Ouvidor na estrutura do ente federativo ou da unidade gestora do RPPS.
III	Adicionalmente aos requisitos do Nível I, no mínimo 1 (um) servidor efetivo exercendo a função de Ouvidor na estrutura do ente federativo ou da unidade gestora do RPPS.
IV	Adicionalmente aos requisitos do Nível I, no mínimo 1 (um) servidor efetivo exercendo a função de Ouvidor na estrutura da unidade gestora do RPPS, com certificação de Ouvidor e com procedimentos de atuação devidamente definidos em ato específico.

Fonte: Adaptado do Manual do Pró-Gestão RPPS (2022a, p. 35).

Percebe-se que quanto maior o nível pretendido pelo RPPS, maiores são as exigências em relação à instalação e manutenção da Ouvidoria. Destaca-se que no nível I apenas se exige a disponibilização no *site* de um canal de comunicação com o público externo, seja no RPPS ou no *site* do município de vinculação. Já o nível mais alto (IV) exige, além deste canal, que haja um cargo de Ouvidor ocupado por servidor efetivo na estrutura do RPPS, provido de certificação para o exercício da função e atuação definida em ato específico.

É importante destacar que o nível I de aderência possibilita ao RPPS disponibilizar um canal no modelo “fale conosco”, mais simples de ser implementado e disponibilizado do que uma Ouvidoria, que, por sua vez, deve atender a uma série de exigências legais. Isto ocorre porque a Lei nº 13.460/2017 estipula, nos artigos 13 a 17, as responsabilidades da Ouvidoria, dentre as quais se destacam as de elaborar relatório de gestão anual, propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços, responder às demandas dos cidadãos no prazo legal, ser submetido a avaliação pelo conselho de usuários, dentre outras que não se aplicam aos canais no modelo “fale conosco”.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance do objetivo proposto, inicialmente, identificou-se quais dos 92 municípios fluminenses adotaram o Regime Próprio de Previdência (RPPS). Observou-se um total de 79 RPPS municipais, de modo que os 13 municípios que têm seu regime previdenciário submetido às normas do RGPS foram excluídos da pesquisa, por não serem objeto de análise, conforme consta na Figura 1.



Figura 1: Municípios aderentes ao RPPS ou RGPS

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Posteriormente, a coleta dos dados foi realizada nos *sites* dos RPPS dos municípios do estado do Rio de Janeiro e, na ausência destes, no *site* da respectiva prefeitura à qual o RPPS se encontra vinculado. O procedimento de coleta consistiu, inicialmente, em alimentar uma planilha do programa Microsoft Excel® com os dados extraídos de todos os *sites* visitados.

A coleta das informações ocorreu entre os dias 13 e 17/12/2022, nos sites de 79 municípios e RPPS fluminenses. Os parâmetros utilizados para a coleta dos dados são os constantes no Quadro 2.

Quadro 2: Parâmetros utilizados para a coleta de dados

Informação a ser obtida	Modo de preenchimento dos dados na planilha
Qual o Regime Previdenciário?	RPPS; RGPS.
RPPS possui site próprio ou este é integrado ao site da prefeitura?	PRÓPRIO; INTEGRADO; NÃO POSSUI; Não se aplica por ser RGPS (NA).
RPPS aderiu ao Pró-Gestão?	SIM; NÃO.
Site	Link de acesso ao site do RPPS ou da Prefeitura.
Possui canal de atendimento (tipo fale conosco) no site do RPPS?	Se sim, colar o link do respectivo site do RPPS; se não, informar "NÃO".
Possui canal de atendimento (tipo fale conosco) no site da Prefeitura?	Se sim, colar o link do respectivo site da prefeitura; se não, informar "NÃO".
Possui ouvidoria própria no site do RPPS?	Se sim, colar o link;

	se não, informar "NÃO"; se o RPPS ou município usar apenas o canal Fala.br, informar "FALA BR".
Possui ouvidoria própria no site da prefeitura?	Se sim, colar o link; se não, informar "NÃO"; se o RPPS ou município usar apenas o canal Fala.br, informar "FALA BR".

Fonte: Elaborado pelos autores.

Foram desconsiderados os contatos e *links* de *sites* disponibilizados pelo ente municipal, mas que na verdade se tratavam de *links* para o portal Fala.br e outras ferramentas de comunicação do Governo Federal, por não serem próprias do Ente/RPPS, bem como *links* de acesso que estavam inoperantes no momento da realização da consulta, ou que redirecionavam a outras páginas que não estavam relacionadas aos canais de atendimento acima descritos.

Após a coleta dos dados, as informações foram filtradas, de modo a evidenciar a quantidade de RPPS municipais, além daqueles que possuem *site* próprio ou não, bem como o quantitativo dos RPPS que se enquadram ou não no nível I do item Ouvidoria, da dimensão Governança Corporativa do programa Pró-Gestão RPPS.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Antes de serem apresentados e analisados os resultados da pesquisa, é importante ressaltar que o processo de adesão dos entes federativos ao programa Pró-Gestão RPPS iniciou-se em 2018, com a publicação da Portaria SPREV nº 3, de 31 de janeiro de 2018, a qual aprovou o manual do Pró-Gestão RPPS e os procedimentos relativos à adesão, funcionamento e respectiva certificação, cujo primeiro ente a recebê-la, ainda no ano de 2018, foi o Estado do Rio de Janeiro, tendo como RPPS o Fundo Único de Previdência do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência).

Assim, desde o início da abertura do programa para adesão, em 2018, identificou-se que, dentre os 79 RPPS municipais no Estado do Rio de Janeiro, 32 deles aderiram ao programa Pró-Gestão RPPS ao longo dos anos, conforme Gráfico 1.

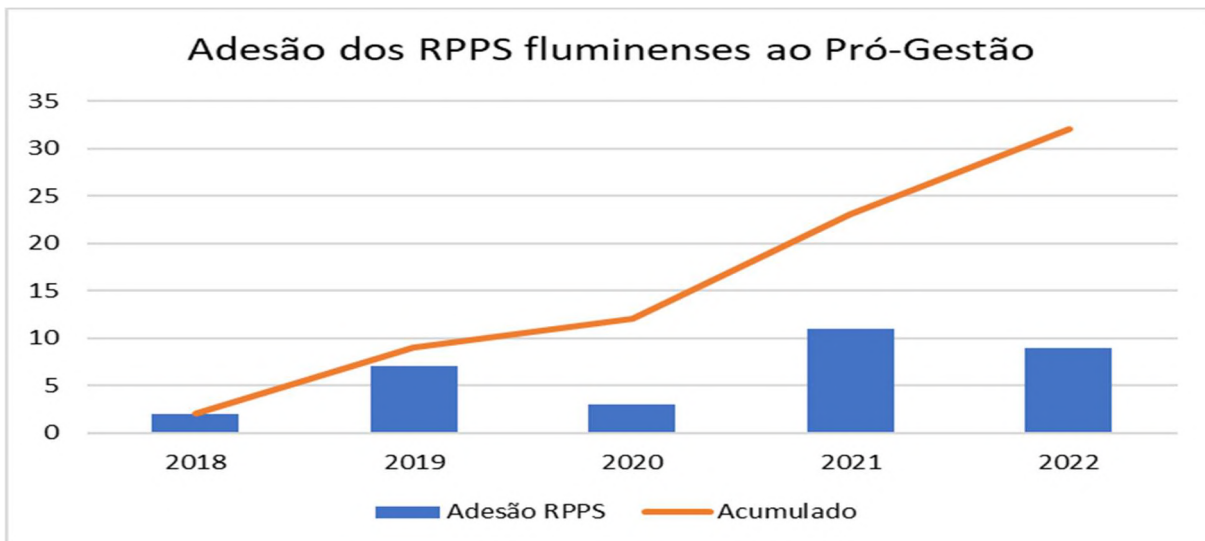


Gráfico 1: Adesão dos RPPS fluminenses ao Pró-Gestão
 Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Um fato a ser considerado é a constatação de que alguns dos municípios mais populosos do Estado do Rio de Janeiro ainda não haviam aderido ao Programa Pró-Gestão RPPS, em sua grande parte pertencentes à região metropolitana. São eles: Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Magé e Petrópolis. Somados, totalizam uma população estimada de 10.511.511 habitantes, ou seja, 60,19% da população do Estado do Rio de Janeiro, a qual totaliza 17.463.349 habitantes (BRASIL, 2022e).



Figura 2: RPPS que aderiram ao Pró-Gestão até 2022
 Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Apesar da minoria dos RPPS municipais no Rio de Janeiro ter aderido ao programa Pró-Gestão RPPS, a presente pesquisa buscou aferir se todos os 79 RPPS fluminenses atendem aos critérios do referido programa, estejam nele inscritos ou não.

Em seguida, que diz respeito ao meio eletrônico disponibilizado pelos entes governamentais, dentre os 79 RPPS encontrados, foi verificado se cada RPPS possui *site* institucional próprio ou se utiliza um endereço eletrônico do Ente Federado para veicular suas informações. Foi identificado um total de 62 RPPS que possuem *site* próprio e 12 RPPS que utilizam o *site* da prefeitura de vinculação. Foi identificado ainda, que 5 RPPS não possuem *site* próprio nem disponibilizam suas informações de forma integrada no *site* da prefeitura à qual está vinculado, como pode ser observado na Figura 3.



Figura 3: RPPS que veicula informações por meio de *site* próprio, da prefeitura de vinculação ou nenhum
Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Após identificados os sites de cada RPPS e das respectivas prefeituras, analisou-se o quantitativo de RPPS municipais no estado do Rio de Janeiro que (i) possuem canal de atendimento (Ouvidoria ou do tipo Fale Conosco) no *site* do RPPS; e (ii) aqueles que utilizam algum canal de atendimento (Ouvidoria ou do tipo Fale Conosco) por meio do *site* do Ente Federativo de vinculação, com o objetivo de identificar quais os RPPS municipais se enquadram no nível I do programa de certificação institucional Pró-Gestão RPPS, no quesito Ouvidoria, item componente da dimensão Governança Corporativa. Os dados estão dispostos na Tabela 1.

Tabela 1: Canais de atendimento disponibilizados por RPPS e respectivos Municípios

Categoria	Descrição	Quantidade	Percentual
A	RPPS que disponibiliza Ouvidoria em seu <i>site</i>	32	40,5%
B	RPPS que não se enquadra na categoria A, mas o <i>site</i> do Município de vinculação disponibiliza Ouvidoria	29	36,7%
C	RPPS que não se enquadra nas categorias A e B, mas disponibiliza canal de comunicação do tipo "Fale Conosco" em seu site próprio	11	13,9%
D	RPPS que não se enquadra nas categorias A, B e C, mas o Município de vinculação disponibiliza canal de comunicação do tipo "Fale Conosco"	5	6,4%
E	RPPS e respectivo Município que não disponibilizam nenhum contato enquadrado no nível I do Pró-Gestão RPPS	2	2,5%
Total		79	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Os resultados evidenciados na Tabela 1 demonstram que apenas 2,5% dos RPPS municipais fluminenses não se enquadram nos requisitos estabelecidos pelo nível I do item Ouvidoria, que faz parte da dimensão Governança Corporativa do programa Pró-Gestão RPPS. Além disso, verificou-se também que a maioria (54,4%) utiliza seus próprios *sites* para disponibilizar canais de contato de Ouvidoria, do tipo ‘Fale Conosco’ ou similares.

Porém, percebe-se que o fato de a maioria dos RPPS não possuir Ouvidorias próprias vai de encontro ao objetivo finalístico do programa Pró-Gestão, qual seja, o de promover as boas práticas de gestão nos RPPS (BRASIL, 2022a). Como se infere do Quadro 1, o intuito do programa é o aperfeiçoamento contínuo, por meio do objetivo final que seria o enquadramento no nível IV do quesito ‘Ouvidoria’. Aliás, passados mais de quatro anos desde a implementação do programa, ainda não há RPPS fluminense que tenha alcançado este último nível (BRASIL, 2022d).

Por fim, buscou-se identificar também o quantitativo de RPPS que se enquadram no nível II do referido indicador, porém encontrou-se como limitação o fato de a maioria dos municípios não divulgar de maneira clara informações relacionadas à estrutura do Setor de Ouvidoria, limitando-se a mencionar seus canais de contato.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme resultados apresentados, a expressiva maioria dos RPPS e respectivos municípios fluminenses estão adequados ao nível I do item Ouvidoria, na dimensão Governança Corporativa do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – Pró-Gestão RPPS.

Apesar disso, observa-se que o nível I em questão possui baixa exigência, uma vez que admite o enquadramento do RPPS, mesmo que este não possua Ouvidoria própria, o que é o caso de 45 RPPS fluminenses (57,0%). Assim, a minoria dos RPPS (40,5%) disponibiliza Ouvidorias próprias.

Conforme revisão de literatura correlata, a Ouvidoria constitui importante ferramenta de materialização da democracia participativa e transparência passiva no setor público, de modo que o cenário que melhor traduz este ideal democrático seria o da adoção de Ouvidorias próprias por todos os RPPS estudados, nos moldes do Nível IV do Pró-Gestão RPPS, o que não se observou na pesquisa feita em seus sítios eletrônicos.

No que diz respeito às limitações da pesquisa, uma identificada foi a falta de padronização da disponibilização das informações pelos RPPS e respectivos municípios, o que dificultou a obtenção dos dados pretendidos. Outra limitação da pesquisa foi a de que alguns RPPS e municípios disponibilizam canais de atendimento, mas, ao acessá-los, percebeu-se que as páginas estavam fora do ar, ou direcionavam a *sites* relacionados a canais de comunicação do governo federal. Além disso, pretendia-se realizar o exame do objeto de pesquisa sob o enfoque do nível II do item ‘Ouvidoria’ do Pró-Gestão RPPS, porém se percebeu ao longo da pesquisa que os RPPS geralmente não disponibilizavam as informações tal como proposto pelo Manual do Pró-Gestão RPPS (*“Adicionalmente aos requisitos do Nível I, no mínimo 1 (um) servidor exercendo a função de Ouvidor na estrutura do ente federativo ou da unidade gestora do RPPS”*).

A relevância do tema pode ser demonstrada através do presente estudo, uma vez que os RPPS movimentam montante significativo de recursos e sua eventual má-gestão pode gerar repercussões em outros serviços públicos, uma vez que a Lei nº 9.717/98 informa que eventual insuficiência financeira do RPPS deve ser compensada por meio de aportes do Tesouro do respectivo Município, o que pode vir a comprometer outras políticas públicas, como saúde, educação e segurança pública.

Como sugestões para pesquisas futuras, sugere-se a aferição da aderência dos RPPS municipais aos demais níveis do item Ouvidoria, na dimensão Governança Corporativa do programa Pró-Gestão RPPS, além do acréscimo de outras variáveis descritivas ou explicativas ao levantado pelo presente estudo, de modo a identificar outras possíveis causas para os resultados encontrados. Sugere-se ainda a realização de pesquisas no intuito de avaliar o efetivo funcionamento dos canais de ouvidoria disponibilizados pelos RPPS.

REFERÊNCIAS

BASTOS, C. S. P.; PEREIRA, C. L. C. O fortalecimento das ouvidorias como instrumento de controle social: análise e impactos para a aplicação da Lei 13.460/2017. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, pp. 31-39, 2019. DOI: <http://doi.org/10.37814/2594-5068.2021v4.p11-23>.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government information quarterly**, v. 27, n. 3, pp. 264-271, 2010. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>.

BEZERRA, H. M. S. Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 36, pp. 46-73, 2014.

BOBBIO, N. **Il futuro della democrazia**, trad. port. de Marco Aurélio Nogueira, **O futuro da democracia**, 10ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717compilado.htm. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 21 dez. 2022.

BRASIL. **Manual do Pró-Gestão RPPS**. 2022a. Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017). Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional>. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. Secretaria de Previdência/Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria SPREV/MTP nº 2.503, de 18 de março de 2022b**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/Portaria250318032022ComposioComisso.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **Relatório final do Indicador de Situação Previdenciária**. 2022c. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP_2022Relatrio_do_Indicador_de_Situao_Previdenciria.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **Pró-Gestão RPPS – Relação Entes**. 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/PROGESTAORELAOENTES07122022.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **IBGE - Estimativa populacional por Estado e por Município**. 2022e. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html>. Acesso em: 17 jan 2023.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: IPEA, 2010.

DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMASCENO, A. T.; CARVALHO, J. V. F. Avaliação dos novos limites de investimentos de ativos dos Regimes Próprios de Previdência Social estabelecidos pela Resolução CMN 3.922/2010. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 23, n. 4, pp. 728-743, out./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.7819/rbgn.v23i4.4128>.

FERNANDES, F. M. B.; MOREIRA, M. R.; RIBEIRO, J. M. Análise da atuação das ouvidorias estaduais do Sistema Único de Saúde como instâncias participativas. **Saúde Debate**, v. 40, n. especial, p. 201-212, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042016S17>.

FIGUEIREDO, V. S.; GAZONI, R. L. Transparência nos sites dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, v. 8, n. 2, pp. 130-143, mai./ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rcc.v8i2.42996>.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, pp. 65-94, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>.

GOES, H. M. **Manual de Direito Previdenciário: Teoria e Questões**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2015.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 15, pp. 107-119, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000400006>.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, pp. 610-629, jul./ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>.

MORAIS, L. D. S.; TEIXEIRA, M. G. C. Interfaces da Accountability na administração pública brasileira: análise de uma experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 22, pp. 77-105, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.014162016.62768>.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Governo aberto**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/open-government/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 3, 2022.

PALUDO, A. V. **Administração pública**. 5ª. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

RANGEL, L. A.; SABOIA, J. O regime de previdência dos servidores públicos: Implicações distributivas com base na instituição de um teto nos valores dos benefícios e da criação da FUNPRESP. **Nova Economia**, v. 25, n. 3, pp. 575-594, set./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/2139>.

RODRIGUES, K. F. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, pp. 142-161, jan./fev. 2020a. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180369>.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos Ebape.br**, v. 18, n. 2, abr./jun. 2020b. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>.

SPREV – SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **ISP-RPPS**. 2021. Relatório Final do Indicador de Situação Previdenciária. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria>. Acesso em: 12 dez. 2022.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 21 dez. 2022.

UGGLA, F. The Ombudsman in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 36, n. 3, pp. 423-450, 2004.

VISENTINI, M. S.; SÖTHE, A.; SCHEID, L. L.; FENNER, V. U. Transparência na Gestão Pública: Evidências da Produção Científica Nacional e Agenda de Pesquisa. **Revista Gestão & Conexões**, v. 10, n. 1, pp. 73-101, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.47456/regec.2317-5087.2021.10.1.28972.73-101>.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, pp. 137-158, 2015. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. 1ª ed. Brasília: Enap, 2019.