Regime Próprio de Previdência e Assistência Social: uma Análise do Grau de Conhecimento que o Servidor Público do Município do Rio de Janeiro detém em Relação às Informações Gerenciais do Regime Previdenciário Municipal

Resumo

Em função dos problemas vivenciados na seguridade social ao longo da história, os governos promoveram reformas estruturais com o objetivo de equacionar estes problemas e promover o equilíbrio das contas públicas. A seguridade social brasileira foi modulada em um sistema multipilar congregando uma previdência pública para cobertura de trabalhadores do setor privado (RGPS), uma previdência complementar (RPC) e uma previdência do setor público (RPPS). O RPPS é uma previdência de filiação obrigatória e contribuição compulsória, não permitindo aos seus contribuintes arguirem sua adesão, sendo um questionamento impraticável enquanto houver um vínculo empregatício. A compreensão do funcionamento do regime previdenciário ao qual está vinculado, suas obrigações e direitos enquanto contribuinte e beneficiário, apresenta-se de vital importância para a aquiescência de sua participação, assim como também a sua corresponsabilidade na gestão dos recursos aportados ao sistema. Este estudo teve como objetivo avaliar, por meio da realização de uma pesquisa de natureza descritiva e com adoção do método quantitativo para tratamento dos dados, se as informações contábeis geradas pelo regime previdenciário municipal são úteis ao processo decisório dos segurados

Cláudia Lima Félix

Rio de Janeiro - RJ
Mestre em Ciências Contábeis pela UERJ¹
felix.claudia@yahoo.com.br

Lino Martins da Silva

Rio de Janeiro - RJ
Professor LD - UERJ¹
smartins@uninet.com.br

previdenciários tendo em vista o objetivo. Os resultados revelaram que o servidor público não demonstra baixo interesse em obter informações da entidade previdenciária e que isso é em função da dificuldade de acesso e de compreensão das informações evidenciadas. Diante deste cenário sugere-se a ampliação da rede de comunicação entre servidor e entidade previdenciária através da confecção de material informativo a ser disponibilizado ao servidor como forma de redução da assimetria informacional e de governança.

Palavras-chave: Previdência social; Regime Próprio de Previdência; Teoria do Agir Comunicativo; compreensibilidade.

¹ UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro - CEP: 20550-900 - Rio de Janeiro - RJ.

Cláudia Lima Félix Lino Martins da Silva

Abstract

In light of problems experienced in social security throughout history governments promoted structural reforms aiming to solve these problems and promote the balance of public accounts. The Brazilian social security system was graded on a multipillar system for a public pension coverage of workers in the private sector (RGPS), a supplementary pension (PRC) and a social security to the public sector (RPPS). The RPPS is a scheme of compulsory membership and compulsory contribution, not allowing its contributors argue its membership, and a question there as unworkable a job. The understanding of the operation of the RPPS to which it is link, its obligations and rights as a taxpayer and beneficiary, is of vital importance for the acquiescence of their participation, as well as its co-responsibility in the management of resources contributed to the system. This study aimed to evaluate, through the execution of a search of descriptive nature and adoption of the quantitative method for the treatment of data, whether the accounting information generated by the council pension system is useful for decision making of insured pension in view of the objective. The results revealed that the server does not show low public interest in information and welfare of the entity that is a function of the difficulty of access and understanding of the information shown. In this scenario it is suggested to extend the communication network between server and welfare by making body of information material to be made available to the server as a way of reducing information asymmetry and governance.

Key words: Social security; RPPS; Theory of Communicative Action; understandability.

1. Introdução

Em função dos problemas vivenciados na seguridade social ao longo da história, os governos promoveram reformas estruturais com o objetivo de equacionar estes problemas e promover o equilíbrio das contas públicas. Neste sentido, a seguridade social brasileira foi modulada em um sistema multipilar em que congrega uma previdência pública para cobertura de trabalhadores do setor privado denominada Regime Geral de Previdência (RGPS), uma previdência complementar ao RGPS denominada Regime de Previdência Complementar, e uma previdência do setor público denominada Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A compreensão da funcionalidade dos regimes previdenciários requer o conhecimento das ações de gestão implementadas por seus dirigentes, o que se dá através da evidência das informações por meio de relatórios gerenciais e econômico-financeiros.

Neste contexto, este estudo teve como objetivo avaliar, por meio da realização de uma pesquisa de natureza descritiva e com adoção do método quantitativo para tratamento dos dados, se as informações contábeis geradas pelo regime previdenciário municipal são úteis ao processo decisório dos segurados previdenciários tendo em vista o objetivo. O presente estudo inicia com uma abordagem da seguridade social no Brasil e no mundo, analisa aspectos da compreensibilidade da informação contábil enquanto instrumento de auxílio na tomada de decisão e, através de uma pesquisa

quantitativa, mensura o grau de conhecimento que o servidor público do Município do Rio de Janeiro detém em relação às informações gerenciais do regime previdenciário municipal.

2. Sistema de Seguridade Social

Os primeiros registros de proteção e ajuda aos desvalidos são encontrados na Idade Antiga, quando as sociedades com algum nível de organização procuravam mecanismos de proteção para garantir a sobrevivência dos trabalhadores em seus infortúnios. São dessa época o *Código de Hamurabi*, o *Código de Manu* e a *Lei das Doze Tábuas*. Esses tinham característica de assistência caritativa e objetivavam a garantia da dignidade humana através da assistência mútua aos indivíduos ou grupos de indivíduos que atuavam sem nenhuma mediação estatal.

Com o advento da Revolução Industrial, as relações de trabalho ficaram mais afetadas. O novo período de estruturação das relações trabalhistas promovidas entre Estado e associações e sindicatos trabalhistas teve como marco o Plano Bismarck, editado em 1883 pelo primeiro-ministro Von Bismarck, na Alemanha. O plano representou a institucionalização da seguridade social no mundo ao estabelecer algumas medidas obrigatórias de proteção social, como seguro doença, seguro acidentes de trabalho, seguro invalidez e velhice e seguro específico de condições de trabalho. As regras estabelecidas objetivavam pacificar os conflitos existentes à época, e ao Estado cabia o direito de determinar onde, como e para quem seriam disponibilizados os benefícios de proteção e assistência definidos.

Pode-se caracterizar a assistência social da época pela inexistência de um vínculo obrigacional entre o ente assistente e o assistido, podendo sempre o primeiro pautar-se licitamente por critérios de conveniência e oportunidade quanto ao cumprimento da prestação, podendo limitar ou ampliar o socorro definido, quanto a intensidade, qualidade e aos sujeitos abrangidos (PEREIRA JR, 2004, p. 8).

No século XX, os direitos humanos começavam a se internacionalizar, assim como os princípios de seguridade social. O bem-estar da sociedade passa a ser preocupação de pensadores como Keynes, Marx, Hegel, Beveridge e outros. Com o estabelecimento do bem-estar social como meta das nações, a seguridade social se diversificou e expandiu, adotando como base os modelos de seguridade desenvolvidos nas épocas precedentes, a saber: modelo bismarckiano e modelo beveridgeano.

O modelo bismarckiano predominou por quase todo o século XX. Seu princípio fundamenta-se na lógica meritória, onde cada indivíduo para ter direito aos benefícios assistenciais e previdenciários deve contribuição para o sistema. Desta forma, parte da população composta por desempregados e incapacitados para a vida laboral é excluída da proteção social. Como custeio, o modelo prevê a contribuição de empregados, empregadores e Estado.

O modelo beveridgeano é um sistema baseado nos direitos da pessoa humana. Para tanto, prevê a universalização da proteção social, independentemente de contribuição do trabalhador. O Estado é o mantenedor do sistema e tem como fonte de recursos receitas de tributos em geral. Segun-

do este modelo, a proteção ao indivíduo deve ser do berço ao túmulo e esta deve ser garantida por uma renda mínima que permita uma vida digna.

No Brasil, o modelo de seguridade foi iniciado ainda no período colonial e era realizado através de programas promovidos pela Igreja, pela Coroa Portuguesa e por associação de leigos católicos, que por meio das Santas Casas de Misericórdia e das Ordens Terceiras, ofereciam assistência à população carente sem exigir contraprestação do beneficiário. Somente em 1824 é que oficialmente o Estado iniciou sua participação no auxílio aos desvalidos com a instituição de socorros públicos previstos na Primeira Constituição do país.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, como denominada por alguns doutrinadores, a seguridade social foi consagrada como um direito social, onde é assegurado o direito à saúde e ao trabalho, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Durante muito tempo o modelo de gestão adotado no país foi considerado ideal, uma vez que a base contributiva era grande, enquanto a parcela de indivíduos assistidos era pequena, e isto garantia os recursos necessários à prestação de serviços com larga folga financeira. Uma visão míope dos governantes não lhes permitiu projetar o comportamento da sociedade no longo prazo. O perfil da sociedade moderna alterou o processo de constituição familiar, com impacto direto sobre o comportamento demográfico. Além disto, o país segue uma tendência mundial de envelhecimento populacional, resultado do aumento da expectativa de vida promovido pelos avanços sociais conquistados pela sociedade. O crescimento negativo da sociedade transfere a cada ano para o mercado de trabalho menos contribuintes, promovendo uma reversão da pirâmide contributiva. Em contrapartida, a sociedade envelhece e, como a expectativa de vida tem aumentado, serão mais beneficiários a cada ano.

Análise realizada por Silva (2004, p.1) reforça esta visão:

"As baixas taxas de crescimento econômico, com queda da arrecadação previdenciária, combinadas com o aumento da longevidade da população, têm conduzido ao crescimento desproporcional do universo de beneficiários inativos em face dos contribuintes em atividade."

O modelo de gestão define a forma de custeio do regime previdenciário. A doutrina apresenta o Regime de Repartição Simples, o Regime de Capitalização e o Regime de Repartição de Cobertura como formas de financiamento dos recursos. O Brasil segue esta estrutura: Repartição Simples para o RGPS; Regime de Capitalização para a Previdência Complementar (Fundos Públicos ou Privados). Os RPPS adotam um ou outro modelo.

2.1. O Sistema de Previdência do Município do Rio de Janeiro

O Instituto de Previdência e Assistência Social - PREVI-RIO é órgão da administração pública municipal criado em 1987 com o objetivo essencial de pagamento de pensões aos dependentes dos segurados e auxílio financeiro aos segurados conforme legislação específica. Na esteira das mudanças constitucionais, em 2001 o governo municipal insti-

tuiu o novo Regime Próprio de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, constituído pelo PREVI-RIO, órgão gestor do sistema responsável pela assistência social e saúde dos servidores e pela gestão do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI), unidade orçamentária criada com a finalidade específica de prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários aos segurados do regime próprio e de seus dependentes.

O FUNPREVI é um fundo contábil e como tal sem autonomia financeira ou administrativa. Sua finalidade é segregar contábil e orçamentariamente os recursos previdenciários dos recursos assistenciais geridos pelo PREVI-RIO, com isto vinculando-os ao pagamento de aposentadorias e pensões; garantir total transparência na gestão dos recursos previdenciários e buscar a preservação do equilíbrio atuarial com reservas capitalizadas. A responsabilidade pelo controle dos recursos do Fundo está definida pela legislação como sendo atribuição dos órgãos de controle e do segurado, o qual deve ter pleno acesso às informações relativas à gestão do regime e participação nos órgãos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objetos de discussão e deliberação.

Este controle, no entanto, somente poderá ser exercido na medida em que haja transparência e evidenciação das informações geradas pela entidade previdenciária e compreensibilidade destas informações por parte dos segurados, como forma de reduzir a assimetria informacional.

3. A Contabilidade Como um Processo de Comunicação

A comunicação verbal, por símbolos, pinturas ou signos, é o que diferencia o homem dos demais animais. E o que tem permitido o desenvolvimento do mundo ao longo dos séculos. O poder da comunicação está na capacidade de transmissão de conhecimento; na viabilização de contato entre pessoas, pessoas e empresas e entre empresas; na aquisição ou manutenção de poder; no auxílio à tomada de decisão. Os modelos comunicacionais são variados e atingem qualquer indivíduo onde quer que este esteja. Contudo, a comunicação para ser eficiente precisa estar estruturada de forma tal, que permita a seus atores o exercício de sua finalidade com clareza, objetividade e segurança.

3.1. Teoria dos Signos

Teoria dos Signos, ou Semiótica, "é a ciência que tem por objeto de investigação todas as linguagens possíveis, ou seja, que tem por objetivo o exame dos modos de construção de todo e qualquer fenômeno como fenômeno de produção de significação e de sentido" (SANTAELLA, 2006, p. 13).

A linguagem contábil é constituída de signos estruturados em códigos, veiculados através de mensagens formatadas em demonstrativos contábeis e relatórios econômico-financeiros. O signo linguístico ao ser construído (sintaxe) deve ser capaz de conter a essência daquilo que representa e deve indicar o seu propósito, o qual dependerá da ambientação de sua ocorrência (tempo e lugar). As mensagens contábeis, quando formuladas com signos cujo significado divirja

Cláudia Lima Félix Lino Martins da Silva

entre emissor e usuário, podem acarretar ruídos prejudiciais à sua compreensibilidade. Neste sentido se manifesta Ilufi:

Do fato de que em toda mensagem existe a utilização de signos resulta, portanto, o caráter vantajoso do uso da semiótica no processo de comunicação contábil, já que com isto se consegue que os códigos utilizados sejam comuns ao emissor e ao receptor. Lamentavelmente, isto não ocorre com frequência na contabilidade, porque os códigos usados estão pensados para aqueles que dominam a linguagem contábil, o que exclui um grande número de leitores interessados nos informes contábeis (ILUFI, 2000, p. 7).

Eco (2007, p.6) realizou um estudo pormenorizado da Semiótica o qual denominou "Tratado Geral da Semiótica". Segundo esse autor, a mensagem para ser compreensível deve usar termos (signos) cujo significado e sentido tenham correspondência entre emissor e receptor, e retratem a verdade representada. Eco define o "processo comunicativo como a passagem de um Sinal (que não significa necessariamente "um signo") de uma Fonte, através de um Transmissor, ao longo de um Canal, até um Destinatário (ou ponto de destinação)".

3.2. Teoria da Comunicação

A comunicação é o campo do conhecimento que estuda o processo de intercâmbio de informação entre pessoas, pessoas e objetos ou entre objetos, através de signos linguísticos.

Muitos pensadores e pesquisadores contribuíram para o desenvolvimento de teorias que buscavam definir o processo comunicativo. A literatura atribui a Aristóteles o primeiro trabalho neste sentido; em sua obra *Retórica* esse pensador afirmava que a comunicação era a arte de discursar e persuadir, sendo a principal meta da comunicação, realizada através de três elementos: quem fala, o que fala, com quem se fala. Hodiernamente esse entendimento é compartilhado por Berlo (2003, p. 12). Este autor afirma que o uso da linguagem tem uma dimensão persuasiva, que ninguém tenta comunicar-se sem tentar persuadir o outro. Isto se confirma através da afirmação "Nós nos comunicamos para influenciar - para influenciar com intenção".

A partir da *Retórica*, muitos outros pesquisadores construíram teorias que vislumbravam entender o processo de transferência de dados e o porquê da ocorrência de insucessos na transmissão.

Claude Shannon (1948) formulou uma teoria baseada em estatística e probabilidade onde procurava determinar a capacidade de transmissão de dados através de um canal de comunicação e a perda de informações na compreensão e na transmissão. Seu modelo comunicacional considera os seguintes elementos: a fonte, o transmissor, o sinal, o receptor e o destinatário. Berlo (2003, p. 18) ampliou este modelo para fonte, codificador, mensagem, canal, decodificador e receptor.

Epstein, com base nos trabalhos de Shannon, desenvolveu a Teoria da Informação, que se interessa pelas estruturas dos códigos enquanto veículos que possibilitam a comunicação através da transmissão de mensagens alternativas diferenciadas por meio de signos com significante e significado, o que o autor denomina variedade de informação. Epstein analisa, ainda, os elementos de interferência do ato comunicativo. A estes denomina "ruídos", sendo ruído todo fenômeno que é produzido numa comunicação e não pertence à

mensagem intencionalmente emitida, tal como defeito do canal de transmissão ou intromissões externas à mensagem.

A questão do ruído da comunicação também foi estudada por Berlo. O autor associou a cada elemento básico da comunicação os fatores que podem causar interferência e prejudicar o processo de comunicação. Para Berlo os ruídos, então, podem estar relacionados à fonte-codificador; ao receptor-decodificador (b); à mensagem (c); ao canal (d).

a) Relacionados à fonte-codificador estão:

- i. Habilidade de comunicação - escrita, palavra (desenho, pintura), leitura, audição, pensamento ou raciocínio.
- ii. Atitude - é a predisposição para a efetivação da comunicação. Essa predisposição pode estar relacionada com o emissor, com o assunto ou com o receptor.
- iii. Nível de conhecimento - é o que se sabe e como se comunica o que se sabe. "Ninguém é capaz de comunicar aquilo que não sabe; ninguém comunica com a máxima efetividade material que não conhece (BERLO, 2003, p. 49)".
- iv. Sistema sociocultural - o comunicador e o emissor precisam conhecer o sistema social em que atuam, pois este determina a comunicação entre seus membros. O sistema influencia a comunicação e é influenciado por ela.

b) Relacionados ao receptor-decodificador

Os fatores que afetam a fonte-codificador são os mesmos que afetam o receptor-decodificador.

c) Relacionados à mensagem

- i. Código - qualquer grupo de símbolos capaz de ser estruturado de maneira a ter significação para alguém.
- ii. Conteúdo - é a essência da mensagem que deverá ser interpretada pelo receptor.
- iii. Tratamento da mensagem - é a forma como o codificador seleciona e organiza os símbolos que comporão o código e expressarão o conteúdo. Este atributo está relacionado à habilidade do trato com os símbolos e o sistema sociocultural.

d) Relacionados ao canal - instrumento através do qual o emissor espera influenciar o receptor. Em sua escolha, o emissor deve levar em conta o contexto e objetivo da mensagem e as habilidades do receptor como fatores que podem influenciar a qualidade e efetividade da informação.

A contabilidade é tida como um sistema que gera informações econômico-financeiras para grupos específicos de usuários, dotados de um saber formalmente estruturado para este fim. Contudo, ao se analisar a abrangência desta ciência, observa-se sua inserção na vida econômica e social de todos os cidadãos de qualquer país e não de uma parcela de eleitos. Ademais, o progresso social e econômico exige como contrapartida a responsabilização social de todos os segmentos da sociedade, e mais especificamente dos geradores de renda - empresas e governos. A divulgação da informação contábil como ocorre atualmente não é garantia de transparência e entendimento quanto ao desempenho das organizações por seus *stakeholders*.

Desta forma, a Teoria do Agir Comunicativo esboçar fundamentada em Jürgen Habermas, discuta o processo de construção da linguagem em uma configuração mais harmônica e inteligível para seus usuários como forma de socialização da informação.

3.3. Teoria do Agir Comunicativo - TAC

Os clássicos da sociologia estruturam a teoria da ação partindo da "comunidade" para a "sociedade". Significa dizer que esta teoria não visa estudar e definir as ações individuais ou de um grupo de indivíduos, mas ações universais a partir do indivíduo. A compreensão das orientações racionais de ação se converte em ponto de partida para a compreensão de todas as orientações de ação.

A racionalidade tem início na avaliação dos aspectos da ação que são suscetíveis de racionalização, aliada a uma análise que esclareça as relações entre significado de uma expressão simbólica e a tomada de decisão frente às pressões de validade implícitas. Para Weber (segundo Habermas, 1999, p. 22), todos os conceitos de ação comunicativa representam ações racionais com objetivo de êxito.

O conceito de racionalidade remete a várias formas de desempenho discursivo, ou linguístico, e às relações que em sua ação comunicativa os atores estabelecem com o *mundo* ao reclamarem validade para suas manifestações. Validade, de acordo com a teoria, significa que as emissões linguísticas (de fala, por meio de ações ou símbolos) requerem verdade proposicional, retidão normativa e veracidade expressiva. "Na medida em que os atores estão exclusivamente orientados para o *sucesso*, isto é, para as consequências do seu agir, eles tentam alcançar os objetivos de sua ação influenciando externamente, por meio de armas ou bens, ameaças ou seduções, sobre a definição da situação ou sobre as decisões ou motivos de seu adversário (HABERMAS, 2003, p. 164)".

Para explicar e ambientar o mundo comunicativo o autor vale-se da teoria popperiana de três mundos, onde tudo ocorre.

- Objetivo - mundo dos objetos e dos estados físicos;
- Social - mundo da consciência ou dos estados mentais ou das disposições para a ação;
- Subjetivo - o mundo do conteúdo objetivo do pensamento científico, poético e das obras de arte, e das relações internas entre produtos simbólicos (conteúdo semântico dos produtos simbólicos).

Os atos da fala não servem apenas para a representação (ou pressuposição) de estados e acontecimento, quando o falante se refere a algo no *mundo objetivo*. Eles servem ao mesmo tempo para a produção (ou renovação) de relações interpessoais, quando o falante se refere a algo no *mundo social* das interações legitimamente reguladas, bem como para a manifestação de vivências, isto é, para a autorrepresentação, quando o falante se refere a algo no *mundo subjetivo* a que tem um acesso privilegiado (HABERMAS, 2003, p. 167).

O conceito de linguagem leva em conta as funções sintática, semântica e pragmática. Assim, o entendimento comunicativo não pode ser reduzido à compreensão do "falar" como sendo "agir", e "interagir" como "conversar", mas como mecanismo de coordenação da ação que ajusta os planos

de ação e as atividades teleológicas dos participantes para que possam constituir uma interação. O autor leva em conta todas as funções da linguagem, e atribui ao entendimento linguístico o mecanismo de coordenação da ação que ajusta os planos de ação e as atividades teleológicas (utilitaristas) dos participantes para que possam constituir uma interação.

"[...] falo em *agir comunicativo* quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob condição de um *acordo* existente ou a se negociar sobre a situação e as consequências esperadas" (HABERMAS, 2003, p. 165).

A acessibilidade à informação, neste contexto, deve ser interpretada como compreensão da essência da mensagem. A mensagem codificada deve conter os elementos essenciais à compreensão do receptor, garantindo a veracidade dos fatos. Isto porque "a definição de uma situação oferecida por um emissor se, a princípio, se desvia da definição do receptor, representa um problema especialmente por que nos processos cooperativos de interpretação nenhum dos implicados tem um monopólio interpretativo" (HABERMAS 1999, p. 355).

4. A Comunicação Contábil

A origem da contabilidade está ligada à história da humanidade, ainda que não identificada por este nome e tampouco codificada como nos atuais dias. Certamente a contabilidade como conhecida é fruto do Renascimento Italiano do século XIV, mas seus objetivos remontam ao que Ludíbus *et al* (2005, p.13) denominam "era paleontológica contábil", com origem nos signos pictóricos e numéricos deixados pelos contadores de antanho de várias civilizações: mesopotâmia, egípcia, grega, romana e de outros tantos povos da Antiguidade.

O entendimento do conteúdo informacional é uma questão que afeta todos os setores da economia. Na área pública os usuários da informação contábil têm como finalidade avaliar o desempenho dos gestores públicos, e suas decisões têm caráter técnico e social. Assim, os usuários podem ser tanto os administradores públicos e profissionais dos órgãos de controle interno e externo quanto a comunidade em geral (associações de classes, fornecedores, contribuintes, entre outros). Nesse sentido, as palavras de Sá (1999, p.42) sintetizam esse entendimento, quando afirma que "a Contabilidade é a ciência que estuda os fenômenos patrimoniais, preocupando-se com realidades, evidências e comportamentos dos mesmos, em relação à eficácia das células sociais". Desta forma, uma informação contábil voltada à revelação de dados econômico-financeiros públicos deve primar pela evidenciação de elementos que agreguem informações técnicas e sociais, além da linguagem, que deve adequar-se ao entendimento de suas diversas classes de usuários, alguns dos quais não tão adaptados a linguagem técnico-contábil.

A ideia de que as informações contábeis devem ser geridas para um segmento de usuários é rebatida por Hendriksen e Van Breda (1999 p.511-512). Segundo esses autores, nos Estados Unidos, os organismos normatizadores e reguladores reconhecem que se devem divulgar informações a um leque variado de usuários: acionistas, outros investidores, credores, funcionários, clientes, órgãos de governo e

Cláudia Lima Félix Lino Martins da Silva

ao público em geral. Na Europa, as organizações tendem a colocar os interesses de funcionários e do Estado no mesmo nível dos interesses dos acionistas.

O momento da codificação da mensagem contábil tem vital importância no processo comunicativo. É quando o contador, utilizando de seu poder discricionário, adota uma linguagem voltada ao entendimento de seus usuários ou, ao contrário, uma postura normativa e estratégica orientada ao êxito pessoal ou de um grupo social. A percepção e codificação da mensagem contábil requer um nível de conhecimento elevado do codificador a fim de que este possa traduzir eficazmente os fatos contábeis para o usuário da informação.

A questão da comunicação no processo contábil é um fator importante e tem movido muitos estudiosos (Silva, 1995; Adelberg, 1997; Martins, 1998; Dias Filho, 2001; entre outros) a analisar a influência da comunicação no processo de evidenciação das informações contábeis. Dias Filho (2001, p. 119 a 121, 173) realizou um estudo sobre aplicação da Teoria da Semiótica e da Comunicação na compreensibilidade da informação contábil. O autor afirma que "o problema geral da comunicação pode ser classificado nos seguintes níveis: *sintático, semântico e pragmático*", sendo que o problema sintático se refere às relações lógicas existentes entre os sinais utilizados na formação das mensagens; o problema semântico preocupa-se com os significados que os sinais podem evocar; e o problema pragmático com o efeito que as mensagens produzem no comportamento de seus destinatários. Para esse autor, "a preocupação com a linguagem contábil tende a aumentar na medida em que o leque de agentes interessados em informações contábeis se amplia, passando a incorporar elementos de características bem diversificadas em relação aos tradicionais".

Dias Filho e Nakagawa (2001, p. 43, 49) questionam até que ponto os usuários das informações contábeis conseguem compreender a terminologia empregada na evidenciação das demonstrações. Muitos termos utilizados nas demonstrações contábeis não são compreendidos por seus destinatários ou são interpretados de maneira diferente da que se pretendia, em função dos significados diferentes atribuídos pelos usuários e que diferem dos objetivos do contador. E complementam:

Se isso pode ocorrer com usuários mais familiarizados com a terminologia contábil, a exemplo de investidores, credores e outros semelhantes, o que pode ser dito em relação aos menos tradicionais, tais como entidades de proteção ambiental, organizações não governamentais voltadas para a defesa dos direitos humanos, ou até mesmo o cidadão comum que, por si próprio, recorra a demonstrações contábeis para conhecer a relação das empresas com o ambiente onde opera?

A referência a uma linguagem simples e mais amigável se justifica em razão de que nem sempre as demonstrações contábeis se dirigem a um público formado exclusivamente de contadores. Entre seus potenciais usuários, pode-se encontrar um público não contador formado por estudantes, clientes, fornecedores, administradores públicos, enfim, usuários com formação diversa da ciência contábil ou, até mesmo, sem formação específica, mas que nem por isso deixam de ser potenciais usuários da informação. Neste aspecto, o

valor da informação depende tanto da capacidade que se tenha de promover conhecimento quanto da capacidade cognitiva do usuário. Segundo Iudícibus (1997, p. 13), "é importante utilizar, nas demonstrações, uma terminologia clara e relativamente simplificada".

4.1. A evidenciação contábil

A evidenciação das informações representa o canal de interação entre os sistemas contábeis e os *stakeholders*. O formato global da economia e o reconhecimento da importância de todas as categorias de atores no processo de geração de riqueza têm impulsionado a contabilidade a re-dimensionar seu campo de ação em função da necessidade de informações demandada por estes atores para a tomada de suas decisões. O novo sistema contábil precisa produzir informações úteis, fidedignas, tempestivas, oportunas e compreensíveis com qualidade e em quantidade suficiente para que os vários tipos de usuários possam avaliar a situação da entidade, bem como fazer inferências sobre tendências futuras, isto porque informar:

[...] é um compromisso inalienável da Contabilidade com seus usuários e com os próprios objetivos. As formas de evidenciação podem variar, mas a essência é sempre a mesma: apresentar informação quantitativa e qualitativa de maneira ordenada, deixando o menos possível para ficar de fora dos demonstrativos formais, a fim de propiciar uma base adequada de informação para o usuário (IUDÍCIBUS, 2000, p.121).

A evidenciação de informações para o mercado de capitais tem sido um tema abordado em vários trabalhos científicos com o objetivo de mensurar o reflexo desta sobre as empresas. Athayde (2002, p. 28,72) analisou a evidenciação de informações contábeis de uma área social no setor público. A pesquisa revelou existir uma carência de evidenciação de informações municipais para a comunidade excetuando as publicações obrigatórias, apesar da compreensão dos pesquisadores quanto à importância da informação contábil como elemento de controle e benefício social.

As regras de contabilização adotadas pelo setor público a partir de novembro de 2008 começam a tomar novos rumos. Com a publicação dos novos procedimentos contábeis aprovados pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), a contabilidade tenderá a se aproximar dos procedimentos adotados pelo setor privado, quando cabível. Isto poderá facilitar a comunicabilidade entre o governo e a sociedade na medida em que os procedimentos contábeis passam a ser coincidentes. Porém esta é uma realidade que deverá ser testada.

As inovações contábeis aplicadas ao setor público recentemente verificadas têm como finalidade permitir a comparabilidade das informações entre entidades e entre países. Não obstante, esta melhoria nos processos contábeis não garante melhor e maior compreensão dos usuários das informações produzidas, isto porque sua linguagem continua excessivamente técnica, principalmente em se tratando de contabilidade previdenciária. Silva *et al* (2007, p. 5), ao analisar a necessidade de transparência de informações para participantes de planos de benefícios previdenciários, concluiu que "desse modo, como um instrumento de prestação de contas aos participantes, as demonstrações contábeis devem prover

informações suficientes para análise, controle e acompanhamento da situação do plano de benefícios, que, em essência, é o principal interesse dos usuários".

Neste sentido, o presente trabalho visa analisar se as informações geradas pelo regime previdenciário municipal são úteis ao processo decisório dos segurados previdenciários, especialmente as contábeis, através da realização de um estudo empírico estruturado conforme metodologia a seguir estruturada.

5. Metodologia

O formato de pesquisa selecionado constitui a base da investigação científica realizada. Uma investigação científica segue procedimentos metodológicos que visam sistematizar o processo investigativo desde a observação do fenômeno até a descrição dos resultados.

Para o desenvolvimento desta investigação, inicialmente foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica com o objetivo de estabelecer os fundamentos teóricos necessários ao entendimento do problema da pesquisa e para fornecer sustentação às constatações apresentadas. Com este propósito, foram consultados livros, artigos técnicos em revistas especializadas e pesquisa na internet, monografias, dissertações e teses, leis e regulamentos afetos ao sistema previdenciário. Adicionalmente foi realizada pesquisa documental em relatórios contábeis do Instituto de Previdência referenciado nesta pesquisa, documentos estes disponíveis no sítio da entidade pública.

Na sequência, foi definida a tipologia e a abordagem a serem aplicadas à pesquisa: pesquisa descritiva, aplicada, positivista, dedutiva. Em função das características e objetivos pretendidos, a tipologia e abordagem dos dados adotados na presente pesquisa promovem como método de levantamento de dados a utilização de questionário estruturado onde os entrevistados respondem a questões específicas.

O questionário da presente pesquisa foi elaborado com 40 perguntas contendo na primeira parte questões relativas à situação funcional e perfil socioeconômico dos respondentes, perfazendo um total de oito perguntas. A segunda parte do questionário foi estruturada com perguntas focadas em aspectos relativos à acessibilidade, compreensibilidade, utilidade e conhecimento de informações gerenciais e contábeis produzidas e disponibilizadas pelo Instituto de Previdência ao qual os respondentes estão vinculados.

Inicialmente foi realizado um pré-teste com disponibilização da pesquisa a servidores de diferentes entidades municipais e diversidade de formação. Após coleta dos dados do pré-teste, análise e ajustes necessários, a pesquisa foi disponibilizada para todos os servidores anteriormente qualificados.

Os dados da presente pesquisa foram analisados através da análise exploratória e confirmatória de dados aplicando-se testes paramétricos e não paramétricos. Testes paramétricos comparam estatísticas de amostra com parâmetros da população. Incidem explicitamente sobre um parâmetro de uma ou mais populações e a distribuição de estatística de teste pressupõe uma forma particular da distribuição populacional. Os testes não paramétricos são utilizados quando não se conhece bem a distribuição da população estudada e seus parâmetros, e são utilizados para analisar variáveis ordinais ou nominais.

Tendo em vista o problema desta pesquisa, foi formulada uma hipótese principal para avaliar o grau de compreensibilidade, utilidade e a contributividade das informações para seus usuários, como segue:

H₁ - As informações geradas pelo regime previdenciário são completas, úteis e com a qualidade necessária à compreensão da situação econômico-financeiro e atuarial do regime previdenciário.

Neste sentido, foram estabelecidas as seguintes hipóteses secundárias:

H_{1.1} - Há transparência quanto às informações geradas pelo PREVI-RIO/FUNPREVI.

H_{1.2} - O servidor público municipal compreende as informações contábeis apresentadas pelo PREVI-RIO.

H_{1.3} - O servidor público municipal conhece as fontes de financiamento e a situação patrimonial do sistema previdenciário municipal.

6. Análise dos Dados

A população amostral foi composta por 194 respondentes, 94% de servidores ativos e 6% de servidores aposentados e ainda em atividade no setor público, sendo 54% do sexo masculino. A média dos respondentes tem 45 anos de idade e 17 de serviço público. Quanto à formação acadêmica, 83% têm nível superior e destes 38% são pós-graduados.

Adimensão Transparência referente à sub-hipótese H1.1 foi analisada segundo a acessibilidade e utilidade da informação. Os resultados revelam que 81% dos respondentes não buscam informações previdenciárias por julgá-las de difícil acesso (65%) e por considerar baixa a contribuição para a tomada de decisão (53%). Desta forma H1.1 não foi confirmada.

A dimensão Compreensibilidade das informações referente à sub-hipótese H1.2 foi analisada com o objetivo de mensurar o grau entendimento do respondente em relação a informações assistenciais e financeiro-contábeis geradas pelo sistema previdenciário. Os resultados revelam que para 36% a compreensão do conteúdo das informações é ruim ou muito ruim. Vinte e quatro por cento consideram as informações indiferentes ao seu processo decisório, e 40% as julgam de fácil compreensão. Quanto às informações evidenciadas através da prestação de contas, 33% as julgam de difícil compreensão, 27% as julgam indiferentes para o seu entendimento e 34% afirmam compreender as informações veiculadas.

Em substituição ao modelo de evidenciação das informações referentes ao resultado patrimonial em utilização, foi apresentado um modelo de Demonstração de Valor Agregado utilizando termos em linguagem menos técnica. Os respondentes afirmaram que esta demonstração torna mais fácil o entendimento das fontes de financiamento do sistema previdenciário (53%) e julgam que este tipo de informação deveria ser disponibilizado para os segurados (77%). Os resultados permitem inferir que as informações divulgadas pela entidade previdenciária não contribuem para sua tomada de decisão em função da baixa compreensibilidade proporcionada. Desta forma H1.2. não foi confirmada.

A dimensão Nível de Conhecimento referente a H1.3 visou avaliar se o servidor municipal conhece as fontes de custeio do sistema previdenciário e a situação patrimonial a partir das informações divulgadas pela entidade. Os resultados apontam que 34% desconhecem totalmente as fontes de custeio, 30% conhecem parcialmente e 36% têm bom conhecimento da forma de financiamento do regime próprio. Quanto à situação patrimonial da entidade, 23% desconhecem totalmente, 40% conhecem pouco e 37% conhecem bem a situação da entidade. Desta forma H1.3 não foi confirmada. Assim, a hipótese geral da pesquisa foi rejeitada, ou seja, as informações geradas pelo regime previdenciário são completas, úteis e com a qualidade necessária à compreensão da situação econômico-financeira e atuarial do regime previdenciário.

7. Conclusão

Este trabalho teve como objetivo avaliar a compreensibilidade da informação contábil para um segmento de usuário até então pouco explorado: o servidor público. Para o servidor, a possibilidade de compreensão da situação financeira é mais que uma vontade, é uma necessidade. Como acionista compulsório de um sistema, não lhe cabe dizer não e simplesmente abdicar da obrigação de contribuir.

A análise é direcionada à participação consciente e parceira do servidor no processo de formação do patrimônio previdenciário. Se melhor informado, pode compreender e compartilhar dos movimentos de ajustes necessários ao equilíbrio da economia. Pode redirecionar as ações dos gestores na medida em que, conhecendo, exige comprometimento, responsabilidade corporativa, transparência e *accountability*. Ademais, pode optar por realizar investimentos complementares que lhe garantam posições financeiras futuras de acordo com sua expectativa de vida.

Os resultados revelam que o servidor municipal demonstra um baixo interesse em obter informações do PREVI-RIO/FUNPREVI. Este baixo interesse advém de dois fatores: dificuldade de acesso (65% dos respondentes) e pouco conhe-

cimento de temas relacionados ao Instituto tais como fontes de custeio e aplicação dos recursos (62%).

A avaliação do conhecimento do servidor quanto à contabilidade se deu pela verificação de conhecimento quanto a termos técnicos usados na elaboração de demonstrativos contábeis. Os resultados foram positivos para termos como receita orçamentária ou de capital, e menos positivos para termos como compensação previdenciária, variação passiva ou mutação patrimonial. Apesar dos resultados, os respondentes julgam que as prestações de contas são de difícil compreensão (18%) e pouco auxiliam na tomada de decisões, o que corrobora as teorias da comunicação discutidas neste estudo, onde ficou clara a necessidade de utilização de palavras menos técnicas como forma de aproximação do usuário à contabilidade.

O baixo interesse dos servidores públicos em obter informações quanto ao PREVI-RIO/FUNPREVI concede ao gestor do sistema ampla liberdade para decidir os rumos que devem ser tomados para a instituição previdenciária. O servidor público precisa tomar conhecimento dos resultados de gestão do sistema previdenciário e para isto são necessárias duas ações. De um lado, uma intenção de agir do próprio servidor, tomando para si a responsabilidade pelos rumos do sistema. Do outro lado, uma intenção pró-ativa dos responsáveis pela gestão e pela elaboração de informações de estas serem disponibilizadas para este segmento de usuário.

Como tentativa de esclarecimento e aproximação do usuário aos demonstrativos contábeis, foi proposto um modelo de Demonstração de Valor Adicionado, o qual obteve boa aceitação por parte dos respondentes: 51% aprovaram o modelo e 45% entendem que a DVA proporciona melhor compreensão.

Assim, como resultado deste estudo, sugere-se a ampliação da rede de comunicação entre servidor e entidade previdenciária através da confecção de material informativo a ser disponibilizado ao servidor como forma de redução da assimetria informacional e de governança.

Referências

- ATHAYDE, Tarcisio Rocha. A evidenciação de informações contábeis da área social no setor público: estudo de caso no Município de Luziânia Go. Brasília, 2002. 94 p. Dissertação - Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB, UFPE e UFRN. Disponível em: <http://www.unb.br/cca/pos-graduacao/mestrado/dissertacoes/mest_dissert_003.pdf>. Acesso em: 12 set. 2008.
- BERLO, David K. *O processo da comunicação: introdução à teoria e à prática*. 10. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- BORGES, Mauro Ribeiro. *Previdência funcional: teoria geral & critérios de elegibilidade aos benefícios previdenciários à luz das reformas constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2006.
- _____. *Previdência funcional & regimes próprios de previdência*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2007.
- COLLIS, Jill. HUSSEY, Roger. *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2005.
- DANTAS, José Alves. ZENDERSKY, Humberto Carlos. NIYAMA, Jorge Katsumi. A dualidade entre os benefícios do disclosure e a relutância das organizações em aumentar o grau de evidenciação. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pre/inscricaoContaB/trabalhos/>>. Acesso em: 12 out. 2008.
- DIAS FILHO, Jose Maria. *A linguagem utilizada na evidenciação contábil: uma análise de sua compreensibilidade à luz da Teoria da Comunicação*. Cadernos de Estudos, São Paulo. FIPECAFI, v.13, n. 4, p. 38-49, 2000.
- _____; NAKAGAWA, Masayuki. Análise do processo da comunicação contábil: uma contribuição para a solução de problemas

semânticos, utilizando a teoria da comunicação. *Revista de Contabilidade e Finanças*, FIPECAFI, FEA/USP, Ano XII. V.15, n.26, maio/ago 2001, p.42-57.

DANTAS, José Alves. ZENDERSKY, Humberto Carlos. NIYAMA, Jorge Katsumi. A dualidade entre os benefícios do disclosure e a relutância das organizações em aumentar o grau de evidenciação. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/pre/inscricaoContaB/trabalhos/>>. Acesso em: 12 out. 2008.

HABERMAS, Jürgen. TEORIA DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA, I.: *IRacionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus Humanidades, 1999.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HENDRIKSEN, Eldon S. VAN BREDA, Michael F. *Teoria da Contabilidade*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

NETTO, J. Teixeira Coelho. *Semiótica, informação e comunicação*. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

PEREIRA JUNIOR, Aécio. Evolução histórica da previdência social e os direitos fundamentais. Disponível em: [HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto) Acesso em 21 jan. 2009.

SANTAELLA, Lúcia. *O que é semiótica*. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SCHWARZER, H. *Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na américa latina. reforma previdenciária - vetores do debate contemporâneo*, São Paulo, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Série Debates, n. 19).

SILVA, Ademir Alves da. *A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado*. São Paulo Perspectiva. vol. 18 no.3 São Paulo July/Sept. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24775.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2007.

SILVA, Fabiana Lopes da. CHAN, Betty Lilian. MARTINS, Gilberto de Andrade. Uma reflexão sobre o equilíbrio dos planos de benefícios de caráter previdenciário a partir das demonstrações contábeis dos fundos de pensão. *RIC/UFPE - Revista de Informação Contábil* Vol. 1, no 1 p. 69-87, set/2007. Disponível em: www.ufpe.br/ricontabeis/index.php/contabeis/rt/metadata/15/0. Acesso em: 25 abr 2008.