

Participação e controle social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos

Fernando Ferreira Calazans

Advogado. Mestre em Administração Pública. Professor de Direito Administrativo da UFMG. Assessor Jurídico da Secretaria de Gestão Previdenciária do Município de Belo Horizonte.

Resumo: Este artigo, de natureza teórica e qualitativa, tem por objetivo analisar o direito à participação dos segurados nos conselhos gestores de seus regimes previdenciários, especificamente nos conselhos de administração dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's), que protegem os funcionários públicos, tendo como parâmetro a experiência dos estados brasileiros. O referencial teórico é a problemática apontada pela literatura concernente à representação e participação social nos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Primeiro, há a análise da literatura que trata das origens dos conselhos e das virtuosidades e objeções no seu funcionamento. Em seguida, o artigo recupera a evolução do papel dos trabalhadores nos conselhos gestores da Previdência Social brasileira. Após, com base na citada problemática, o *paper* compara a legislação dos conselhos gestores dos RPPSs estaduais tendo como parâmetros a natureza das atribuições, composição, forma de provimento dos membros, duração do mandato, retribuição pelo exercício da função e exigência de capacitação. Os resultados demonstram que a experiência democrática na gestão dos RPPSs estaduais é dispersa. Demonstram também que o marco regulatório dos RPPSs, apesar de denso, é limitado no que se refere aos aspectos de representação e participação dos servidores nos órgãos gestores, restringindo-se a prescrever a necessidade de garantir a representação dos segurados nos espaços em que seus interesses sejam objeto de discussão, não promovendo nenhuma espécie de regulação sobre o funcionamento desses conselhos. O trabalho conclui que a gestão democrática dos RPPSs estaduais ainda se encontra num estágio inicial, necessitando de avanços.

Palavras-chave: Previdência. Servidor público. Conselho. Administração. Participação. Democratização.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo foi elaborado levando-se em consideração parte dos resultados obtidos numa dissertação de mestrado em Administração Pública (CALAZANS, 2010) e, devido à importância e ineditismo do tema, merece ser divulgado. O que se espera, com a sua publicação, é permitir aos gestores dos Regimes de

Previdência Social dos Servidores Públicos de todo o País realizarem análise introspectiva e tomarem essas informações como referência para o desenvolvimento de melhorias na gestão de seus regimes previdenciários.

A previdência social brasileira, de cunho obrigatório, constituída pelos regimes próprios, que amparam os servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo, e pelo regime geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos sem a proteção dos regimes próprios, possui mais de 48 milhões de contribuintes, correspondentes a 52,1% da população economicamente ativa ocupada (BRASIL, 2009b).

Relativamente aos RPPSs, mais de 9,2 milhões de pessoas, entre militares e servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculados a um dos 1.906¹ RPPSs existentes no País (BRASIL, 2009a).

Juntos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os RPPSs arcaram, em 2008, com uma despesa de R\$238,3 bilhões, equivalente a 8,2% do produto interno bruto. Não obstante as despesas com aposentadorias e pensões do RGPS (R\$160,7 bilhões) equivalerem a 2,5 vezes os gastos no âmbito dos RPPSs (R\$63,2 bilhões), o RGPS possui 21 milhões de aposentados e pensionistas, equivalentes a mais de 7 vezes o número de beneficiários dos RPPSs (3,1 milhões) (BRASIL, MPS, 2009a; 2009b).

Sucede que o controle dos excessivos gastos dos RPPSs, conforme anteriormente apontado, interessa à sociedade como um todo, pois, em caso de insuficiência de recursos, será ela que arcará com os custos da imprevidência dos gestores dos RPPSs. “O equilíbrio da previdência social interessa não só à Administração Pública, mas também [...] à sociedade” (CAMPOS, 2004, p. 33), pois o controle desta é fundamental para a melhoria da alocação dos recursos públicos.

Decorre daí a importância de acompanhar a gestão dos RPPSs e de fiscalizá-la, haja vista que os recursos financeiros *per capita* destinados aos funcionários públicos vinculados a um RPPS são expressivamente superiores aos direcionados para os beneficiários do RGPS. Mesmo diante da turbulência da crise econômica internacional de 2008, o patrimônio dos RPPSs federal, estaduais e municipais cresceu mais de 50% em três anos (2006-2008), atingindo o patamar de R\$37,4 bilhões (BRASIL, 2009a).

À luz do contexto de reconstrução democrática, há mais de uma década do fim da ditadura militar, iniciou-se um movimento nacional de modelagem dos RPPSs, trazido com a reforma previdenciária de 1998. Nesse momento, os RPPSs passaram a se submeter a novos paradigmas, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial², a vinculação da receita previdenciária, a garantia dos segurados de representação nas instâncias em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação, entre outros.

Nesses mais de dez anos de reforma previdenciária do funcionalismo público, o Ministério da Previdência Social (MPS), órgão regulatório do setor, editou dezenas de normas com a finalidade de promover mecanismos de incentivo, constrangimento e sanção capazes de impulsionar os RPPSs a se adequarem aos novos paradigmas da previdência social brasileira.

Todavia, as atenções nesse decênio permaneceram voltadas para o ajuste fiscal e o equilíbrio das contas públicas, entre elas, para os vultosos desequilíbrios financeiros dos RPPSs da União, Estados e Municípios, que, em 1998, enquanto o RGPS possuía um *deficit* financeiro de 0,7% do PIB, os RPPSs, juntos, possuíam um de 3,7% do PIB (GIAMBIAGI, 2007).

Não por acaso, a regulação quanto aos aspectos de cidadania, especificamente o direito de participação dos funcionários públicos nos conselhos gestores dos seus RPPSs, não sofreu avanços significativos. Tanto

¹ RPPSs existentes: União, 26 estados, Distrito Federal, 26 capitais e 1.852 municípios.

² Art. 2º da Portaria MPS n. 403/08: equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre receitas e obrigações do RPPS em cada ano; e equilíbrio atuarial, garantia de equivalência, a valor presente, entre os fluxos das receitas estimadas e obrigações projetadas a longo prazo.

a Lei n. 9.717, de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos RPPSs, quanto as normas³ elaboradas pelo MPS (cinco portarias de um total de trinta e sete, e quatro orientações normativas de um total de dez) trataram poucas vezes do tema. E quando o fizeram, limitaram-se a explicitar a necessidade de garantir a participação de representantes dos servidores públicos nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação⁴, não promovendo nenhuma espécie de regulação sobre o efetivo funcionamento desses espaços públicos deliberativos.

Assim, diante da magnitude dessa política social, diante do grande número de RPPSs, considerando o direito constitucional de participação dos trabalhadores nos seus regimes de previdência consoante preceitua o art. 10 da Constituição Federal de 1988⁵ e diante da jovialidade do marco regulatório dos RPPSs (1998), importante se faz analisar o direito de participação dos trabalhadores na gestão de seus regimes previdenciários, especificamente o dos funcionários públicos, a fim de buscar melhorias na democratização da gestão dos RPPSs.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, apresenta os principais aspectos da literatura relativos às origens dos conselhos, bem como virtuosidades e desafios no seu funcionamento, e analisa a evolução histórica dos conselhos na previdência brasileira. Depois, com base na citada problemática, o artigo faz comparação da legislação⁶ dos conselhos gestores dos RPPSs estaduais mediante a utilização de alguns critérios como a natureza das atribuições, composição, forma de provimento do presidente e demais membros, duração do mandato, exigência de capacitação e retribuição pelo exercício da função de conselheiro. Como conclusão, verifica-se que a experiência democrática na gestão dos RPPSs estaduais ainda se encontra num estágio inicial, necessitando de avanços.

2 ORIGENS DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sob o enfoque democrático-participativo, os conselhos gestores foram nacionalmente institucionalizados nos anos 90, num cenário em que se buscava a democratização no período pós-ditadura militar, e a descentralização, levada a efeito com a reforma do Estado, cujo divisor de águas foi a Constituição Federal de 1988⁷. Paralelamente a essa conjuntura de quase nula participação social, havia (e ainda há) um ambiente político desfavorável, repleto de níveis de desigualdade e exclusão social⁸.

A participação de representantes da sociedade civil nos conselhos gestores nasceu da crítica ao comportamento autorreferido da burocracia estatal e da intenção de estabelecer maneiras de controlar diretamente a prestação dos serviços públicos (CLAD, 2000). No mesmo sentido, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) salientam que a construção (ou reconstrução) dos conselhos, na década de 90, baseou-se nas críticas

³ Portarias n. 4.992/99, 2.346/01, 172/05, 204/08 e 402/08 e Orientações Normativas n. 02/02, 03/04, 01/07 e 02/09, disponíveis em: <<http://www.inss.gov.br>>.

⁴ Os RPPSs deverão garantir o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (art. 1º, VI, da Lei n. 9.717/98)

⁵ “Art. 10 - É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

⁶ Coletânea de legislação compilada em 2010 por Calazans (2010).

⁷ Entre outros dispositivos da Constituição de 1988 (art. 37, § 3º; art. 194, VII; art. 198, III), o art. 10 preceitua que “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

⁸ Há consenso de que a pobreza atual é alta para um país com o nível de renda *per capita* do Brasil, o que se explica por uma alta desigualdade (Texto para Discussão (TD) n. 553 e 720). Não obstante o gasto social alcançar 20% do PIB (TDs n. 547, 598 e 674), a desigualdade tem permanecido estável (TDs n. 800 e 852). Atualmente, grande atenção vem sendo dispensada às políticas de transferência de renda (TDs n. 929 e 984), malgrado serem mal focalizadas e beneficiarem mais aos idosos que às crianças (TD n. 985). (IPEA, 2004)

ao padrão de relação existente entre Estado e sociedade, marcado pela inexistência de processo decisório democratizado e pela ineficiência do aparelho estatal.

A crise fiscal e as transformações operadas pela reestruturação do capitalismo (globalização e terceira revolução industrial), somadas às atividades executadas de forma ineficiente, monopólica e exclusiva pelo Estado, ao agravamento dos problemas sociais e à insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços públicos prestados, criaram condições que levaram diversos países à realização de reformas estruturais distintas (CLAD, 2000).

Vários países enxugaram o aparelho de estado com vistas a reduzir o gasto público, descentralizaram a execução das políticas e flexibilizaram a Administração mediante criação de variados regimes de trabalho. Houve outros que, além disso, modificaram a forma de executar as políticas públicas, inserindo representantes da sociedade civil em seu processo decisório (CLAD, 2000; TATAGIBA, 2002; SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005; BRASIL, 2007).

Silva, Jaccoud e Beghin (2005) asseveram que, durante a década de 90, ganhou força uma leitura segundo a qual o Estado detinha baixa capacidade de implementação de políticas, que, aliada à crise econômica, estimulou o governo a buscar parcerias privadas.

Nesse cenário, a Administração Pública foi obrigada a criar mecanismos para uma gestão mais efetiva, em termos de resultados de execução das políticas, e mais responsiva em relação aos cidadãos. Em razão disso, o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (2000) apontou cinco ferramentas, complementares entre si, para promover a responsabilização do Estado: os controles procedimentais clássicos⁹, o controle parlamentar e aquele segundo a lógica de resultados, além da concorrência supervisionada¹⁰ e da participação social (*accountability* vertical).

Esta última ferramenta, objeto de pesquisa deste artigo, é requisito fundamental para o amadurecimento da governabilidade na medida em que se trata de instrumento capaz de aproximar o aparelho de estado da sociedade civil e de remodelar e ampliar o espaço público. A administração voltada para o cidadão depende de informação e de institucionalização de formas de participação dos usuários diretos e dos que, direta ou indiretamente, possam, de alguma forma, ser afetados pelo êxito ou não das políticas públicas.

Sucedem que um dos problemas de transposição indiscriminada do modelo de reforma do Estado adotado por alguns países desenvolvidos para países latinos foi o da redução da máquina estatal e do *deficit* fiscal sem, contudo, levar em consideração os seus efeitos sobre a prestação dos serviços públicos. Em razão disso, estes se tornaram ainda mais ineficientes e insatisfatórios aos olhos dos cidadãos.

Foi diante desse contexto que se buscou uma gestão baseada em mecanismos que privilegiassem a ampliação do espaço público. Essas novas formas de *accountability* possuem visão voltada para a construção de redes de cooperação e canais de participação dos cidadãos e para a transparência das informações, onde o Estado se torna (ou deveria se tornar) mais permeável às demandas da sociedade.

As mudanças ocorridas, listadas anteriormente (redução do aparelho de estado para diminuir gasto público, descentralização da execução de políticas e inserção dos cidadãos no processo decisório das políticas), sustentaram-se ora na concepção do projeto democrático-participativo, ora no projeto neoliberal.

De acordo com Dagnino (2004), há uma “confluência perversa” entre tais projetos. “Confluência” porque ambos requerem uma sociedade civil propositiva na consecução das políticas. E “perversa” porque, apesar de ambos defenderem a participação da sociedade na gestão pública, o projeto participativo objetiva

⁹ Eleições, Controladoria, Poder Judiciário e Tribunal de Contas.

¹⁰ Estado como coordenador da ação coletiva.

alargar a democracia, e o neoliberal, reduzir a máquina pública, que se isenta, cada vez mais, do dever de proporcionar direitos, transferindo a execução das políticas para a sociedade.

Malgrado os dois projetos defenderem a descentralização, no liberal verifica-se um cenário de desregulamentação, em que há o retraimento e a reorientação do papel do Estado; e no democrático são valorizados aspectos de cidadania e democracia participativa, que buscam a politização da gestão urbana.

Ainda nessa linha, Gohn (2000) reconhece que, de um lado, os conselhos são formas de descentralização de poder e de outro, frutos da crise das instituições públicas e parte das reformas estatais que buscam reduzir custos e transferir as suas responsabilidades para a sociedade civil.

Da mesma forma, Dagnino, Olvera e Panfichi (2008)¹¹ afirmam que esse debate se caracteriza pela disputa de dois projetos políticos, de um lado, o democrático-participativo e de outro, o neoliberal, de privatização das políticas, que defende um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade.

Verifica-se, assim, com a criação dos conselhos gestores, um alargamento do conceito de esfera pública. Nessa visão, a cidadania não se restringe (ou não deveria se restringir) apenas ao aparelho de Estado, mas também às ações de todos os grupos da sociedade, cujos interesses encontram-se envolvidos naquele debate. Há uma nova concepção de cidadania, que, de acordo com Silva, Jaccoud e Beghin (2005), refere-se a um controle público não estatal sobre o Estado.

3 VIRTUOSIDADES E DESAFIOS NO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS

A literatura reconhece que a participação popular no controle das políticas é indispensável para produzir uma *accountability* real e que ela provocaria um tensionamento nos órgãos públicos, tornando-os mais transparentes e suscetíveis ao controle da sociedade (O'DONNELL, 1998; TATAGIBA, 2002). Todavia, “existem divergências de concepções sobre suas virtualidades e dificuldades e, em especial, sobre sua capacidade de somar-se ao Estado em busca de uma maior justiça social” (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005, p. 379).

Os que reconhecem as virtuosidades do funcionamento dos conselhos (TATAGIBA, 2002) entendem que a sociedade civil exerceria um papel mais efetivo de fiscalização e controle, na medida em que estivesse mais próxima do Estado, imprimindo uma definição democratizante das prioridades na alocação dos recursos públicos. Tal mecanismo obrigaria o Estado a negociar suas propostas com outros grupos.

No entanto, há desafios para a efetivação dessa nova forma de gerir a coisa pública. Boa parte da literatura questiona a efetiva capacidade de funcionamento desses arranjos como verdadeiros espaços públicos deliberativos e de partilha de poder (CLAD, 2000; CUNILL GRAU, 2000; TATAGIBA, 2002; SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005; CARNEIRO, 2006; DÍAZ, PARES e POMEROY, 2007; BRUGUÉ, 2009).

Para imprimir efeito didático à descrição dessa problemática, os seus aspectos principais serão divididos em três grupos: o dos aspectos institucionais, o dos políticos e o dos sociais, que, em certos aspectos, mesclam-se entre si.

3.1 Desafios de funcionamento dos conselhos: aspectos institucionais

Como aspectos institucionais, discute-se o papel exercido pelos conselhos gestores de políticas — informativo, consultivo ou deliberativo — e as consequências dessas escolhas, bem como a sua finalidade, se é a de estimular *accountability* e induzir responsividade aos decisores ou se é a de almejar maior equidade na decisão das políticas.

¹¹ Esses autores analisam os principais conteúdos desse projeto democrático-participativo na América Latina, tendo como pano de fundo o debate sobre como as restrições impostas pela política econômica neoliberal constituem obstáculo para o progresso de inovações participativas profundas.

Quanto ao papel desses arranjos deliberativos, de acordo com Arnstein *apud* Brugué, Font e Gomá (2005), a participação do cidadão pode ser tratada em três níveis: direito de ser informado (cidadão passivo), direito de ser consultado (possibilidade de emitir opinião) e direito de participar do processo decisório (possibilidade de tomada de decisão).

Outro aspecto é o alcance do poder decisório e a possibilidade da perda de autonomia dos conselhos gestores. De acordo com Flávia Brasil (2005), um dos desafios para o funcionamento dos conselhos é a possibilidade de reversão do seu papel originário e a perda de autonomia devido à aproximação das rotinas burocráticas, inserindo-se na lógica do poder e, num segundo momento, sendo por ele cooptado, com o risco de o conselho se transformar num espaço mais técnico e menos político.

Cunill Grau *apud* Carneiro (2006) problematiza a aludida questão ao argumento de que os conselhos devem ser autônomos em relação ao Estado, haja vista terem sido criados para se tornarem mecanismos de controle do próprio Estado. Diante dessa limitação de autonomia, em que são vinculados ao ente federado que os criou, reconhece-se a dificuldade de os conselhos gestores se perpetuarem como espaços autônomos de controle social.

Nessa direção, um dos dilemas do controle social apontado por Cunill Grau (2000) é a tensão entre democracia e eficiência operacional da Administração: ou se busca uma decisão ágil pensada nos gabinetes das autoridades públicas ou se pretende publicizar o debate como forma de democratizar o espaço do conselho, resultando daí uma decisão mais lenta, em que pese consensada. Ademais, afirma que as grandes organizações, ao defenderem seus interesses corporativos, exercem influência e controle sobre o Estado, promovendo mais uma privatização do que uma democratização na discussão dos interesses envolvidos.

A autora ainda aponta ser necessário que a sociedade tenha meios coercitivos legais para aumentar a eficácia do seu controle sobre o Estado. Assevera que cogestão é incompatível com controle, pois a eficácia deste depende da independência e autonomia dos sujeitos sociais em relação ao Estado. Argumenta que o conteúdo técnico das atribuições necessárias ao controle social inibe, por si mesmo, o seu exercício, pois quanto maiores forem os custos de informação para absorver o conhecimento, maior será o custo de oportunidade para dedicar tempo à realização da tarefa que exige esse tipo de conhecimento.

Cunill Grau (2000) argumenta ainda que se não houver recursos à disposição do controle social para forçar a observância dos deveres do Estado, o controle da sociedade se tornará uma falácia. Ademais, reconhece que, quando o controle social se institucionaliza por meio de formas orgânicas que dependem de recursos do Estado, ele se torna dependente e, por conseguinte, vulnerável.

Questão relevante para a análise da representatividade nos conselhos refere-se ao grau de institucionalização e de composição do conselho, a iniciativa e forma legal de criação do conselho, a forma de provimento e a duração do mandato dos conselheiros.

Tatagiba (2002) afirma que tais problemas começam com a paridade (mesma quantidade de representantes do governo e da sociedade, o que também não significa igualdade política), além de haver constrangimentos que obstaculizam a efetividade desse mecanismo de busca de igualdade, como a dificuldade em lidar com a pluralidade de atores; a relação entre conselheiro e entidade; e a qualificação dos conselheiros, o que reverte em vantagens para o governo, mantendo o desequilíbrio no processo decisório.

Carneiro e Costa (2001), ao avaliarem do ponto de vista institucional e empírico possibilidades e limites para que os conselhos gestores desempenhem a função de agentes de *accountability*, argumentam a possibilidade de desvirtualização dos interesses da entidade de origem, na medida em que a inclusão de conselheiros melhor capacitados e com mais recursos nem sempre constituem a expressão dos interesses da classe que supostamente representam. Esses autores sugerem, com esteio em estudo empírico, haver profunda dependência do conselho em relação ao aparato estatal para o seu funcionamento, haja vista que boa parte

dos conselhos não possui estrutura física e se utiliza dos recursos materiais do ente federado para funcionar, o que denota grande dependência do Poder Executivo.

3.2 Desafios de funcionamento dos conselhos: aspectos políticos

Como aspectos políticos, podem ser listados o amadurecimento sociopolítico e o grau de organização da sociedade; perfil socioeconômico, qualificação técnica e política e frequência dos conselheiros; controle do governo sobre a agenda temática das reuniões; vontade política e comprometimento do Estado; e a resistência do governo em compartilhar o poder de decisão [nítida, segundo Dagnino (2002), nos conselhos onde as funções de decisão e execução são separadas]. Em razão desses aspectos, a função deliberativa dos conselhos se transforma, na prática, em função consultiva ou legitimadora das decisões de governo.

Quanto à formação dos conselheiros, Dagnino (2002) assevera que as exigências de qualificação técnica e política exigem dispêndio de tempo e energia e que, num contexto de disponibilidade limitada desses fatores, acaba por afastar os representantes de suas organizações de origem (bases de representação). Assim, dada a dificuldade de obtenção de tais competências, os representantes da sociedade acabam se perpetuando enquanto tais, o que dificulta a eliminação do acesso particularista e privilegiado ao Estado.

O envio de representantes do governo com pouco ou nenhum poder decisório, sua própria ausência ou rotatividade, torna frágil a geração de uma aliança e forma uma “política de esvaziamento” desses espaços deliberativos, conforme destaca Tatagiba (2002). Segundo essa autora, atualmente, os conselhos parecem estar mais aptos a impedir o Estado de transgredir do que induzi-lo a agir, impingindo-lhes apenas a legitimarem as decisões do governo, tornando-se “institucionalidades paralelas” — expressão cunhada por Dagnino (2002).

Há ainda a dificuldade de explicitar os interesses da sociedade civil ou dos conselheiros não governamentais, haja vista o controle do governo sobre a agenda temática e a recusa do Estado em partilhar a decisão, o que traduz a reduzida eficácia deliberativa dos conselhos. Para Silva, Jaccoud e Beghin (2005), assim como para Dagnino (2002), os maiores desafios dos conselhos gestores referem-se à partilha do poder (resistência do Poder Executivo na democratização do processo de tomada de decisão) e à capacidade limitada de influência dos parceiros sociais sob a alocação dos recursos públicos.

3.3 Desafios de funcionamento dos conselhos: aspectos sociais

Um dos problemas de representatividade é o relacionado à assimetria de informação nos conselhos. Ela ocorre no âmbito tanto desse arranjo participativo (assimetria institucional: ausência de pleno acesso às informações sobre a política), quanto dos conselheiros não-governamentais (assimetria pessoal: falta de capacidade técnica e política).

Essa assimetria pode ser encontrada nos três tipos de relação entre agentes (outorgados) e atores principais (outorgantes), contemplados no modelo “agente x principal”, desenvolvido por Przeworski (2003):

- governos e agentes econômicos (regulação);
- políticos e burocratas (supervisão); e
- cidadãos e políticos (responsabilização).

A assimetria informacional entre conselheiros governamentais e não governamentais, presente na relação governo-cidadãos, dificulta o exercício de controle das práticas dos gestores públicos pela sociedade. A título de solução, Dagnino (2002) e Tatagiba (2002) sugerem a capacitação dos conselheiros não governamentais por meio de criação de Câmaras Técnicas e de circulação de ideias e de experiências. Sob esse ângulo, constata-se que o funcionamento do conselho também possibilita a geração de capital

social (amadurecimento dos próprios membros e da própria lógica de seu funcionamento) como forma de potencializar a eficácia de suas deliberações.

Outro aspecto refere-se à relação entre o conselheiro e a entidade representativa. Segundo Tatagiba (2002), os conselheiros governamentais ou mesmo os não governamentais tendem a defender as suas próprias opiniões e não as propostas institucionais das suas entidades de origem.

Ainda há a questão do baixo grau de cultura política e heterogeneidade da sociedade, fatores que dificultam o exercício da democracia participativa, justamente por conta do baixo estoque de capital social. Na sua ausência, o espaço público presta-se apenas à captação das demandas dos que historicamente dominaram o discurso verbal, deixando de lado os que não detêm capacidade de organização e que possuem dificuldade de interlocução com o Estado.

Segundo Cunill Grau (1996), a natureza das formas de participação da sociedade esclarece as limitações desses próprios arranjos democráticos, pois os que mais necessitam participar são justamente os que menos possuem condições de fazê-lo.

4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS CONSELHOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Não obstante a literatura reconhecer que a previdência social brasileira tenha surgido com o Decreto n. 4.682 de 1923 (Lei Eloy Chaves), as primeiras medidas de proteção social surgiram no período colonial com as sociedades de ajuda mútua, que objetivavam “levar ao pobre socorro de dinheiro, ou *in natura*, ante uma necessidade imediata, segundo o sentimento de caridade”. (COIMBRA, 1997, p. 21) Por adesão voluntária, adotavam o sistema de cotização dos membros dos grupos para prestação de socorro recíproco.

A existência de conselhos para gerirem as instituições de proteção social no Brasil não é recente, e a norma mais remota encontrada é o Decreto n. 9.284, de 1911, que criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda, cuja finalidade era auxiliar a subsistência e socorrer o futuro das famílias dos empregados, quando se invalidavam ou faleciam. A direção da Caixa era confiada ao diretor da Casa da Moeda, que era auxiliado por um conselho, constituído por um representante de cada oficina, escolhido cada qual por seu empregador.

O sistema de proteção social brasileiro, que precedeu a Seguridade Social, instituída pela Constituição de 1988, além de corporativista, esteve ligado a um padrão meritocrático e particularista, por meio de “uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis”. (CARVALHO, 2007, p. 110)

Isso refletia “a estratégia geral do regime Vargas de integrar o trabalhador como componente de apoio ao sistema, recompensando-o com uma ampla quantidade de serviços sociais oferecidos pelo governo” (MALLOY, 1986, p. 73). Como o trabalhador foi peça-chave para a sustentabilidade do governo Vargas, o que inclusive explica a então natureza privatística das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), os empregados, desde o início da Previdência, sempre estiveram presentes na administração dos conselhos gestores de suas instituições previdenciárias.

Não por acaso, as razões que justificam a criação dos conselhos da previdência social brasileira são distintas das que explicam a origem dos conselhos das demais políticas. Como visto, as razões que fundamentam o surgimento dos conselhos das demais políticas nos anos 80 e 90, tal como hoje são concebidos, são a crise fiscal do Estado, as transformações operadas pela globalização e pela terceira revolução industrial (tecnológica) e a insatisfação dos cidadãos com a baixa qualidade dos serviços públicos.

Quando a discussão se volta à política previdenciária, nota-se que a origem dos seus conselhos é distinta.

Como a história esclarece, a previdência

é uma atividade que originalmente foi criada e promovida pelos cidadãos, sendo posteriormente o Estado quem, com o objetivo de regularizar seu regime de funcionamento, esteve presente no controle direto das instituições criadas pelos próprios cidadãos. [...] Os beneficiários das prestações são membros diretos da entidade criada por eles mesmos, mantendo sua constante e permanente fiscalização, a fim de alcançar os objetivos para os quais foi criada, nomeando seus órgãos representativos e administrativos. (BRASIL, MPS, 2003, p. 11)

A diferença quanto às origens dos conselhos da previdência e das demais políticas é ratificada pela literatura¹² que reconhece que esse modelo participativo não foi precedido por nenhuma ação concertada de atores. Eles afirmam que talvez tenha sido esta a grande distinção em relação ao Conselho Nacional de Saúde, precedido pelo Movimento Sanitarista e por uma articulação dos atores envolvidos.

Foi com base no padrão corporativista, meritocrático e particularista que se instalaram as instituições previdenciárias no País. O Decreto n. 4.682 de 1923 (Lei Eloy Chaves), considerado como o início da previdência social brasileira, determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão, de filiação obrigatória, aos empregados de cada uma das empresas ferroviárias, garantindo aposentadoria, pensão, assistência médica e auxílio farmacêutico.

Até então, os esquemas de proteção social eram abrangentes quanto aos serviços prestados (previdência, assistência e saúde) e restritos em relação ao espectro protetivo dos segurados, incluindo apenas militares, funcionários públicos civis e empregados estatais. A partir daí, outras Caixas foram criadas. Eram pessoas jurídicas de direito privado, geridas pelos patrões e empregados. Na prática, representavam regimes distintos, cada qual com regulamentações próprias, não havendo se falar num sistema uniforme. Cada Caixa possuía autonomia para estabelecer seus benefícios e respectivas alíquotas de contribuição.

Até os anos 20, as instituições previdenciárias eram privadas e administradas pelos empregados e patrões, cuja participação do governo se dava apenas na consecução das normas de funcionamento das Caixas. Com a fusão das Caixas (anos 30), o Governo Federal passou a ser parte integrante dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), indicando dois dos membros do conselho. Em 1950, os IAPs se transformaram em autarquias federais.

Após o golpe militar, em 1966, os IAPs foram unificados e transmudados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que centralizou a gestão previdenciária, com exceção dos servidores públicos civis e militares, que continuaram com os seus sistemas especiais de proteção social, momento histórico em que se evidenciou o que hoje é denominado regime próprio de previdência social.

Em 1986, foi criado o Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, órgão colegiado de caráter meramente consultivo. Todavia, foi apenas após a Constituição de 1988, com a queda da Ditadura Militar, que se (re)democratizou a gestão das políticas públicas, especificamente, a da Previdência. “Com a promulgação da nova constituição e a introdução do conceito de Seguridade Social, a rede de proteção social sai do contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista, passando a adquirir conotação de direito de cidadania.” (RANGEL *et al.*, 2009, p. 45)

Nessa época,

Dissipava-se a ilusão de que o crescimento econômico seria instrumento efetivo de incorporação das camadas mais pobres às condições aceitáveis de vida e aos mecanismos públicos contributivos de proteção social. De fato, a crise do milagre econômico havia exposto os limites do modelo de desenvolvimento nacional no que tange à dinâmica de inclusão dos

¹² Delgado *et al.* (2002) estudaram o funcionamento do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) no período de 1991-2000.

setores mais desfavorecidos. Em um contexto de ampliação das demandas e de retração das atividades econômicas, a proteção social não mais se conciliava com o princípio estrito do seguro social (DELGADO, JACCOUD e NOGUEIRA, 2009, p. 23).

Após longo período de ausência de participação da sociedade na gestão dos regimes previdenciários, época em que o Governo Militar extinguiu os IAPs e centralizou a sua gestão, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), inspirada pelos ventos de cidadania e democracia, em seu art. 10, restabeleceu tal garantia consagrando o princípio da participação social. Segundo esse artigo, “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Nessa mesma direção, a CF/88 preceituou que um dos princípios da seguridade social é o caráter democrático e descentralizado da sua gestão, com a participação da sociedade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados — art. 194, parágrafo único, II, alterado pela Emenda Constitucional n. 20/98 —, quando a gestão tornou-se quadripartite, com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo.

Em 1991, foi instituído o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão de deliberação colegiada, e os Conselhos Estaduais (CEPS) e Municipais (CMPS) de Previdência Social, órgãos também deliberativos (327 conselhos), com vistas a descentralizarem o debate previdenciário, estes dois últimos, extintos em 1999 por desinteresse político, mediante medida provisória.

Não obstante a criação dos Conselhos de Previdência Social (CPS), ocorrida em 2003, eles não são vinculados aos entes federados (como eram os CEPS e os CMPSs), mas sim ao CNPS, e possuem caráter meramente consultivo e não deliberativo.

No que tange à titularidade de sua gestão, pode-se dizer que a previdência social brasileira já passou por quatro fases bem delimitadas:

Tabela 1: Evolução da titularidade na gestão da previdência social brasileira — 1911-2010

Privada pura 1911-1933	Privada mista 1933-1950	Pública estatal 1950-1988	Pública mista 1988-2010
CAPs: trabalhadores e patrões.	IAPs: trabalhadores e patrões com interferência da União na escolha dos conselheiros.	IAPs: tornaram-se autarquias federais (1950) e depois foram unificados no INPS (1966).	RGPS: governo, trabalhadores, patrões e aposentados. RPPSs: governo e servidores públicos.

Fonte: Legislação coletada nas páginas eletrônicas do MPS, da Presidência e do Senado Federal.

Elaboração: O autor.

No caso da previdência geral, a gestão é quadripartite (governo, trabalhadores, patrões e aposentados) e os representantes da sociedade são indicados pelas entidades de vinculação. A sociedade civil ora possui função deliberativa (CNPS), ora detém responsabilidade meramente fiscal (CPSs). Mesmo que a quantidade de conselheiros governamentais (seis) seja menor que a de conselheiros da sociedade civil (nove)¹³, a representação social no CNPS e nos CPSs é desequilibrada, pois, na maioria das vezes, os distintos interesses dos representantes da sociedade civil (patrões, empregados e aposentados/pensionistas) não coincidem, o que faz com que o governo, na prática, obtenha maioria nos conselhos. Ou seja, mesmo havendo maioria numérica de representantes da sociedade nesse espaço público, a paridade política (divisão equitativa de poder entre interesses do governo e da sociedade) não se faz presente.

¹³ Atualmente, o CNPS tem como membros: 6 representantes do governo federal e 9 da sociedade, sendo 3 aposentados e pensionistas, 3 trabalhadores e 3 empregadores.

É de se observar que o arranjo predominante no funcionamento dos conselhos é o da paridade aritmética (mesmo número de representantes governamentais e não governamentais) e talvez o mais adequado à natureza institucional desses arranjos participativos fosse a paridade política. Isso porque se encontram em debate, nessa arena, interesses variados. Sucede que nesses espaços tendem a prevalecer os interesses governamentais já que, no governo, as posições são politicamente centralizadas, enquanto na sociedade a heterogeneidade dos interesses tende a ser maior.

Quanto aos RPPSs, verifica-se a existência de um marco regulatório que, apesar de detalhado, é limitado no que tange aos aspectos de participação dos segurados nas entidades gestoras, restringindo-se a “prescrever” a necessidade de garantir a representação dos servidores públicos nos espaços em que seus interesses sejam objeto de discussão, não promovendo nenhuma espécie de regulação sobre o efetivo funcionamento desses conselhos. Registre-se que esse marco regulatório sequer garante a paridade aritmética entre representantes do governo e dos servidores públicos no âmbito desses conselhos¹⁴.

Após descrever a problemática sobre participação social nos conselhos e recuperar a evolução histórica dos conselhos na previdência social brasileira, será tratada na próxima seção a aplicação dessa problemática no campo da gestão dos RPPSs, com ênfase nos regimes estaduais, mediante a comparação de variados aspectos legais.

5 GESTÃO DOS REGIMES ESTADUAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: BREVES COMPARAÇÕES

Para fins didáticos, foi escolhido o Estado de Minas Gerais como base para a realização do exercício comparativo proposto. Inicialmente, no tocante à natureza das atribuições dos conselhos (deliberação e/ou fiscalização), procurar-se-á verificar se os regimes estaduais de previdência possuem um conselho específico para administrá-los e outro para fiscalizá-los ou se possuem uma única estrutura para realizar ambas as funções. A lei mineira instituiu dois conselhos: um para gerir e outro para controlar o seu Fundo de Previdência, situação similar à da maioria dos estados (74,1% — vide Tabela 2).

No entanto, 14,8% dos RPPSs estaduais instituíram apenas um único conselho, que exerce cumulativamente as funções de deliberação e fiscalização. Tal situação enfraquece a capacidade de fiscalização efetiva dos servidores públicos desses regimes, na medida em que as autoridades, que administram o sistema, são as que fiscalizam a sua própria gestão.

Tabela 2: Funções dos conselhos gestores dos RPPSs estaduais — Brasil — 2010

Tipo de conselho	Estados	Qtde	Percentual
Um conselho que acumula as funções de administração e fiscalização	BA, MA, RS e SE.	4	14,8%
Dois conselhos: um para administrar e outro para fiscalizar	AC, AL, AP, AM, DF, ES, GO, MS, MG, PA, PB, PR, PE, RJ, RN, RO, RR, SC, SP e TO.	20	74,1%
Sem informação	CE, MT e PI.	3	11,1%

Fonte: Legislação dos estados coletada no endereço eletrônico do MPS ou dos estados.

Elaboração: Calazans (2010)

¹⁴ Segundo o inciso VI do art. 1º da Lei n. 9.717/98, os RPPSs deverão assegurar a “participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação”, não prevendo quantidade equitativa entre representantes do governo e dos servidores.

Quanto à composição dos conselhos gestores dos RPPSs, questão relevante refere-se à paridade aritmética¹⁵ (mesma quantidade de membros do governo e dos servidores públicos) e à paridade política (divisão de poder entre os interesses do governo e dos servidores) e às consequências para o funcionamento do conselho como espaço público deliberativo e de partilha de poder.

O Conselho mineiro possui doze membros, sendo seis representantes do governo e seis dos servidores ativos e aposentados, não havendo a representatividade dos pensionistas, em que pese ostentarem a mesma condição de beneficiários que a dos aposentados. O presidente do conselho será sempre o presidente do Instituto de Previdência, não sendo eleito pelos outros conselheiros, mas nomeado pelo Governador.

No que tange aos outros estados, a composição dos conselhos é bastante diversificada. Há conselhos paritários e não paritários, além de alguns acumularem as funções fiscais e administrativas. Por conta desse acúmulo de funções, a paridade aritmética será analisada apenas sob a ótica dos conselhos que administram os RPPSs estaduais.

Conforme se verifica na tabela a seguir, em mais de 40% dos estados, há paridade aritmética, ao passo que em mais de 48% esta não se faz presente. Com exceção do Mato Grosso do Sul, que detém uma quantidade maior de representantes dos servidores como membros dos seus conselhos de administração, os demais estados possuem maior número de conselheiros governamentais, situação que denota dificuldade de representação dos servidores públicos nesse desenho deliberativo em que seus interesses são objeto de discussão.

Tabela 3: Representatividade das instituições governamentais e dos servidores públicos na composição dos conselhos que administram os RPPSs estaduais – Brasil – 2010

Paridade aritmética	Estados	Qtde	Percentual
Possuem paridade aritmética	AC, AM, DF, ES, MA, MG, RN, RS, SC, SP, TO.	11	40,7%
Maior número de representantes dos servidores	MS.	1	3,7%
Maior número de representantes governamentais	AL, AP, BA, GO, PA, PB, PE, PR, RJ, RO, RR, SE.	12	44,4%
Sem informação	CE, MT, PI.	3	11,1%

Fonte: Legislação dos estados coletada no endereço eletrônico do MPS ou dos estados.

Elaboração: Calazans (2010)

Tomando por base a experiência recente do Fórum Nacional de Previdência Social, instituído em 2007, a literatura constatou a ausência de consenso entre as propostas de membros não governamentais: empregadores, trabalhadores e aposentados (LOPEZ, 2009).

Logo, da mesma forma, nesse fórum, além de ter havido interesses distintos entre os representantes dos servidores ativos e aposentados do Fundo de Previdência de Minas Gerais — o que, segundo a evidência empírica antes apontada, aqui aplicada por analogia, dificultaria o consenso dentro do próprio funcionalismo —, esses membros ainda representavam, boa parte das vezes, interesses colidentes, oriundos dos três Poderes e das entidades de classe.

Assim, como praticamente a metade desses conselhos não possui paridade aritmética e, mesmo para os que a possuem, ela não garante a partilha efetiva de poder (TATAGIBA, 2002), e como a maioria desses espaços possui representantes dos servidores públicos ativos e inativos, o que dificulta o consenso dentro do próprio

¹⁵ Neste estudo, analisar-se-á apenas a paridade aritmética, pois não há dados dos outros estados que permitam inferir se, mesmo com a existência da paridade aritmética, a paridade política se apresenta ou não como real. Referido estudo exigiria análise das atas de reunião dos conselhos e aplicação de questionários e entrevistas.

funcionalismo, nota-se que as pretensões dos representantes dos servidores públicos são enfraquecidas frente às diretrizes do governo, fazendo com que o processo decisório se mantenha desequilibrado.

Relativamente à forma de provimento do presidente dos conselhos gestores dos RPPSs estaduais, verificou-se que apenas 29,6% são escolhidos entre seus pares; 51,9% ou são membros natos ou são escolhidos livremente pelo governador; e 7,4% são escolhidos pelo governador entre os conselheiros (Tabela 4).

Tabela 4: Formas de provimento dos presidentes dos conselhos gestores dos RPPSs estaduais — Brasil — 2010

Forma de provimento	Estados	Qtde	Percentual
Escolhido pelos pares	AC, DF, GO, MS, RJ, RN, RS, SC.	8	29,6%
Membro nato	AL, AP, BA, ES, MA, MG, PA, PB, RO, RR, SE.	11	40,8%
Escolhido livremente pelo governador	PR, PE, AM.	3	11,1%
Escolhido pelo governador entre os conselheiros	SP, TO.	2	7,4%
Sem informação	CE, MT, PI.	3	11,1%

Fonte: Legislação dos estados coletada no endereço eletrônico do MPS ou dos estados.

Elaboração: Calazans (2010)

Nas situações equivalentes à do Estado de Minas Gerais, em que o presidente do conselho gestor ou é membro nato ou é escolhido livremente pelo governador, nota-se que a ausência de alternância no poder fragiliza o caráter democrático desse espaço deliberativo. Tal fragilidade ainda é potencializada nos casos em que o voto de desempate é do presidente.

Nesses casos, as deliberações do conselho, em tese, sempre serão tomadas de acordo com as diretrizes do governo, pois este possuirá a maioria dos votos em todas as situações em que os representantes dos servidores divergirem dos representantes do governo.

No tocante à forma de provimento dos demais conselheiros, além da averiguação se são nomeados ou eleitos, analisou-se a duração do mandato. No caso de Minas, os membros do conselho, indicados pelas entidades representativas, são nomeados pelo governador para mandato de quatro anos, permitida uma recondução. Entre os seis conselheiros representantes dos servidores, apenas dois (representantes dos servidores da Assembleia e do Poder Judiciário) não são escolhidos pelo governador de Estado, diferentemente dos demais conselheiros não governamentais, que são escolhidos pelo governador a partir de lista tríplex elaborada pelas entidades de vinculação.

No caso de Minas Gerais, não obstante a representatividade numérica dos servidores públicos estar preservada (paridade aritmética), essa situação demonstra certa fragilidade democrática na composição do conselho, pois o chefe do Executivo, além de presidi-lo por meio de agente de seu secretariado (presidente do Instituto de Previdência) e de possuir o voto de qualidade, participa diretamente da escolha de mais da metade (66,6%) dos representantes dos servidores públicos (4 de um total de 6 conselheiros).

Em relação aos outros estados, foram mapeados quatro tipos de provimento dos conselheiros não governamentais (Tabela 5). Mais de 70% têm os representantes dos servidores nomeados ou eleitos pelo governador mediante envio de lista única (e não tríplex); 11,1% eleitos pelas entidades; e apenas 7,4% nomeados livremente pelo governador.

Os mandatos variam de dois, quatro, seis a oito anos, e no caso dos Estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Paraná, criou-se uma regra para que a substituição dos conselheiros não ocorra na mesma época da mudança de governo, como forma de se evitar ingerência política na condução dos trabalhos dos conselhos de seus RPPSs. Alguns estados preveem a condição de destituição a qualquer tempo dos conselheiros e outros permaneceram silentes. Uns admitem a recondução, outros não.

Tabela 5: Formas de provimento de membros não governamentais dos conselhos gestores dos RPPSs estaduais — Brasil — 2010

Espécie de provimento dos conselheiros não governamentais	Estados	Qtde	Percentual
Nomeação pelo governador de acordo com indicação única da entidade	AC, AL, AM, DF, MG*, MS, PA, PB, PE, RJ, RO, RS, SE, SP, TO.	15	55,6%
Nomeação pelo governador de acordo com eleição única da entidade	AP, GO, RR**, SC.	4	14,8%
Nomeação pelo governador	BA, MA.	2	7,4%
Eleição pela entidade	ES, PR, RN.	3	11,1%
Sem informação	CE, MT, PI.	3	11,1%

Fonte: Legislação dos estados coletada no endereço eletrônico do MPS ou dos estados.

Elaboração: Calazans (2010)

Observação: (*) No caso de Minas Gerais, a indicação é feita mediante lista tríplex e não lista única. (**) No caso de Roraima, a eleição é feita apenas para um vencedor.

Em relação à retribuição pelo exercício da função de conselheiro, se remunerada ou gratuita, a experiência dos RPPSs estaduais é bastante dispersa. A exigência de capacitação dos conselheiros e de retribuição pecuniária pela prestação desse serviço não é recente.

O pagamento de verba de representação remonta à criação do primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão (o dos Marítimos, em 1933), cujos membros recebiam remuneração por presença às reuniões. A exigência de capacitação já era exigida, mesmo que de forma indireta, pois a nomeação dos representantes dos patrões só podia recair sobre diretores ou principais administradores de empresas, que presumidamente possuíam qualificação para o exercício de tal mister.

O Estado de Minas optou por exigir que os membros do conselho gestor do seu Fundo de Previdência possuam nível superior de escolaridade, reputação ilibada e comprovada capacidade em previdência, administração, economia, finanças, contabilidade, atuária ou direito e, em virtude da importância dispensada à atividade, remunera-os pela participação nas reuniões.

Quanto a esse tópico, a maioria (51,9%) dos conselhos não remunera seus membros (Tabela 6) e quase metade (48,1%) não lhes exige qualificação (Tabela 7).

Tabela 6: RPPSs estaduais que remuneram os membros do conselho gestor — Brasil — 2010

Remunera?	Estados	Qtde	Percentual
Sim	AP, AM, MG, PR, PE, RS, RO, SC, SP, SE.	10	37%
Não	AC, AL, BA, DF, ES, GO, MA, MS, PA, PB, RJ, RN, RR, TO.	14	51,9%
Sem informação	CE, MT, PI.	3	11,1%

Fonte: Legislação dos estados coletada no endereço eletrônico do MPS ou dos estados.

Elaboração: Calazans (2010)

Tabela 7: RPPSs estaduais que exigem qualificação dos membros do conselho gestor — Brasil — 2010

Exige?	Estados	Qtde	Percentual
Sim	AP, AM, MG, PB, PR, PE, RN, RO, SC, SP, TO.	11	40,7%
Não	AC, AL, BA, DF, ES, GO, MA, MS, PA, RJ, RS, RR, SE.	13	48,1%
Sem informação	CE, MT, PI.	3	11,1%

Fonte: Legislação dos estados coletada no endereço eletrônico do MPS ou dos estados.

Elaboração: Calazans (2010)

Ainda em relação a esse tópico, procurou-se averiguar se os regimes de previdência estaduais relacionam o pagamento da verba de representação com a exigência de capacitação e vice-versa. Alguns estados poderiam entender viável o pagamento dessa verba em virtude da importância da função e da responsabilidade pessoal atribuída ao conselheiro, prevista no art. 8º da Lei n. 9.717/98, o que exige comprometimento no exercício dessa função pública.

Tabela 8: Conselhos gestores dos RPPSs estaduais que exigem ou não qualificação dos membros e que os remuneram ou não — Brasil — 2010

Situações	Estados	Qtde	Percentual
Exige qualificação e remunera	AM, AP, MG, PE, PR, RO, SC, SP.	8	29,6%
Exige qualificação e não remunera	PB, RN, TO.	3	11,1%
Não exige qualificação e não remunera	AC, AL, BA, DF, ES, GO, MA, MS, PA, RJ, RR.	11	40,7%
Não exige qualificação e remunera	RS, SE.	2	7,4%
Sem informação	CE, MT, PI.	3	11,1%

Fonte: Legislação dos estados coletada no endereço eletrônico do MPS ou dos estados.

Elaboração: Calazans (2010)

Resultado dessa investigação foi a constatação de que a maioria deles ou “não exige qualificação e não remunera” (40,7%) ou “exige qualificação e remunera” (29,6% — Tabela 8). Diante disso, parece haver forte correlação entre “qualificação” e “verba de representação” no âmbito dos conselhos que administram os RPPSs estaduais.

Assim, nos casos em que o Estado reconhece a importância da função de conselheiro, a exigência de qualificação é retribuída financeiramente e nos casos em que o Estado não a reconhece, a capacitação não é exigida e, por conseguinte, a remuneração não é devida.

A corroborar com tal assertiva, são raros (11,1%) os casos em que os conselhos que exigem qualificação não remuneram seus membros. Também são poucas (7,4%) as situações em que o Estado não lhes exige qualificação (o que denota falta de importância dispensada à gestão do RPPS) apesar de remunerá-los pelo exercício da função.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar o direito à participação dos segurados dos RPPSs nos seus conselhos gestores, especificamente nos conselhos de administração dos RPPSs estaduais, tendo como referência a

problemática apontada pela literatura concernente à representação e participação social em conselhos de políticas públicas.

Para tanto, o artigo analisou a mencionada problemática; recuperou a evolução do papel dos trabalhadores nos conselhos da Previdência Social Brasileira. Depois, com base na citada problemática, o artigo comparou a legislação dos conselhos gestores dos RPPSs estaduais valendo-se de vários parâmetros; e, ao final, apresentou os resultados deste ensaio empírico.

No que tange às justificativas e origens para a criação dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, diferentemente da origem dos conselhos das políticas públicas em geral, criados num cenário de crise fiscal (anos 90) e insatisfação da sociedade quanto à qualidade dos serviços públicos prestados, os conselhos previdenciários existem desde 1911 e não foram criados em virtude de demanda da sociedade.

Até os anos 20, as instituições de previdência eram privadas e geridas pelos empregados e patrões, e a participação do governo se dava apenas na consecução das normas legais de funcionamento das caixas. Com a fusão das CAPs nos IAPs (1933), estes transformados em autarquias federais em 1950 e, em 1966, unificados no INPS, a União Federal passou a intervir e, num segundo momento, a fazer parte da gestão dessas instituições. Essas entidades previdenciárias se encarregaram, ao longo de sua história, de variadas atribuições: desde o caráter consultivo e propositivo até a natureza deliberativa e fiscalizatória.

Atualmente, a previdência geral brasileira é gerida de forma quadripartite e os representantes da sociedade são indicados pelas entidades de vinculação. A sociedade civil ora possui função deliberativa (CNPS) na condução das políticas de previdência, ora detém responsabilidade meramente fiscalizatória (CPSs).

Ainda no tocante à Previdência Geral, mesmo que o número de conselheiros governamentais seja menor que o dos da sociedade (trabalhadores, patrões e beneficiários), a representação no CNPS e nos CPSs é desequilibrada, pois, na maioria das vezes, os interesses dos representantes da sociedade, distintos por natureza (heterogeneidade de interesses), não coincidem entre si, o que faz com que o governo, na prática, obtenha maioria nos conselhos.

No que concerne aos RPPSs, verifica-se a existência de um marco regulatório, que, apesar de ser denso e detalhado, é limitado no que se refere aos aspectos de representação e participação dos servidores nas entidades gestoras de seus regimes, objeto deste estudo, restringindo-se a manifestarem sobre a necessidade de garantir a aludida representação nos espaços em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

No que tange à evolução da titularidade na gestão previdenciária brasileira, notou-se um movimento de publicização, partindo de uma administração puramente privada, depois com interferência estatal; passando por uma gestão pública unicamente estatal, depois transmutada para uma pública mista, com participação de representantes da sociedade civil (trabalhadores, empregadores e beneficiários).

Por sua vez, os resultados empíricos demonstram que a experiência democrática na gestão dos RPPSs estaduais é bastante dispersa. Verificou-se baixa taxa de paridade aritmética (40%). Constatou-se fragilidade democrática, porque 52% dos presidentes dos conselhos não são escolhidos pelos pares, perpetuando-se no poder, bem como desequilíbrio decisório, já que 70% dos membros representantes dos servidores são escolhidos pelo governador. Constatou-se ainda controle pouco efetivo, uma vez que 25% dos conselhos não têm as suas ações fiscalizadas por instância distinta da que o administra, além de apurar a existência de forte correlação (70%) entre qualificação e remuneração, já que 40,7% dos conselhos “não exigem qualificação e não remuneram” os seus membros e 29,6% deles “exigem e remuneram os seus membros”.

Diante da problemática estudada, ainda não devidamente regulada pelo Ministério da Previdência Social, entende-se necessário aprofundar o debate sobre os desafios aqui apurados e encontrar soluções que visem à melhoria da democratização da gestão dos RPPSs, mediante a criação de mecanismos de incentivo, constrangimento e sanção capazes de impulsionar os RPPSs a se adequarem aos paradigmas contemporâneos da gestão pública brasileira.

Nesse sentido, é de fundamental importância que a União Federal, por meio do Ministério da Previdência Social, coordene ações e proporcione que tais arranjos se tornem verdadeiros espaços públicos deliberativos e de partilha de poder, garantindo a efetividade do direito constitucional de participação dos servidores públicos na administração de seus regimes próprios de previdência social.

Como conclusão, verifica-se que a gestão democrática dos RPPSs estaduais ainda se encontra num estágio inicial e que, portanto, necessita de avanços.

Por fim, diante da problemática e das limitações apontadas neste artigo, indaga-se: qual deve ser o caminho a ser percorrido para que a gestão da previdência social brasileira aumente a sua eficácia, potencializando os resultados das deliberações de seus conselhos, em especial os conselhos dos aproximados dois mil RPPSs existentes no País, dotando de efetividade o direito constitucional de participação dos segurados nos seus regimes previdenciários de vinculação?

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Diálogo social e gestão participativa*. Brasília, DF: MPS, 2003. 289 p. (Coleção Previdência Social, Série Debates, v. 20).

_____. Ministério da Previdência Social. *Anuário estatístico da previdência social 2008*. Brasília, DF, MPS/Dataprev, v. 17, 868 p., 2009a. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

_____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, DF, v. 14, n. 11, nov. 2009b. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *As novas instâncias de participação cidadã e a gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, maio 2005 (Texto para Discussão/FJP n. 15). Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/publicacoes/textos-para-discussao/141-textos-publicados-em-2005/989-as-novas-instancias-de-participacao-cidada-e-a-gestao-democratica-das-cidades>>. Acesso em: 20 out. 2009.

_____. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo Cassio Xavier; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 155-178.

BRUGUÉ, Quim. Una administración que habla es una administración que piensa. In: PÉREZ, Ignacio Celaya et al. (Coords.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón. Dirección General de Participación Ciudadana, 2009. p. 55-72.

BRUGUÉ, Quim; FONT, Joan; GOMÁ, Ricard. Participación y democracia: asociaciones y poder local. In: FUNES, M.; ADELL, R. (Eds.) *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED,

2003/FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP), 2005. Disponível em: <http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1119-fichero/Participacion_y_democracia_asociaciones_y_poder_local.pdf>. Acesso em: 7 set. 2009.

CALAZANS, Fernando Ferreira. *A participação social na gestão dos regimes próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais* (Funpemp), 2010. 184 p. Dissertação (Mestrado) — Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Líder, 2004. 231 p.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. v. 2, p. 149-166. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=859&Itemid=129>. Acesso em: 24 ago. 2008.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Inovação institucional e *accountability*: o caso dos conselhos setoriais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6, 2001, Buenos Aires: CLAD, nov. 2001. Disponível em: <www.clad.org.ve/fulltext/0042312.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 236 p.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. La responsabilización (*accountability*) en la nueva gestión pública latinoamericana. In: CONSELHO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000. p. 17-73.

COIMBRA, José dos Reis Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997. 516 p.

CUNILL GRAU, Nuria. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, Brasília, a. 47, v. 120, n. 1, p.113-140, jan./abr. 1996.

_____. Responsabilización por el control social. In: CONSELHO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Clad/BID/Eudeba, 2000. p. 269-327.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 279-303.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Inovação democrática em América Latina: uma primeira mirada al proyecto democrático-participativo. In: RAVENTÓS, Ciska (Comp.). *Innovación democrática en el sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco), 2008. p. 31-58. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/sursur/democra/05dag.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2009.

DELGADO, Guilherme Costa *et al.* *A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002. 38 p. (Texto para discussão/Ipea n. 909, set. 2002).

DELGADO, Guilherme Costa; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. *Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. Políticas sociais: acompanhamento e análise — vinte anos da Constituição Federal*. Brasília, Ipea, v. 1, n. 17, p. 17-37, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2009.

DÍAZ, Leonardo; PARES, Marc; POMEROY, Melissa (Comps.). *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*. Barcelona: Observatório Internacional da Democracia Participativa, 2007. 206 p. Disponível em: <http://www.oidp.net/docus/pub.oldp.guia_evaluacion.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2009.

GIAMBIAGI, Fábio. *A reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana (parte III: Planejamento, gestão e democracia: escalas e sentidos contemporâneos das intervenções urbanas). In: TORRES RIBEIRO, Ana Clara (Comp.). *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2000. p. 175-201. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *O Brasil município por município*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *40 anos apontando caminhos*. Brasília, DF: Ipea, 2004. 147 p. (Texto para discussão/Ipea, 1000). Edição especial com resenhas por áreas temáticas e CD-ROM.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Previdência social. Políticas sociais: acompanhamento e análise — Boletim de Políticas Sociais*, Brasília, DF, n. 9, p. 24-35, ago. 2004.

LOPEZ, Felix Garcia. *Fórum Nacional da Previdência Social: consensos e divergências*. Brasília, DF: Ipea, 2009. 38 p. (Texto para discussão/Ipea, 1432).

MALLOY, James M. *A política da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova — Revista de Cultura e Política*. n. 44, p. 27-53, 1998.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. *Unificação de regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. Informe de Previdência Social*, Brasília, DF, v. 14, n. 12, p. 1-4, dez. 2002. Disponível em: http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-961.pdf.

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 39-73.

RANGEL, Leonardo Alves *et al.* *Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil: vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Políticas sociais: acompanhamento e análise — vinte anos da Constituição Federal*. Brasília, DF, Ipea, v. 1, n. 17, p. 41-94, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2009.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: Ipea, 2005. p. 373-407.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

Abstract: This theoretical and qualitative paper aims to analyze the insured persons' right of participation at the managing councils of their social security systems, specifically at the administration councils of Social Security Property System (SSPS). These councils protect the public officer, making the experience of Brazilian states a parameter. As theoretical reference, we used the set of problems showed by the literature related to the social participation at Brazilian public managing councils. First of all, the literature regarding the council origins had been analyzed. After that, we recovered the evolution of the worker participation at the managing councils. Tight after, based on this problematic, the article made a comparison among the legislation on states' SSPS managing councils taking into account their composition, nature of the members' powers, terms of office, the way how they are appointed, remuneration and capacity requirements. The results show that the democratic experience at states' SSPS management have huge differences. As result this paper shows that the normative on SSPS is limited when it deals with social participation issues, with no promotion of any sort of regulation on these councils work. To sum up, we verified that the democratic management of states' SSPS is still incipient, needing improvements.

Keywords: Social Security. Public officer. Council. Management. Participation. Democratization.

Data de recebimento: 12 mar. 2013

Data de aceite para publicação: 10 jun. 2013