

A participação social nos conselhos gestores dos regimes próprios de previdência no Brasil: desafios contemporâneos para a efetividade de um Direito Constitucional

Fernando Ferreira Calazans

Advogado; Mestre em Administração Pública; Professor convidado da Faculdade de Direito da UAN/Angola; Diretor de Seguridade Social da OABPrevMG; Assessor Jurídico da Secretaria de Previdência do Município de Belo Horizonte

1 Introdução. 2 Origens dos conselhos gestores de políticas públicas. 3 Virtuosidades e desafios no funcionamento dos conselhos. 3.1 Virtuosidades. 3.2 Desafios. 4 O papel da sociedade civil nos conselhos gestores. 5 A evolução do papel dos conselhos na previdência brasileira. 6 A gestão dos regimes estaduais de previdência: comparações legais. 7 Considerações finais. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Previdência brasileira, nela incluída os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que amparam os servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo das três esferas de governo do país, e o Regime Geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os demais servidores públicos sem a proteção dos RPPSs, possui mais de 48 milhões de contribuintes, correspondentes a 52,1% da população economicamente ativa ocupada e cuja taxa de cobertura vem crescendo nos últimos anos em virtude dos incentivos econômicos que têm sido criados para empresas e indivíduos¹ (BRASIL, MPS, 2009b).

Além do crescimento da taxa de cobertura dos contribuintes, resultado dessa política é o atingimento do alto grau de proteção previdenciária dos idosos (atuais 81,7%) e a retirada de mais de 22 milhões de pessoas da linha de pobreza² (BRASIL, MPS, 2009d e 2009c).

Relativamente aos RPPSs, mais de 9,2 milhões de pessoas, entre servidores públicos estatutários e militares ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculados a algum dos 1.906 regimes existentes no país, com possibilidade de criação de mais 3.658, re-

lativos aos municípios que não instituíram o seu RPPS (BRASIL, MPS, 2009b e BRASIL, IBGE, 2010).

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 nominal de 2008. Sucede que, malgrado as despesas com aposentadorias e pensões do RGPS (R\$ 160,7 bilhões) equivalerem a 2,5 vezes a esses gastos no âmbito dos RPPSs (R\$ 63,2 bilhões); o RGPS possui 21 milhões de aposentados e pensionistas, equivalentes a quase 7 vezes o número de beneficiários dos RPPSs (3,1 milhões) (BRASIL, MPS, 2009a e 2009b).

Decorre daí a importância de se acompanhar a gestão dos RPPSs, haja vista que o volume de recursos destinado a cada servidor vinculado a um RPPS é bastante superior ao dos recursos dirigidos aos beneficiários do RGPS.

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 atuarial,³ a vinculação da receita previdenciária, a garantia dos segurados de se fazerem representar nas instâncias

1. Desde o final dos anos 1960, vários segmentos foram incluídos: autônomos, domésticos e rurais. Atualmente, tal inclusão tem se dado por meio de incentivos econômicos para empresas [Lei nº 9.317/1996 (Simples); Lei Complementar nº 123/2006 (Supersimples); e Lei Complementar nº 128/2008 (Microempreendedor individual)] e para indivíduos [Decreto nº 6.042/2007 (Plano Simplificado de Previdência Social)].

2. Linha de pobreza: família com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo nacional.

3. Art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008: equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre receitas e obrigações do RPPS em cada ano; e equilíbrio atuarial, a garantia de equivalência, a valor presente, entre os fluxos das receitas estimadas e obrigações projetadas a longo prazo.

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 regulador 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, os vultosos desequilíbrios financeiros dos RPPSs da União, Estados e Municípios, que, segundo Giambiagi (2007), em 1998, enquanto o Regime Geral de Previdência Social possuía um déficit financeiro de 0,7% do PIB, os RPPSs juntos totalizavam 3,7% do PIB.

Não por acaso, a regulação de seus aspectos de governança, especificamente o da representação e participação dos servidores públicos nos conselhos gestores de seus RPPSs, não sofreu avanços significativos. Tanto a Lei nº 9.717, de 1998, que dispõe sobre as regras gerais para organização e funcionamento dos RPPSs, quanto as normas elaboradas pelo MPS⁴ (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, tais normas se limitaram a explicitar a necessidade de garantir a participação de representantes dos servidores nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação,⁵ não promovendo nenhum tipo de regulação sobre o funcionamento desses espaços públicos deliberativos.

Assim, devido à magnitude dessa política social, considerando a evolução do papel da sociedade civil no controle das políticas públicas, iniciada desde os anos 90, e, atualmente, na sua formulação e deliberação, e diante da jovialidade e limitação da política regulatória dos RPPSs, uniformizada somente em 1998,

necessário se faz investigar o funcionamento dos conselhos gestores da Previdência Social brasileira, especialmente, o dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos.

O artigo está estruturado da seguinte forma. Após esta introdução, o texto apresenta os principais aspectos da literatura relativos às origens dos conselhos (Seção 2) e virtuosidades e desafios no seu funcionamento (Seção 3), apresenta a discussão acerca do papel da sociedade nos conselhos (Seção 4), além de recuperar a história dos conselhos da Previdência Social no Brasil (Seção 5). Em seguida, com base na citada problemática, o artigo compara a legislação 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 (Seção 6). Em conclusão (Seção 7), verifica-se que a experiência democrática na gestão dos RPPSs estaduais ainda se encontra num estágio inicial e que, portanto, necessita 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 aparelho de Estado, cujo divisor de águas é a Constituição Federal de 1988.⁶ Paralelo a essa conjuntura de quase nula participação social, havia (e atualmente há) um ambiente político desfavorável, repleto de níveis expressivos de desigualdade e exclusão social.⁷

A participação de representantes da sociedade civil nos conselhos gestores nasceu da crítica ao comportamento autorreferido da burocracia estatal e da intenção de se estabelecer maneiras de controlar

4. Foram elas: Portarias MPS nº 4.992/1999, nº 2.346/2001, nº 172/2005, nº 204/2008 e nº 402/2008 e Orientações Normativas SPS nº 02/2002, nº 03/2004, nº 01/2007 e nº 2/2009, disponíveis em: <<http://www.inss.gov.br>>.

5. Lei nº 9.717, de 1998: "Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados [...], observados os seguintes critérios: [...] VI – pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e 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".

6. Entre outros dispositivos da CF/88 (arts. 194, VII, e 198, III), o art. 10 assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

7. 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) nº 553 e nº 720). Não obstante o gasto social alcançar 20% do PIB (TDs nº 547, nº 598 e nº 674), a desigualdade tem permanecido estável (TDs nº 800 e nº 852). Atualmente, grande atenção vem sendo dispensada às políticas de transferência de renda (TDs nº 929 e nº 984), malgrado serem mal focalizadas e beneficiarem mais aos idosos que às crianças (TD nº 985) (BRASIL, IPEA, 2004).

diretamente a prestação dos serviços públicos (CLAD, 2000). Nesse sentido, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) salientam que a construção (ou reconstrução) dos conselhos, na década de 90, baseou-se nas críticas ao padrão de relação existente entre Estado e sociedade, marcado pela inexistência de processo decisório democratizado e ineficiência do aparelho estatal.

A crise fiscal, as transformações operadas pela reestruturação do capitalismo, – entre elas, a globalização e a terceira revolução industrial –, somadas às atividades executadas ineficiente, monopólicia e exclusivamente pelo Estado, o agravamento dos problemas sociais e a insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços públicos 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 a 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; BEGHIN, 2005).

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.

Diante desse 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 prover as formas de responsabilização do Estado: os controles procedimentais clássicos,⁸ o controle parlamentar e aquele segundo a lógica de resultados, além da concorrência supervisionada⁹ e da participação social (*accountability vertical*).

Esta última maneira, objeto de pesquisa deste artigo, é requisito fundamental para o amadurecimento da governabilidade na medida em que se trata de ins-

trumento capaz de aproximar o aparelho de estado da sociedade e de remodelar e ampliar o espaço público.

Sucedo que a Administração Pública voltada para o cidadão depende de informação e da institucionalização de formas de participação para os usuários diretos e para os que, direta ou indiretamente, possam de alguma forma ser afetados pelo êxito ou não das políticas.

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 e do déficit fiscal sem, contudo, levar em consideração 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 pública baseada em mecanismos que privilegiem a ampliação do espaço societal. Tais 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 reduzir gasto público, descentralização da execução de políticas e inserção dos cidadãos no processo decisório das políticas), ora sustentaram-se na concepção do projeto democrático-participativo, ora, no projeto neoliberal.

Segundo Dagnino (2004), há “confluência perversa” entre tais projetos. “Confluência” porque ambos requerem uma sociedade propositiva na consecução das políticas. E “perversa” porque, apesar de ambos defenderem a participação da sociedade na gestão pública, o projeto participativo objetiva alargar a democracia e o projeto 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, em que se busca a politização da gestão urbana.

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

9. Estado como coordenador da ação coletiva.

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) 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, segundo 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 da sociedade civil no controle e deliberação das políticas públicas é indispensável para produzir *accountability* real e que ela provocaria um tensionamento nas agências, tornando-as mais transparentes e suscetíveis ao controle da sociedade. (TATAGIBA, 2002). No entanto, “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; BEGHIN, 2005, p. 379).

3.1 Virtuosidades

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

Nessa direção, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) asseveram que a participação social promove transparência; permite maior visibilidade das demandas sociais; e que essa forma de controle social permeia as ações estatais na defesa e alargamento dos direitos fundamentais dos cidadãos. Por seu turno, Carneiro (2006) afirma que os conselhos gestores marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e se constituem numa nova modalidade de controle público e de corresponsabilização das políticas públicas.

O êxito dessa forma de responsabilização (controle social) depende, no mínimo, de quatro variáveis (CLAD, 2000). A primeira se refere à capacitação da sociedade civil e a sua articulação com as instituições representativas. A segunda está atrelada ao fortalecimento das capacidades institucionais do Estado; a

terceira, relacionada à vontade política e ao desenho organizacional do Estado; e a quarta, à difusão e transparência da informação.

3.2 Desafios

Não obstante as inúmeras vantagens que a participação social traz para a consecução e a deliberação das políticas públicas, há desafios para a efetivação dessa nova forma de gerir a coisa pública. O primeiro consiste em incorporar boa parte da população na arena de debates, como forma de eliminar a “privatização da sociabilidade”, expressão cunhada por Lechner *apud* Clad (2000), sinônimo de confinamento pessoal na vida privada. O segundo busca identificar como fatores sociológicos afetam o grau de participação social, segundo o conceito de capital social elaborado por Putnam (1993), e o terceiro refere-se à intensidade em que as desigualdades sociais impactam a capacidade participativa dos cidadãos.

Boa parte da literatura (DRAIBE, 1998; CLAD, 2000; GRAU, 2000; CARNEIRO; COSTA, 2001; TATAGIBA, 2002; BRASIL, 2005; SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005) questiona a efetiva capacidade de funcionamento desses arranjos coletivos como espaços públicos deliberativos e de partilha de poder.

As dificuldades vão desde o alcance do poder decisório e a possibilidade da perda de autonomia dos conselhos, a representatividade dos interessados nos conselhos, a dificuldade em lidar com a pluralidade de atores, a relação entre conselheiro e entidade, a qualificação dos conselheiros; a problemática da paridade aritmética e política (aspectos institucionais) até o amadurecimento sociopolítico e o grau de organização da sociedade, o perfil socioeconômico, a qualificação técnica e política dos conselheiros e sua frequência nas reuniões, o controle do governo sobre a agenda temática das reuniões, a vontade política e o comprometimento do Estado (aspectos políticos). Há também aspectos sociais envolvidos como o baixo grau de cultura política e a heterogeneidade dos interesses dos representantes da sociedade, além da assimetria informacional entre os representantes do governo e os da sociedade civil.

4 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS GESTORES

Mediante cotejo da literatura, verifica-se a existência de duas correntes. A primeira preocupa-se com o controle, a capacidade de *accountability* da sociedade e a fiscalização dos conselhos. A segunda,

mais recente, tem-se preocupado com a questão da efetividade do funcionamento dos conselhos gestores como espaços públicos deliberativos, onde a sociedade civil assume o papel de cogestora, formulando, deliberando e executando, além da função fiscalizatória.

A literatura que reconhece os conselhos como arranjos de controle social das políticas públicas é aquela produzida até meados dos anos 2000 (CLAD, 2000; GRAU, 2000; CARNEIRO; COSTA, 2001; TATAGIBA, 2002). Veja-se que o Clad (2000) entende que os conselhos são espaços de controle direto da prestação dos serviços públicos, haja vista serem instituições capazes de fiscalizar as políticas executadas e punir, nas eleições seguintes, os que não cumpriram suas promessas, não os elegendo mais.

Nesse sentido, Grau (2000) afirma que, além da criação dos conselhos, estes devem ser dotados de mecanismos capazes de habilitar o cidadão para o exercício do direito de controle. Deve-se criar um marco regulatório suficientemente capaz de criar mecanismos de incentivo, constrangimento e sanção capazes de exigir a execução da política e a divulgação das suas informações e resultados.

Igualmente, Carneiro e Costa (2001) reconhecem os conselhos gestores como canais de participação da sociedade civil, de institucionalidade híbrida (presença de representantes do governo e da sociedade civil) e como mecanismos de *accountability*. Tatagiba (2002) já sustenta que, por meio desse tipo de controle, a sociedade exerceria um papel mais efetivo de fiscalização e controle, estando mais próxima do Estado.

Noutro giro, por conta da massiva operacionalização dos conselhos gestores na última década, a segunda corrente (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005; BARRERA, 2009, entre outros) critica a nova função da sociedade civil, que agora assume o papel de formulação, deliberação, execução e controle, mediante uma série de indagações.

Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005), a participação social nos conselhos gestores vem assumindo papéis diversificados: entre os anos 30 e 60, possuíam caráter consultivo com base na auscultação de especialistas. Nos anos 80, os canais de participação se alargaram, proliferando ONGs, associações e entidades em defesa de direitos coletivos. A partir dos anos 90, a defesa da participação social ampliou-se, tanto no controle, quanto na formulação e na execução das políticas públicas no Brasil.

Diante da transmutação de seu papel, na medida em que a sociedade fiscaliza e agora executa as polí-

ticas em conjunto com o Estado, surge uma série de questões sobre a sua capacidade de fiscalizar a prestação dos serviços públicos. Por conta disso, indaga-se se os conselhos deveriam assumir o papel de cogestores das políticas públicas. Ou se os conselhos deveriam blindar-se das rotinas burocráticas, mantendo-se como agências fiscalizatórias e de controle dos serviços públicos, munidas de instrumentos de constrangimento e sanção capazes de lhes garantir o pleno acesso às informações e de exigir do Estado o cumprimento das normas. Ou ainda se os conselhos gestores deveriam limitar-se à formulação e deliberação das políticas, deixando a execução para a máquina pública.

Após discorrer sobre a problemática apontada pela literatura sobre representação e participação social nos conselhos gestores e diante da necessidade de analisá-las no âmbito dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos das três esferas de governo do país, a próxima seção descreverá a história dos conselhos na Previdência Social brasileira.

5 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DOS CONSELHOS NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

Não obstante a literatura reconhecer que a Previdência Social brasileira tenha surgido com o Decreto nº 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 de grupos para a prestação de socorro recíproco. Depois, surgiram os montepios e as caixas de pensões.

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 nº 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 surgimento da Previdência brasileira, da mesma maneira que o da alemã, esteve relacionado à “expansão de seu poder funcional enquanto agente administrativo e, por outro lado, ao objetivo político de regular o conflito social em nome da ordem pública

e da segurança nacional” (MALLOY, 1986, p. 15). Desde os seus primórdios, manteve-se atrelada à política de cooptação e controle do povo, consubstanciando-se num verdadeiro processo geral de inclusão controlada.

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

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

O sistema de proteção brasileiro, que precedeu a Seguridade Social, instituída nos moldes da Constituição cidadã de 1988, além de corporativista, esteve relacionado 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).

De acordo com Malloy (1986, p. 73), 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”. Como o trabalhador foi peça chave para a sustentabilidade do governo Vargas, o que explica inclusive a natureza privada das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), os empregados, desde o início da Previdência, sempre estiveram presentes nos conselhos gestores de suas instituições previdenciárias.

A divergência quanto à origem dos conselhos de previdência e das demais políticas é ratificada pela análise de Delgado *et al.* (2002), que, ao estudarem o funcionamento do Conselho Nacional de Previdência

Social (CNPS), no período de 1991-2000, reconheceram que esse modelo participativo não foi precedido por nenhuma ação concertada de atores sociais. 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 nessa lógica que se instalaram as instituições de previdência no país. O Decreto nº 4.682, de 1923 – a Lei Eloy Chaves – considerada 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, com a concessão de aposentadoria, pensão, assistência médica e auxílio farmacêutico.

Até então, os esquemas de proteção social eram abrangentes quanto aos serviços oferecidos (previdência, assistência e saúde) e restritos em relação aos segurados, abrangendo apenas militares, funcionários civis e empregados das empresas estatais, classes com maior poder de barganha perante o Estado.

A partir daí, outras Caixas foram criadas. Eram pessoas jurídicas de direito privado, geridas pelos patrões e empregados, não obstante a compulsoriedade da cobrança de suas contribuições. Na prática, representavam regimes bastante distintos, cada qual com as suas regulamentações, não havendo se falar num sistema uniforme. Cada Caixa possuía autonomia para estabelecer os 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.

Com 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 civis e militares, que continuaram com seus sistemas especiais de proteção social. Nota-se que, a partir desse instante, surgiu o que hoje é conhecido como regime próprio de previdência social, instituição de previdência destinada aos servidores públicos e militares.

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 Social brasileira.

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

Em que pese a criação dos Conselhos de Previdência Social (CPS) em 2003, eles não são vinculados aos entes federados (como era o caso dos CEPS e CMPSs), mas ao CNPS e possuem caráter meramente consultivo, e não deliberativo.

No que concerne à titularidade da gestão da Previdência Social brasileira, pode-se dizer que ela já passou por quatro fases, descritas a seguir:

Tabela 1: Evolução da titularidade na gestão da previdência social – Brasil – 1911-2010

Privada pura 1911-1933	Privada mista 1933-1966	Pública estatal 1966-1988	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 e depois foram unificados no INPS.	RGPS: Governo, trabalhadores, patrões e aposentados. RPPSs: governo e servidores públicos.

Fonte: Legislação coletada nas páginas eletrônicas do MPS, Presidência e 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 atribuição fiscal (CPSs).

Ainda em relação à Previdência Geral, mesmo que a quantidade de conselheiros governamentais (seis) seja menor que a de conselheiros da sociedade (nove),¹⁰ a representação no CNPS e nos CPSs é de-

10. Atualmente, o CNPS tem como membros: seis representantes do governo federal; e nove da sociedade, sendo três dos aposentados/pensionistas; três dos trabalhadores; e três dos empregadores.

sequilibrada, pois, na maioria das vezes, os distintos interesses dos representantes da sociedade (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 civil) não se faz presente.

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. Isso porque se encontram em debate, nessa arena, interesses variados. Sucede que nesses espaços tendem a prevalecer os interesses governamentais já que, no limite, as posições são politicamente centralizadas, enquanto na sociedade civil a heterogeneidade dos interesses e posições tende a ser maior.

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

Após descrever a problemática sobre representação e participação social nos conselhos e recuperar a evolução histórica do papel dos conselhos na Previdência Social brasileira, será tratada na próxima seção a aplicação da citada problemática no campo da gestão dos regimes próprios de previdência social, com ênfase nos regimes estaduais, mediante a comparação de variados aspectos.

6 A GESTÃO DOS REGIMES ESTADUAIS DE PREVIDÊNCIA: COMPARAÇÕES LEGAIS¹¹

Para fins didáticos, foi escolhido o Estado de Minas Gerais como base para realização das análises comparativas. Inicialmente, no tocante à natureza das

11. As leis foram pesquisadas, em 2010, junto ao site do MPS e, na sua ausência, junto aos dos estados.

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 funcional para realizar ambas as funções. A legislação 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: O autor.

Quanto à composição dos conselhos gestores dos RPPSs, questão relevante refere-se à paridade aritmética¹² (mesma quantidade de membros do governo e, neste caso, dos servidores públicos) e à paridade política (divisão de poder entre interesses do governo e dos servidores) e às consequências para o funcionamento do conselho como espaço deliberativo de natureza pública e de partilha de poder.

O Conselho mineiro possui doze membros, sendo seis representantes do governo e seis dos servidores ativos e inativos, não havendo a representatividade dos pensionistas, em que pese ostentarem a mes-

12. Neste estudo, analisar-se-á apenas a paridade aritmética, pois não há dados dos outros estados que permitam inferir se a paridade política se apresenta como real. Referido estudo demandaria análise das atas de reunião dos conselhos e a aplicação de questionários e entrevistas a vários atores.

ma condição de beneficiários que a dos inativos. 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% não se faz presente. Dentre estes, 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 e 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 e SE	12	44,4%
Sem informação	CE, MT e PI	3	11,1%

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

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

Logo, da mesma forma que esse fórum, além de haver interesses distintos entre os representantes dos servidores ativos e inativos do Fundo de Previdência de Minas Gerais, o que, segundo a evidência empírica apontada por Lopez (2009), aqui aplicada por

analogia, dificultaria o consenso dentro do próprio funcionalismo, esses membros ainda representam, 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 possuam, ela não garante, segundo Tatagiba (2002), a partilha efetiva de poder, e como a maioria desses espaços possui representantes dos servidores públicos ativos e aposentados, o que dificulta o consenso dentro do próprio funcionalismo, nota-se que as pretensões dos representantes dos servidores públicos são enfraquecidas frente às diretrizes de 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 e SC	8	29,6%
Membro nato	AL, AP, BA, ES, MA, MG, PA, PB, RO, RR e SE	11	40,8%
Escolhido livremente pelo governador	PR, PE e AM	3	11,1%
Escolhido pelo governador entre os conselheiros	SP e TO	2	7,4%
Sem informação	CE, MT e PI	3	11,1%

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

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 o do presidente.

Nesses casos, as deliberações do conselho, em tese, sempre serão tomadas de acordo com as dire-

trizes do governo, pois este possuirá a maioria dos votos em todas as situações em que os representantes dos servidores divergirem dos conselheiros governamentais.

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 recondução. Dentre 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 Chefe do Poder Executivo a partir de lista tríplice elaborada pelas entidades de vinculação.

No caso de Minas Gerais, não obstante a representatividade numérica dos servidores 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 tríplice); 11,1% eleitos pelas entidades; e apenas 7,4% nomeados livremente pelo governador.

Os mandatos variam de dois, quatro, seis a oito anos, sendo que, 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 e TO	15	55,6%
Nomeação pelo governador de acordo com eleição única da entidade	AP, GO, RR** e SC	4	14,8%
Nomeação pelo governador	BA e MA	2	7,4%
Eleição pela entidade	ES, PR e RN	3	11,1%
Sem informação	CE, MT e PI	3	11,1%

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

Observação: (*) No caso de Minas Gerais, a indicação é feita mediante lista triplíce, 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, pois a nomeação dos representantes dos patrões só podia recair sobre os diretores ou principais administradores de empresas, que, presumidamente, possuíam a qualificação necessária.

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 exige qualificação de seus membros (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 e SE	10	37%
Não	AC, AL, BA, DF, ES, GO, MA, MS, PA, PB, RJ, RN, RR e TO	14	51,9%
Sem informação	CE, MT e PI	3	11,1%

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

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 e TO	11	40,7%
Não	AC, AL, BA, DF, ES, GO, MA, MS, PA, RJ, RS, RR e SE	13	48,1%
Sem informação	CE, MT e PI	3	11,1%

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

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 nº 9.717/1998, o que exige comprometimento no exercício dessa função pública.

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.

Para os casos em que o Estado reconhece a importância da função de conselheiro, a exigência de qualificação é retribuída financeiramente e para os 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.

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 e SP	8	29,6%
Exige qualificação e não remunera	PB, RN e TO	3	11,1%
Não exige qualificação e não remunera	AC, AL, BA, DF, ES, GO, MA, MS, PA, RJ e RR	11	40,7%
Não exige qualificação e remunera	RS e SE	2	7,4%
Sem informação	CE, MT e PI	3	11,1%

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

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da problemática estudada, ainda não devidamente regulada pelo Ministério da Previdência Social, entende-se necessário aprofundar o debate sobre as dificuldades apuradas 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 adequar aos paradigmas contemporâneos da Gestão Pública brasileira.

O desenvolvimento da cultura política no âmbito da sociedade civil e a necessidade de criação de arranjos participativos são contribuições consideráveis para o avanço das práticas democráticas. Todavia, tais iniciativas tornar-se-ão inócuas se o governo não estiver propenso a legitimar as deliberações desses arranjos.

Nesse sentido, é de fundamental importância que a União, por meio do Ministério da Previdência Social, órgão regulador dos RPPSs, coordene ações e proporcione que tais arranjos se tornem verdadeiros espaços públicos deliberativos e de partilha de poder. Bem por isso, Avritzer (2008) afirma que o êxito desses arranjos está relacionado não ao desenho participativo, mas à forma como se articulam o desenho, a organização da sociedade civil e a vontade do governo de implementá-los.

Nota-se que a experiência dos estados é bastante diversificada e destoa, em boa parte das vezes, dos paradigmas atuais da Gestão Pública brasileira (representatividade popular, democratização da gestão de políticas, mecanismos efetivos de controle da atividade estatal, qualificação de agentes públicos etc.), o que denota a limitação da eficácia regulatória

do setor e a sua consequente necessidade de amadurecimento.

Por fim, diante das limitações da atividade regulatória dos RPPSs, indaga-se qual deve ser o trajeto a ser percorrido para que o diálogo social aumente a sua eficácia, potencializando os resultados das deliberações dos conselhos gestores da Previdência brasileira, em especial os dos regimes próprios de previdência social de funcionários públicos existentes no país?

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, 2008.

BARRERA, Augusto. Innovación política y participación ciudadana: tendencias democráticas en los gobiernos locales. In: POGGIESE, Héctor; EGLER, Tamara T. Cohen (Comp.). *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. 1. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2009. p. 105-116. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/poggiese/11barre.pdf>>.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *O Brasil município por município*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Edição Especial, com resenhas por áreas temáticas e CD-ROM*. Brasília, texto para discussão nº 1.000, [?]. 2004.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Previdência social. Políticas sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, n. 9, p. 24-35, ago. 2004.

_____. Ministério da Previdência Social. *Diálogo Social e Gestão Participativa*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003. 289p. (Série Debates; v. 20).

_____. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2008*. Brasília, v. 17, p. 1-868, 2009a. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

_____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, v. 9-14, n. 11, nov. 2004-2009b. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

_____. Ministério da Previdência Social. *Previdência Social brasileira retira 22 milhões da linha de pobreza. Previdência em questão*, Brasília, n. 26, p.

1-2, 1-15 set. 2009c. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/4_090911-101828-794.pdf>.

_____. Ministério da Previdência Social. Taxa de cobertura previdenciária chega a 65,9%. *Previdência em questão*, Brasília, n. 27, p. 1-2, 1-15 nov. 2009d. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_091105-195449-590.pdf>.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *As novas instâncias de participação cidadã e a gestão democrática das cidades*. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Texto para Discussão n. 15, maio 2005.

BRUGUÉ, Quim; FABREGAS, Joan Font; GOMÁ, Ricard. *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. In: Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP, 2005, Madrid. Disponível em: <http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1119-fichero/Participacion_y_democracia_asociaciones_y_poder_local.pdf>.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. In: *VI Congreso Internacional del Clad sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública*, nov. 2001, Buenos Aires. Disponível em: <www.clad.org.ve/fulltext/0042312.pdf>.

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

CLAD, Consejo Científico del. “La responsabilización (‘accountability’) en la nueva gestión pública latinoamericana”. In: Consejo Científico del CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires, 2000. p. 17-73.

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

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. 279-30[?].

_____. 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>>.

DELGADO, Guilherme Costa; SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina; LUCINI, Juana Andrade de. *A Participação Social na Gestão Pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão n. 909, set. 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*, Campinas, 1998. 26p. NEPP. Caderno de Pesquisa n. 35.

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

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por el control social. In: Consejo Científico del CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. 1. ed. Buenos Aires: 2000. p. 269-327.

LOPEZ, Felix Garcia. *Fórum Nacional da Previdência Social: consensos e divergências*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, TD nº 1.432, nov. 2009.

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

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. *Unificação de Regimes de Previdência dos Servidores Públicos e Trabalhadores Privados: Experiência Internacional*. Informe de Previdência Social, Brasília, v. 14, n. 12, p. 1-4, dez. 2002. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-961.pdf>.

SILVA, Frederico Barbosa de; 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: 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.

COMO REFERENCIAR ESTE ARTIGO:

CALAZANS, Fernando Ferreira. A participação social nos conselhos gestores dos regimes próprios de previdência no Brasil: desafios contemporâneos para a efetividade de um Direito Constitucional. *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, ano 33, n. 2, p. 134-145, fev. 2017.