

## Participação popular na gestão dos regimes de previdência dos servidores públicos

Fernando Ferreira Calazans\*

### RESUMO

Este artigo analisa a literatura que trata da problemática do direito à representação e participação social nos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil sob a perspectiva da previdência dos servidores públicos. Inicialmente, o texto trata dos principais aspectos relativos às origens dos conselhos. Em seguida, descreve a história dos conselhos da Previdência Social Brasileira e suscita a discussão sobre a importância da representatividade da sociedade civil nos conselhos gestores dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Os resultados demonstram que a experiência democrática na gestão dos RPPS encontra-se num estágio inicial e que, portanto, necessita de avanços.

**Palavras-chave:** Previdência. Servidores públicos. Participação. Sociedade.

---

\* Professor de Direito Administrativo da UFMG e Assessor Jurídico da Secretaria de Gestão Previdenciária do Município de Belo Horizonte

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo foi elaborado com base em parte dos resultados de Dissertação de Mestrado (CALAZANS, 2010). Este artigo analisa o funcionamento dos conselhos gestores da Previdência Brasileira, especificamente o dos conselhos dos regimes de previdência dos servidores públicos, com base na problemática apontada pela literatura relativa ao funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

À luz do contexto de reconstrução democrática, iniciou-se movimento nacional de estruturação e organização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), trazido com a reforma previdenciária de 1998. Nesse momento, os RPPS passaram a se submeter a novos paradigmas, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, a garantia dos segurados de se fazerem representar nas instâncias em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação etc.

Nesses mais de dez anos de reforma previdenciária, o Ministério da Previdência Social (MPS), editou dezenas de normas visando a criar mecanismos de incentivo, constrangimento e sanção para impulsionarem os RPPS a se adequarem aos novos paradigmas da previdência. No entanto, as atenções nesse decênio se voltaram para o ajuste fiscal e o equilíbrio das contas públicas, entre elas, os desequilíbrios financeiros dos RPPS da União, estados e municípios, que, segundo Giambiagi (2007), em 1998, enquanto a Previdência Geral possuía um déficit de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), os RPPS juntos totalizavam 3,7% do PIB.

Não por acaso, a regulação acerca do direito de representação dos servidores públicos e da sociedade nos conselhos dos RPPS, não sofreu avanços significativos. As normas<sup>1</sup> do Ministério da Previdência Social (MPS) (cinco Portarias de um total de trinta e sete e quatro Orientações Normativas de um total de dez) trataram poucas vezes sobre o tema (CALAZANS, 2010). E quando o fizeram, limitaram-se a explicitar a necessidade de garantir a participação de servidores nas instâncias de decisão cujos interesses sejam objeto de discussão, não promovendo nenhuma regulação sobre o funcionamento desses espaços, nem tampouco prevendo a possibilidade de a sociedade compor tais conselhos.

Assim, diante da magnitude dessa política, considerando o grande número de RPPS e a evolução do papel da sociedade no controle das políticas, bem como a limitação do recente marco regulatório dos RPPS, importante se faz analisar a literatura que trata do direito à participação popular no funcionamento dos conselhos da previdência dos servidores públicos, a fim de se buscarem melhorias na democratização de sua gestão.

O artigo está estruturado da seguinte forma. Após esta introdução, o texto apresenta os principais aspectos da literatura relativos às origens dos conselhos e recupera a evolução histórico-normativa dos conselhos da previdência brasileira (Seção 2). Em seguida, suscita o debate sobre a importância da participação de representantes da sociedade nos conselhos dos RPPS (Seção 3) e os resultados (Seção 4) demonstram que a experiência

<sup>1</sup> Portarias 4.992/99, 2.346/01, 172/05, 204/08 e 402/08 e Orientações Normativas 02/02, 03/04, 01/07 e 02/09.

democrática na gestão dos RPPS se encontra num estágio inicial e que, portanto, necessita de avanços.

## 2 EVOLUÇÃO DO PAPEL DOS CONSELHOS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL

Não obstante a literatura reconhecer que a Previdência 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 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 por Calazans (2010) 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 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).

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 em certa medida a natureza privada das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), os empregados, desde o início da Previdência, sempre estiveram presentes na gestão de suas instituições previdenciárias.

Não casualmente, as razões que justificam a criação dos conselhos da previdência brasileira são distintas das que explicam a origem dos conselhos das demais políticas. 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 revolução tecnológica e a insatisfação dos cidadãos com a baixa qualidade dos serviços públicos. (CLAD, 2000).

Quando a discussão se volta à política previdenciária, nota-se que a origem dos seus conselhos é distinta. Como a história esclarece, a previdência (BRASIL, 2003, p. 11).

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.

A diferença quanto às origens dos conselhos da previdência e às 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. Eles sugerem que talvez tenha sido essa 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 nº 4.682 de 1923 – a Lei Eloy Chaves – considerada como o início da Previdência 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, e contraditoriamente, os esquemas de proteção social eram abrangentes quanto aos serviços prestados (previdência, assistência e saúde) e restritos em relação aos segurados, incluindo apenas militares, funcionários públicos civis e empregados das empresas estatais. A partir daí, outras Caixas foram criadas. Eram pessoas jurídicas de direito privado, geridas pelos patrões e empregados. Na prática, representavam regimes bastante distintos, cada qual com as suas regulamentações, não se objetivando a um sistema uniforme. Cada Caixa possuía autonomia para estabelecer seus benefícios e suas 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<sup>2</sup>.

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 dos servidores públicos.

Em 1986, foi criado o Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, órgão colegiado

2 O art. 72 do Decreto nº 35.448 de 1950 dispunha que “os Institutos constituem serviço público descentralizado da União, têm personalidade jurídica de natureza autárquica e gozam, em toda a sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, rendas, serviços e ação, das regalias, privilégios e imunidades da União.”

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 sociais.

Após longo período de ausência de participação dos segurados na gestão dos seus regimes previdenciários de vinculação, época em que o Governo Militar extinguiu os IAPs e centralizou a sua gestão, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), inspirada pelos ventos de cidadania e democracia, em seu art. 10, restabeleceu tal garantia consagrando o princípio da participação social. Segundo esse dispositivo, “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 nº 20/98, quando a sua gestão passou a ser colegiada.

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), visando a descentralizarem o debate previdenciário, os dois últimos, extintos em 1999 por desinteresse político, por meio de medida provisória. (BRASIL, 2004).

A necessidade de dar continuidade ao processo de estabilização monetária, iniciado com o Plano Real, em abril de 1994, exigiu um intenso esforço fiscal para equilibrar as contas do País, contemplando a adoção de alterações administrativas, tributárias e previdenciárias.

Tendo esse quadro em perspectiva, no ano de 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, Proposta de Emenda Constitucional para modificar a previdência geral, a dos servidores e a complementar. Depois de três anos de discussão e após a publicação da Lei nº 9.717, a aludida proposta foi convertida na Emenda Constitucional (EC) nº 20. Essa reforma se limitou a efetuar alterações paramétricas nos sistemas de previdência, além de inaugurar o caráter democrático e descentralizado dos órgãos colegiados do RGPS, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo.

Antes da EC 20, a Lei nº 9.717 de 1998 dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS do país. A citada lei inovou e trouxe novos princípios à gestão previdenciária, determinando aos RPPS que observem os seguintes critérios: realização de avaliação atuarial anual, vinculação da receita previdenciária, cobertura exclusiva a servidor público titular de cargo efetivo, vedação de consórcio para pagamento de benefícios.

Além disso, em privilégio aos princípios da publicidade, transparência, controle e participação social, referida lei estabeleceu em seu art. 1º, IV que os RPPS deverão observar, entre outros critérios, o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e à participação de representantes dos servidores, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. Essa

lei facultou aos entes constituírem fundos com estruturas que comportassem conselhos de administração e fiscal (redação original do inciso I do art. 6º).

Em 2003, quanto à previdência geral, diante da iniciativa do CNPS de descentralizar a sua gestão, foram criados os Conselhos de Previdência Social (CPS – Decreto nº 4.874<sup>3</sup>), unidades descentralizadas do CNPS, que funcionam junto às Gerências Executivas do INSS ou, no caso de haver mais de uma Gerência no município, às Superintendências Regionais.

Os CPS<sup>4</sup> possuem caráter consultivo (não obstante a suposta intenção do CNPS de descentralizar a gestão previdenciária nacional) e têm por finalidade assessorar o CNPS. São compostos por dez membros e de forma quadripartite, assim como a do CNPS: há dois representantes dos trabalhadores, dois dos empregadores, dois dos aposentados e pensionistas (totalizando seis representantes da sociedade civil) e quatro do governo.

Conquanto os conselhos estaduais e municipais tenham sido extintos em 1999, eles exerceram papel relevante na fiscalização da previdência, além de terem funcionado como ouvidoria, principalmente para os que não tinham capacidade argumentativa no jogo político. Por meio desse arranjo, os problemas locais chegavam ao CNPS. Essa lacuna de participação local foi suprida na medida em que foram recriadas essas instâncias com a criação dos CPS.

Todavia, diferentemente dos CEPS e CMPS, que estavam ligados aos estados e municípios, os CPSs vinculam-se às Gerências Executivas (órgãos administrativos) e às Superintendências (órgãos de representação) do INSS. Assim, além de possuírem um caráter mais administrativo, foi criada uma quantidade menor: 96 no total e não mais 327, entre CEPS e CMPS (BRASIL, IPEA, 2004).

As reuniões dos CPS são mensais e abertas ao público e os representantes dos trabalhadores, aposentados e empregadores são indicados pelas entidades representativas e designados pelo Gerente Executivo. Os CPS têm caráter consultivo e de assessoramento. As funções dos conselheiros dos CPS não são remuneradas e o seu exercício, considerado serviço público relevante.

Como inúmeras questões permanecessem intocadas pela reforma de 1998 e diante dos desequilíbrios até então expressivos dos RPPS apontados pelo Ministério da Previdência Social (MPS) apud Pinheiro (2002), equivalentes a 61% do Produto Interno Bruto (PIB), a questão previdenciária do funcionalismo público brasileiro foi objeto central de discussão na agenda política e econômica do governo em 2003.

Em consequência disso, nesse mesmo ano, foi promulgada a EC 41, que, mediante alteração dos critérios de elegibilidade e fórmulas de cálculo dos benefícios dos servidores, tratou, em síntese, de instituir: o caráter solidário mediante a taxação das aposentadorias e pensões; o redutor de 30% das pensões acima do teto do RGPS; o cálculo das aposentadorias pela

3 O Decreto nº 4.874/03 acrescentou o art. 296-A ao Decreto nº 3.048/99.

4 Para informações sobre a criação e a instalação dos CPSs, ver Ollaik e Chervenski (2004).

média de forma a retratar o histórico contributivo do servidor; além de extinguir a paridade<sup>5</sup> para as novas pensões<sup>6</sup> e as aposentadorias concedidas pela regra da média.

Dando continuidade às alterações na previdência brasileira, dois anos depois, foi publicada a EC nº 47, que promoveu o relaxamento das regras para os servidores públicos, há pouco tempo criadas pela EC 41, ao reinventar a paridade de reajustes e permitir a redução dos limites de idade para aposentadoria.

Em 2007, foi instituído o Fórum Nacional da Previdência Social<sup>7</sup> com o objetivo de discutir reformas de longo prazo. O fórum congregou representantes das principais entidades representativas de trabalhadores, de empregadores e do governo federal.

Conforme delineado por Lopez (2009), os resultados demonstram que houve reduzido avanço em prol de mudanças, especialmente em virtude das divergências acerca de tópicos estruturantes do debate, entre eles: a divergência conceitual entre benefícios assistenciais e previdenciários, a análise e compreensão do orçamento da Seguridade Social, o entendimento acerca do déficit previdenciário, a questão da regra de idade mínima e tempo de contribuição para acesso aos benefícios e a reavaliação das regras de pensão, entre outros.

Esse cenário de instabilidade não viabilizou uma proposta de reforma previdenciária no curto prazo, o que, segundo Lopez (2009), também não ocorrerá, nos próximos debates, se os representantes do governo não assumirem posição homogênea e incisiva na proposição de mudanças consideradas inadiáveis.

Mediante cotejo dessa breve recuperação histórico-normativa da titularidade da gestão previdenciária brasileira, pode-se dizer que já percorreu quatro fases bem delineadas:

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA TITULARIDADE NA GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – BRASIL – 1911-2013

PRIVADA PURA (1911-1933)	PRIVADA MISTA (1933-1950)	PÚBLICA ESTATAL (1950 -1988)	PÚBLICA MISTA (1988-2013)
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.  RPPS: governo e servidores públicos.

Fonte: Elaborado pelo autor. Legislação coletada nas páginas eletrônicas do MPS, Presidência e Senado Federal.

5 A paridade constava do § 8º do art. 40 da CF/88, com redação da EC 20/98, revogada pela EC 41/03, segundo o qual as aposentadorias e pensões serão revistas “[...] na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade [...]”.

6 Com exceção das derivadas de óbito de servidor aposentado pela regra do art. 3º da EC nº 47/05.

7 Para mais informações sobre os consensos e as divergências do FNPS, cf. Lopez (2009).

### 3 A PRESENÇA POPULAR NOS CONSELHOS GESTORES DOS RPPS

Conforme explicitado, o regramento atual da previdência dos servidores públicos se limita a prescrever a necessidade de garantir a participação dos servidores, sem que nenhuma regulação sobre o funcionamento de seus conselhos gestores fosse promovida, além de quedar-se silente sobre a possibilidade de participação popular nesses conselhos.

Essa discussão encontra sustentação teórica em dois pilares: o do direito à participação social na gestão das políticas públicas e o da natureza dos recursos destinados ao pagamento da remuneração dos servidores e dos benefícios dos aposentados e pensionistas.

A participação popular, como corolário da democracia, cidadania, transparência e controle social, é ponto-chave para se buscar a garantia da qualidade dos serviços públicos e passa pelo entendimento de que o cidadão é o cliente-beneficiário do serviço público, cabendo a ele participar da gestão das políticas, identificar as suas necessidades, acompanhar a gestão dessa política e fiscalizar os serviços públicos por ela prestados.

O segundo pilar refere-se à origem dos recursos destinados ao pagamento do salário dos servidores e dos benefícios dos aposentados e pensionistas. Os RPPS são constituídos, entre outras<sup>8</sup>, pelas fontes de receitas oriundas das contribuições previdenciárias, a cargo dos servidores e entes patronais, descontadas sobre a remuneração daqueles, e das contribuições incidentes sobre as aposentadorias e pensões.

A contribuição previdenciária de responsabilidade dos entes federados advém de recursos públicos, cobrados da sociedade sobre a forma de tributos, tarifas etc. Da mesma forma, a contribuição de responsabilidade do servidor, descontada do seu salário, também se origina dos recursos da sociedade (mesmo que de forma indireta), já que é ela quem os remunera em virtude dos serviços públicos prestados.

Oportuno relembrar os expressivos déficits atuariais dos RPPS dos entes federados em 2002, equivalentes a 61% do PIB, amenizados com a reforma de 2003 e ainda não totalmente resolvidos. (BRASIL, 2009)

A ausência de lógica financeira e atuarial<sup>9</sup> aplicada aos RPPS deixou uma herança para a sociedade: a assunção das despesas previdenciárias não acobertadas pelas suas receitas ordinárias. Esse déficit impede que os recursos públicos sejam direcionados às políticas de saúde e educação, por exemplo, sendo utilizados para cobrir déficits dos RPPS.

Decorre daí a importância de se estabelecer uma ferramenta de regulação a fim de que os RPPS sejam geridos com responsabilidade e se mantenham equilibrados financeira e atuarialmente. Uma vez que, em caso de insuficiência de recursos, será a própria sociedade quem arcará com os custos da falta de planejamento dos gestores dos RPPS, nos exatos termos do que preceitua o art. 8º da já citada Lei nº 9.717/98.

8 Saldo de compensação financeira com o RGPS; aplicações de recursos no mercado financeiro etc.

9 Os benefícios não guardavam relação com a contribuição do servidor, e sim com a sua última remuneração.



Ao contrário dos que acreditam que, por se tratar de fundo fechado de previdência, apenas segurados (servidores públicos) e patrocinadores (entes federados) teriam direito e se interessariam pela gestão dos RPPS; toda a sociedade, “proprietária” que é dos recursos destinados ao pagamento dos benefícios dos servidores públicos e de seus dependentes, deve-se interessar e tem o direito de gerir e de fiscalizar esses fundos especiais de previdência.

Eis porque, a literatura (CLAD, 2000; SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005), ao tratar da relevância da participação popular, reconhece que os conselhos gestores devem ser destinados tanto para os usuários diretos dos serviços públicos (no caso, servidores ativos, aposentados e pensionistas), quanto para os que indiretamente possam ser afetados pelo êxito ou não da execução das políticas, sob pena de gerar problemas de representatividade.

A proposta de participação de representantes da sociedade na condução dos trabalhos de um RPPS, por meio de seu conselho gestor, aumentaria a transparência da gestão pública mediante a aproximação da sociedade dos recursos destinados aos servidores e possibilitaria o debate de ideias não vislumbradas pela classe diretamente interessada (servidores e governo).

Além disso, na função de gestor, a sociedade funcionaria como agente fiscalizador, pois deliberações que poderiam ser tomadas em decorrência de fins corporativos seriam por ele, no mínimo, questionadas (incorporação indevida de parcelas a proventos de aposentadoria de servidores, manutenção de regras inconstitucionais de benefícios etc).

Temos como exemplo a experiência estadual única no país do RPPS do Estado do Paraná<sup>10</sup>, que, no seu Conselho de Administração, possui um representante da sociedade indicado pela Associação dos Fundos de Pensão do Paraná e no seu Conselho Fiscal, um representante da sociedade indicado pelo Conselho Regional de Contabilidade. (CALAZANS, 2010) Com quanto a participação desses atores não garanta a sua efetiva capacidade de gestão sobre os RPPS, a proximidade desses cidadãos, em tese, já lhes permite se aproximarem, controlarem e fiscalizarem, de maneira mais acurada, os RPPS.

#### 4 COMENTÁRIOS FINAIS À GUIZA DE CONCLUSÃO

Em relação aos 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. Essas entidades previdenciárias se encarregaram, ao longo da história, de variadas atribuições: desde o caráter consultivo e propositivo até o deliberativo e fiscalizatório.

Quanto à evolução da titularidade na gestão previdenciária brasileira, notou-se um

<sup>10</sup> Artigos 10 e 20 da Lei estadual nº 12.398, de 1998, disponível em: <<http://www.paranaprevidencia.pr.gov.br>>.

movimento de publicização, partindo de uma administração puramente privada, depois com interferência estatal; passando por uma gestão pública unicamente estatal, depois transmudada para uma pública mista, com a participação de representantes da sociedade.

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 ora possui função deliberativa (CNPS), ora detém atribuição fiscal (CPSs). Mesmo que a quantidade de conselheiros governamentais seja menor que a dos da sociedade (trabalhadores, patrões e beneficiários), a representação no CNPS e nos CPS é desequilibrada, haja vista que, na maioria das vezes, os interesses dos representantes da sociedade, distintos por natureza (heterogeneidade de classes), não coincidem entre si, o que faz com que o governo, na prática, detenha maioria política nos conselhos.

No que tange aos RPPS, verifica-se a existência de um arcabouço regulatório, que, apesar de denso, é limitado no que diz respeito aos aspectos de representação dos servidores e da sociedade nas entidades gestoras dos RPPS. Isso porque ele se limita a prescrever a necessidade de garantir a representação dos servidores nos espaços em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação, não promovendo nenhuma regulação sobre o seu funcionamento. Ademais, o aludido arcabouço sequer cogita a possibilidade (e muito menos a obrigatoriedade) de a sociedade possuir assento nos conselhos dos RPPS.

Assim, diante da problemática suscitada, ainda não devidamente regulada pelo Ministério da Previdência Social, entende-se necessário aprofundar o debate sobre as dificuldades que permeiam o funcionamento dos conselhos dos RPPS e encontrar soluções que promovam melhorias na democratização de sua gestão.

Para tanto, é necessário criar mecanismos de incentivo, constrangimento e sanção capazes de impulsionarem os RPPS a se adequarem aos paradigmas atuais da administração pública, especialmente o da coprodução de políticas, mediante a garantia da participação popular nos conselhos gestores.

Nesse sentido, é de fundamental importância que a União Federal, por meio do MPS, órgão regulador dos RPPS, coordene e proporcione que tais arranjos se tornem verdadeiros espaços públicos deliberativos e de partilha de poder, passando a prever a obrigatoriedade de representação da sociedade nos conselhos dos mais de 1,9 mil RPPS existentes no país, passando a geri-los e fiscalizá-los, pois além de ser proprietária direta e indireta dos recursos que garantem a sua sustentabilidade, é, em última instância, a fiadora desses regimes<sup>11</sup>.

11 Segundo o § 1º do art. 2º da Lei 9.717/98, os entes federados são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

## Popular participation in the management of pension schemes of public servants

### ABSTRACT

This paper reviews the literature on the issue of the right to representation and social participation in the councils policymakers in Brazil from the perspective of the welfare of public official. First, the text addresses the main aspects related to the origins of the councils. After, describes the history of the councils of Brazilian Social Welfare and raises the discussion about the importance of civil society representation in the management of Systems Public Employees' Social Security in Brazil. The results demonstrate that the democratic experience in the managing bodies of welfare of public official is an initial stage and that therefore require advancements.

**Keywords:** Welfare. Public official. Participation. Society.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.874, de 11 de novembro de 2003**. Acresce artigo ao Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4874.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.284, de 30 de dezembro de 1911**. Crêa a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda e aprova respectivo regulamento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9284-30-dezembro-1911-525597-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 35.448, de 1º de maio de 1950**. Expede o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-35448-1-maio-1954-327399-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. 1998a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Previdência Social. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 9, p. 24-35, ago. 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_09/PREVIDENCIA\\_SOCIAL.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_09/PREVIDENCIA_SOCIAL.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, v. 14, n. 11, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

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

\_\_\_\_\_. **Portaria MPAS nº 2.346, de 10 de julho de 2001**. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária. Revogado pela Portaria MPS nº 172, de 11 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999**. Revogado pela Portaria MPS nº 402, de 10 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria MPS nº 172, de 11 de fevereiro de 2005**. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. Revogado pela Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008**. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. Alterado. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004. 2008a. Republicado. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Orientação Normativa MPS/SPS nº 01, de 23 de janeiro de 2007**. Revogada pela Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31 de março de 2009. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Orientação Normativa MPS/SPS nº 2, de 05 de setembro de 2002**. Revogada pela Orientação Normativa MPS/SPS nº 3, de 13 de novembro de 2004. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31 de março de 2009**. Alterado pela Orientação Normativa MPS/SPS nº 3, de 04 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Orientação Normativa MPS/SPS nº 3, de 13 de agosto de 2004**. Revogada pela Orientação Normativa MPS/SPS nº 1, de 23 de janeiro de 2007. Alterada pela Orientação Normativa MPS/SPS nº 4, de 08 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

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 – FUNPEMG**. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, 2010. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Fundação João Pinheiro, 2010. 184 p.

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

CLAD. Consejo Científico del. “La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana”. In: CLAD. Consejo Científico. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: 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.

DELGADO, Guilherme Costa et al. **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. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td\\_0909.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0909.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2009.

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

LOPEZ, Felix Garcia. **Fórum nacional da previdência social: consensos e divergências**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. (Texto para discussão nº 1.432, nov. 2009). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1432.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1432.pdf)>. Acesso em 3 jan. 2010.

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

OLLAIK, Leila Giandoni; CHERVENSKI, Vanessa Meireles Barreto. Diálogo social e conselhos de previdência. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 16, n. 4, p. 1-5, abr. 2004. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/>>

office/3\_081014-104504-662.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2009.

PARANÁ (Estado). **Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998**. Cria o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná, transforma o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná - IPE em serviço social autônomo, denominado PARANAPREVIDÊNCIA e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=8486&codTipoAto=&tipoVisualizacao=alterado>>. Acesso em: 03 jan. 2010.

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](http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-961.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2009.

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.