

FERNANDO FERREIRA CALAZANS

**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
2010

FERNANDO FERREIRA CALAZANS

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO
DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:
o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG**

Dissertação apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Dr.

Belo Horizonte
2010

Autor: Fernando Ferreira Calazans

Título: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG

Natureza: Dissertação de Mestrado

Objetivo: Avaliar o funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG tendo como referência a problemática apontada pela literatura referente à representação e participação social em conselhos gestores de políticas.

Nome da instituição: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas

Aprovada na Banca Examinadora

Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Dr.

Carla Bronzo Ladeira Carneiro, Dra.

Helmut Schwarzer, Dr.

Belo Horizonte

Março de 2010

Dedicatória

Dedico este trabalho ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais e aos segurados do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG para que possa servir de base a pesquisas que busquem a melhoria da democratização de sua gestão.

Agradecimentos

Ao DEUS PAI, criador do céu e da terra, pela vida, e aos meus amados pais Fernando e Fátima, que sempre me proporcionaram amor e luz.

À minha querida esposa Juliana, que soube respeitar os momentos de planejamento desta pesquisa e, em alguns instantes, ajudando-me a coletar dados para sua elaboração.

Ao meu querido filho, que dá seus primeiros passos de crescimento no ventre de sua mãe.

À minha querida sogra Dona Edna, pela colaboração na revisão gramatical desta pesquisa, sem comprometé-la evidentemente com o texto.

Ao caro mestre Marcus Vinicius, pelo convívio salutar e pelas preciosas colaborações para a confecção desta pesquisa.

Ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, nas pessoas dos senhores Antônio Abraão Caram Filho e Marcus Vinicius de Souza, Presidente e Diretor de Previdência, pela oportunidade dispensada para a realização do curso de Mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Ao prezado professor Dr. Bruno Lazzarotti, pela orientação acadêmica serena, precisa e clara, que proporcionou melhorias consideráveis à elaboração e conclusão deste trabalho.

Ao Exmº Senhor Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, Dr. Helmut Schwarzer, pela reconhecida disponibilidade e importantíssima colaboração na avaliação deste trabalho.

O meu muito obrigado a todos!

“O lar e a escola, o templo e o hospital, as instituições de previdência e beneficência são filhos da sensibilidade e não do cálculo. Um trabalhador poderá demonstrar altas características de inteligência e habilidade, mas, se não possui devoção para com o serviço, será sempre um aparelho consciente de repetição, tanto quanto o estômago é máquina de digerir, há milênios. Só pela renovação íntima, progride a alma no rumo da vida aperfeiçoada.”
(XAVIER, 1986, p. 158)

RESUMO

Este trabalho avaliou a capacidade de funcionamento do Conselho de Administração do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG como espaço público deliberativo e de partilha de poder. Primeiro, enunciou-se a problemática apontada pela literatura concernente à representação e participação em conselhos gestores de políticas. Depois, analisou-se a evolução histórica dos conselhos da previdência geral e da de Minas Gerais, pontuando, entre outras variáveis, as origens, natureza das decisões, forma de composição e tipo de provimento dos membros. Em seguida, foi aplicada a problemática apontada pela literatura que trata da representação e participação no Conselho de Administração do FUNPEMG. A legislação de Minas Gerais foi comparada com a de outros estados com vistas a analisar critérios relativos ao funcionamento desses conselhos. Foram analisadas as atas de reunião do Conselho de Administração do FUNPEMG, de 2003-2008, e comparadas com as atas do Paraná, de 2003-2007. Foram aplicados questionários aos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG e a alguns de seus segurados. Depois, realizou-se entrevista com o Presidente a fim de obter maiores esclarecimentos sobre o funcionamento desse conselho. Os resultados demonstram que a experiência democrática do FUNPEMG está à frente da de vários estados, não obstante necessite melhorar alguns aspectos da democratização de sua gestão.

Palavras-chave: previdência, servidor público, conselho, administração, representação, participação, democratização.

ABSTRACT

This thesis has evaluated the functioning capability of the Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG as a public space for deliberation and distribution of power. First, this thesis presents the problems related to representation and participation in political management boards as they are described in the related literature. After that, a historical analysis was made concerning the boards of welfare in general and of that of the state of Minas Gerais. In this analysis it was observed, among other variables, the origins, nature of the decisions, formation and office occupancy system. Following that analysis, the problems introduced by the literature concerning the representation and participation of management boards were applied to the case of the Administrative Board of FUNPEMG. The legislation of the state of Minas Gerais was compared to those of other states in the intent to analyze the functioning policy of the afore mentioned boards. The meeting records of the Administrative Board of FUNPEMG were analyzed, corresponding to the period of 2003 to 2008 and they were then compared to those records from Paraná, for the period of 2003 to 2007. Surveys were administered to the members of the Administrative Board of FUNPEMG as well as to some of its associates. After that, an interview was carried out with the President in the attempt to obtain further clarification on the functioning of the board. The results show that the democratic expertise of FUNPEMG is ahead of those of the Welfare Fund of several other states; nevertheless some aspects concerning the democratization of its management still needs further improvement.

Key words: welfare, public employee, board, management, representation, participation, democratization.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICO E TABELAS

- FIGURA 1 – Estrutura do RPPS dos servidores públicos civis – Minas Gerais – 2010
- FIGURA 2 – Organograma da estrutura administrativa da Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – Minas Gerais – 2010
- GRÁFICO 1 – Razão entre o número de segurados de regimes de previdência e a população economicamente ativa ocupada – Brasil – nov.2004-2009
- TABELA 1 – Investimentos dos RPPSs – Brasil – 2006-2008
- TABELA 2 – Evolução dos marcos históricos da previdência com ênfase na participação social em conselhos – Brasil – 1888-2010
- TABELA 3 – Evolução da titularidade na gestão da previdência social – Brasil – 1911-2010
- TABELA 4 – Presença dos conselhos na evolução histórica da previdência social – Brasil – 1911-2010
- TABELA 5 – Composição do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – 2010
- TABELA 6 – Evolução histórica dos conselhos do RPPS de Minas Gerais – 1924-2010
- TABELA 7 – Temas e critérios do debate participativo de acordo com Díaz, Pares e Pomeroy (2007)
- TABELA 8 – Funções dos conselhos gestores dos RPPSs estaduais – Brasil – 2010

- TABELA 9 – Representatividade das instituições governamentais e dos servidores públicos na composição dos conselhos de administração dos RPPSs estaduais – Brasil – 2010
- TABELA 10 – Formas de provimento dos presidentes dos conselhos de administração dos RPPSs estaduais – Brasil – 2010
- TABELA 11 – Formas de provimento de membros não governamentais dos conselhos de administração dos RPPSs estaduais – Brasil – 2010
- TABELA 12 – RPPSs estaduais que remuneram os membros do conselho de administração – Brasil – 2010
- TABELA 13 – RPPSs estaduais que exigem qualificação dos membros do conselho de administração – Brasil – 2010
- TABELA 14 – Conselhos de administração dos RPPSs estaduais que exigem ou não qualificação dos membros e que os remuneram ou não – Brasil – 2010
- TABELA 15 – Análise comparativa dos conselhos de administração dos RPPSs estaduais – Brasil – 2010
- TABELA 16 – Assuntos habitualmente tratados nas reuniões do Conselho de Administração do FUNPEMG – 2003-2008
- TABELA 17 – Presença em reuniões dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – mai.2003-2008
- TABELA 18 – Quantidade de segurados de acordo com a espécie de membros do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – jan.2010
- TABELA 19 – Número de vezes em que as reuniões contaram com certo número

de membros do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – mai.2003-2008

TABELA 20 – Perfil dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à relação com o Estado e níveis de escolaridade e renda – 2010

TABELA 21 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à representatividade – 2010

TABELA 22 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto ao grau de abertura dos espaços de decisão e do processo – 2010

TABELA 23 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à transversalidade e iniciativa e liderança – 2010

TABELA 24 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à clareza dos objetivos e planejamento e recursos – 2010

TABELA 25 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à relevância da participação – 2010

TABELA 26 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto ao diagnóstico participativo – 2010

TABELA 27 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à capacidade de proposta de agenda – 2010

TABELA 28 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à qualidade da informação – 2010

TABELA 29 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do

FUNPEMG quanto aos resultados e formato da devolução e existência de órgãos de acompanhamento – 2010

TABELA 30 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à melhoria da relação entre governo/cidadãos e políticos/técnicos e geração de cultura participativa – 2010

TABELA 31 – Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto a treinamento e capacitação – 2010

TABELA 32 – Tipos de assuntos tratados em reuniões do conselho de administração do RPPS estadual – Minas Gerais e Paraná – 2003-2008

TABELA 33 – Assuntos habitualmente tratados nas reuniões dos Conselhos de Administração do FUNPEMG e do RPPS do Paraná – 2003-2008

SIGLAS

AC – Acre

AL – Alagoas

AM – Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão

CE – Ceará

CEP – Conselho Estadual de Previdência Social

CEPREV – Conselho Estadual de Previdência

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CMP – Conselho Municipal de Previdência Social

CONAPREV – Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social

CPS – Conselho de Previdência Social

CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária

DF – Distrito Federal

DNPS – Departamento Nacional da Previdência Social

EC – Emenda Constitucional

ES – Espírito Santo

FEMP – Federación Española de Municipios y Provincias

FUNFIP – Fundo Financeiro de Previdência

FUNPEMG – Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais

GO – Goiás

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais

IPSM – Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais

ISSB – Instituto dos Seguros Sociais do Brasil

LOPS – Lei Orgânica de Previdência Social

MA – Maranhão
MG – Minas Gerais
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS – Ministério da Previdência Social
MS – Mato Grosso do Sul
MT – Mato Grosso
OIDP – Observatório Internacional da Democracia Participativa
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PA – Pará
PB – Paraíba
PE – Pernambuco
PI – Piauí
PIB – Produto Interno Bruto
PR – Paraná
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RJ – Rio de Janeiro
RN – Rio Grande do Norte
RO – Rondônia
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
RR – Roraima
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina
SE – Sergipe
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SP – São Paulo
TO – Tocantins
UGEPREVI – Unidade de Gestão Previdenciária Integrada

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	24
2.1 Origens e justificativas para a criação dos conselhos gestores.....	25
2.2 A importância do capital social para o fortalecimento da sociedade civil.....	29
2.3 Virtuosidades e objeções no funcionamento dos conselhos.....	35
2.3.1 Dificuldades de funcionamento dos conselhos: aspectos institucionais.....	37
2.3.2 Dificuldades de funcionamento dos conselhos: aspectos políticos.....	39
2.3.3 Dificuldades de funcionamento dos conselhos: aspectos sociais.....	40
2.4 Representação e participação nos conselhos gestores.....	42
2.5 O papel da sociedade civil nos conselhos gestores.....	44
2.6 Aspectos da representação e participação aplicáveis aos RPPSs.....	47
3 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DOS CONSELHOS NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO NO CENÁRIO MUNDIAL.....	50
3.1 Participação dos trabalhadores na gestão das Caixas de Aposentadoria e Pensão.....	51
3.2 Os Institutos de Aposentadoria e Pensão: tentativa de uniformização dos planos.....	53
3.3 Uniformização da legislação previdenciária e a unificação dos IAPs.....	57
3.4 A consolidação das leis previdenciárias e a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.....	60
3.5 Constituição de 1988: restabelecimento da participação social nas políticas.....	61
3.6 As reformas previdenciárias de 1998 e 2003 e a gestão democrática dos sistemas geral e próprios de previdência social.....	66
3.7 Os conselhos da previdência social brasileira e a experiência mundial...	72
3.8 A história da previdência mineira com ênfase nos conselhos.....	80
3.8.1 A Sociedade Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais.....	81
3.8.2 O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais.....	81

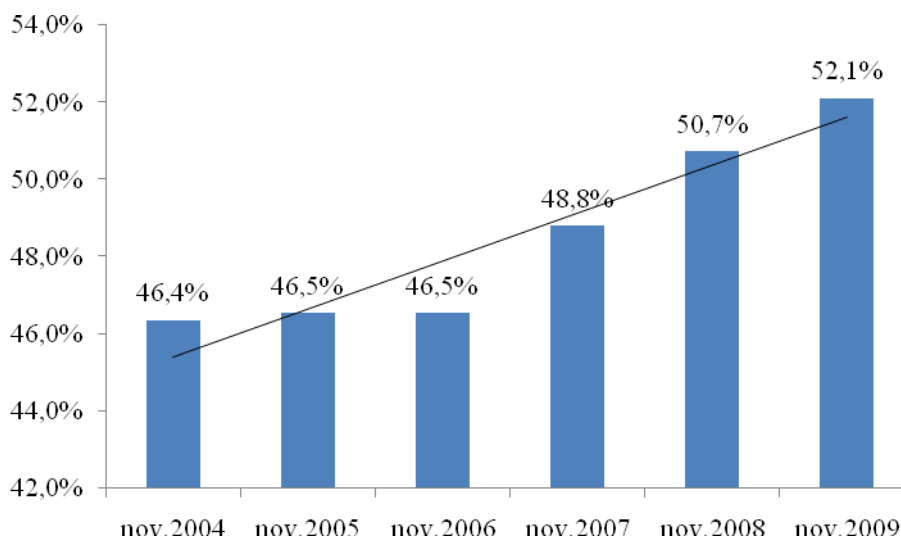
3.8.3	A reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais	82
3.8.4	Adequação da legislação previdenciária mineira aos ditames da Emenda nº 41.....	87
4	METODOLOGIA.....	91
5	A REPRESENTAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS DAS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL.....	95
5.1	Conselhos de previdência e das demais políticas: origens e justificativas.....	96
5.2	A participação dos servidores públicos na gestão do RPPS de Minas Gerais.....	98
5.2.1	Os conselhos de administração dos RPPSs estaduais: comparações legais	99
5.2.2	Análise do funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG...	106
5.2.2.1	Atas de reunião do conselho.....	107
5.2.2.2	Questionário aplicado aos membros do conselho.....	110
5.2.2.3	Questionário aplicado aos segurados do FUNPEMG.....	120
5.2.3	Alguns apontamentos sobre os conselhos gestores do RPPS de Minas e do Paraná.....	122
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	138
	APÊNDICES.....	153
	APÊNDICE A – Portarias e Orientações Normativas elaboradas pelo MPS – Brasil – 1998-2010.....	153
	APÊNDICE B – Leis dos Conselhos Administrativos e Fiscais dos RPPSs estaduais – Brasil – 2009.....	155
	APÊNDICE C – Estudo comparativo de algumas variáveis da legislação previdenciária dos estados membros – Brasil – 2009.....	160

APÊNDICE D – Matérias de cunho administrativo tratadas no Conselho de Administração do Parana Previdência – Paraná – 2003-2008.....	168
APÊNDICE E – Questionário para membros do Conselho de Administração do FUNPEMG.....	169
APÊNDICE F – Guia prático para avaliação de processos participativos (DÍAZ, PARES e POMEROY, 2007).....	173
APÊNDICE G – Questionário para segurados do FUNPEMG.....	176
APÊNDICE H – Mensagens eletrônicas trocadas entre o pesquisador e o Diretor Político do Sindicato SINDPUBLICOS-MG.....	178
APÊNDICE I – Presenças nas reuniões dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – 2003-2008.....	180
APÊNDICE J – Número de vezes em que os membros do Conselho de Administração do FUNPEMG foram substituídos – Minas Gerais – mai.2003-2008.....	184

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social Brasileira, nela incluída o Regime Geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada, e os Regimes Próprios, que amparam os servidores públicos das três esferas de governo, possui atualmente mais de 48 milhões de contribuintes, correspondente a 52,1% da população economicamente ativa ocupada (BRASIL, MPS, 2009b), cuja taxa de cobertura vem crescendo nos últimos anos (Gráfico 1) em virtude dos incentivos econômicos que têm sido criados para as empresas e os indivíduos¹. (BRASIL, MPS, 2009e)

Gráfico 1: Razão entre o número de segurados de regimes de previdência e a população economicamente ativa ocupada – Brasil – nov.2004-2009



Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social de nov.2004-2009.
Elaboração: O autor.

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% (mais de 17 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade) e a retirada de mais de 22 milhões de pessoas da linha de pobreza². (BRASIL, MPS, 2009c e 2009e)

¹Desde o final dos anos 60, vários segmentos foram incluídos: autônomos, trabalhadores domésticos e rurais – estes, a partir de 1988. Atualmente, essa inclusão tem se dado por meio de incentivos econômicos voltados para empresas [Lei nº 9.317/96 (Simples); Lei Complementar nº 123/06 (Super Simples); e a Lei Complementar nº 128/08 (Microempreendedor individual)] e para os indivíduos (Plano Simplificado de Previdência: Decreto nº 6.042/07). Mais informações, cf. Rangel *et al.* (2009).

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

Relativamente aos regimes próprios de previdência social (RPPS), mais de 9,2 milhões de pessoas, entre servidores públicos estatutários e militares ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculados a algum dos 1.906³ regimes existentes no país, com possibilidade de criação de mais 3.658, relativos aos municípios que não possuem RPPS. 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 do ano 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 a quantidade de beneficiários dos RPPSs (3,1 milhões). (BRASIL, IBGE, [?]; BRASIL, MPS, 2009a e 2009b)

Decorre daí a importância de se acompanhar a gestão dos RPPSs e de profissionalizá-la, haja vista que o volume de recursos financeiros destinado a cada servidor público vinculado a um RPPS é infinitamente superior ao dos recursos direcionados aos beneficiários do RGPS. Mesmo diante da turbulência da crise econômica internacional, o patrimônio dos RPPSs federal, estaduais e municipais cresceu mais de 50% em três anos (2006-2008), atingindo o patamar de R\$37,4 bilhões. (BRASIL, MPS, 2009a) Por conta disso, de acordo com Schwarzer, “a qualificação dos gestores tornou-se indispensável perante o rápido crescimento do setor”. (BRASIL, MPS, 2009d, p. 1)

Tabela 1: Investimentos dos RPPSs – Brasil – 2006-2008

Ano	Investimentos (R\$)
2006	25.150.309.000
2007	32.148.269.000
2008	37.471.274.000

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social nov.2009

Elaboração: O autor

Assim, devido à magnitude do alcance dessa política social e diante da evolução do papel da sociedade civil no controle das políticas públicas, iniciada desde os anos 1990, e, atualmente, na sua formulação e deliberação, relevante é a análise da capacidade de funcionamento dos conselhos da Previdência Brasileira, especialmente, os dos regimes de previdência dos servidores públicos.

³Quantidade de RPPSs: União Federal, 26 estados, Distrito Federal, 26 capitais e 1.852 municípios.

Bem por isso, esta pesquisa tratou de analisar o conselho de Minas Gerais que administra os recursos do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG), que, em mais de sete anos de existência, já ultrapassaram R\$ 1,2 bilhão⁴, recursos destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários para seus atuais sessenta e sete mil segurados⁵.

O problema de pesquisa se refere à capacidade de funcionamento do Conselho de Administração do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG e será estudada mediante aplicação da problemática apontada pela literatura relativa à representação e participação social nos conselhos gestores de políticas públicas.

Embora antes mesmo da Constituição Federal de 1988 já houvesse vários sistemas de previdência no setor público, eles cresceram principalmente em virtude da adoção do Regime Jurídico Único pelos entes federados, sem, contudo, haver um marco regulatório preciso que delineasse as atribuições dos RPPSs.

Diante da complacência legislativa⁶ e da ausência de lógica financeira e atuarial aplicadas à gestão dos RPPS, até a publicação da Lei nº 9.717/98 e da Emenda Constitucional nº 20/98, os RPPSs eram tratados como meros apêndices da política de pessoal dos entes federados. E, na ausência de requisitos que garantissem sua viabilidade financeira, a conta das despesas com aposentados e pensionistas passou a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal.

Diante disso e no contexto da busca pelo equilíbrio das contas públicas e do ajuste fiscal, os entes federados buscaram adequar seus sistemas previdenciários ao novo marco institucional da previdência no serviço público. Com os paradigmas oriundos dessas reformas, há mais de uma década do fim da Ditadura Militar, estabeleceu-se um movimento nacional de modelagem dos RPPSs inserido na onda de reorganização do papel do Estado.

Essas reformas vieram à tona em virtude da equivocada função emprestada à previdência. Ao imprimir o caráter contributivo, no que concerne à previdência do funcionalismo público, seu conceito foi alterado consideravelmente, que até então era tido como retribuição do Estado ao servidor que dedicou toda sua vida à Administração Pública – a relação *pro labore facto*.

⁴Disponível em: <<http://ipsemg.mg.gov.br/images/FUNPEMG/resultadojan2010operacional.pdf>>.

⁵Informação obtida junto ao Sistema de Gestão Previdenciária do FUNPEMG.

⁶Cf. comparação internacional das regras de elegibilidade de benefícios (complacência legislativa e ausência de lógica financeira e atuarial) tratada no Texto para Discussão IPEA nº 1.226/2006.

No passado, o direito à aposentadoria não era condicionado ao (pleno) caráter contributivo, mas sim à vinculação do servidor público ao ente federado. A aposentadoria era considerada um prêmio concedido ao funcionário pelos serviços prestados. Esse caráter premial é ilustrado pelo teor do art. 185 do Decreto-lei estadual nº 864, de 1942, que disciplinava o Estatuto dos funcionários públicos dos municípios mineiros:

Art. 185 - Poderá ser aposentado, independentemente de inspeção de saúde, a pedido ou ex-officio, o funcionário, ocupante de cargo de provimento efetivo, que contar mais de 35 anos de efetivo exercício e **for julgado merecedor desse prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.** (grifos nossos)

A partir da reforma previdenciária de 1998, os RPPSs passaram a se submeter a novos paradigmas, tais como: necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, caráter contributivo, pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e a participação de representantes dos servidores nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação⁷, cobertura exclusiva a servidor público titular de cargo efetivo; vedação de convênio ou consórcio para pagamento de benefícios previdenciários; vinculação da receita previdenciária etc.

Nesses mais de dez anos de reforma previdenciária no âmbito do setor público, o órgão regulador, o Ministério da Previdência Social (MPS), editou várias normas⁸ com a finalidade de promover mecanismos de incentivo e constrangimento capazes de impulsionar os entes federados a adequarem seus regimes próprios de previdência ao marco regulatório contemporâneo da Previdência Social Brasileira.

Sucedo que as atenções nesse decênio permaneceram voltadas para o ajuste fiscal e o equilíbrio das contas públicas, entre elas, os vultosos desequilíbrios dos RPPSs da União, estados e municípios, que, segundo Giambiagi (2007), em 1998, enquanto o RGPS possuía um déficit financeiro de 0,7% do PIB, os RPPSs federal, estaduais e municipais, conjuntamente, um de 3,7% do PIB.

Não por acaso, a regulação dos aspectos de governança dos RPPSs, especificamente, a participação dos servidores públicos em seus conselhos de administração, não sofreu avanços significativos.

⁷Art. 1º, VI, da Lei nº 9.717 de 1998.

⁸Cf. a variedade de normas dos RPPSs em <<http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=445>>.

Além da legislação constitucional e ordinária, as normas⁹ (cinco Portarias¹⁰ de um total de trinta e sete e quatro Orientações Normativas de um total de dez – vide Apêndice A) elaboradas pelo MPS trataram poucas vezes sobre representação e participação e quando o fizeram limitaram-se a explicitar a necessidade de garantir a participação de representantes dos segurados nas instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de deliberação¹¹.

Ademais, registre-se que o MPS ainda se utiliza da auditoria indireta¹² para validar o cumprimento desse aspecto devido à enorme quantidade de RPPSs, atuais 1.906 instituições distribuídas por todo o país (BRASIL, MPS, 2009a).

Bem por isso, é necessário avançar na democratização da gestão dos RPPSs, a fim de que sejam acompanhados e fiscalizados pelos segurados de forma que a participação social se torne um instrumento democrático que assegure uma administração responsiva e garanta o seu equilíbrio financeiro e atuarial¹³. Isso porque, em caso de insuficiência de recursos, será a própria sociedade quem arcará com os custos da imprevidência dos gestores dos RPPSs.

Diante da necessidade de se buscar o estabelecimento de consensos, em 2007, instituiu-se o Fórum Nacional de Previdência Social¹⁴ com a finalidade de promover o diálogo social entre os representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, empregadores e Governo Federal, visando o aperfeiçoamento e a sustentabilidade da Previdência Social Brasileira.

O fórum é “iniciativa pioneira em se tratando de governos latino-americanos. O tradicional na América Latina é o encaminhamento de propostas para sua posterior discussão ou mesmo a imposição de reformas sem debate público.” (SCHWARZER, 2009, p. 43).

⁹Normas disponíveis em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=445>>.

¹⁰Foram elas: Portarias MPS nos. 4.992/1999, 2.346/2001, 172/2005, 204/2008 e 402/2008 e Orientações Normativas SPS nos. 02/2002, 03/2004, 01/2007 e 2/2009.

¹¹Segundo a Portaria mais recente do MPS que tratou do tema, a de nº 402/08, em seu art. 10, § 3º, “a unidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados.”

¹²Basta enviar cópia da lei que criou o conselho para que o MPS reconheça como atendido o critério e renove o Certificado de Regularidade Previdenciária do respectivo ente federado (cf. em <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/cartilhaCRP.html>). Apesar de já terem sido iniciados, em 2006, os trabalhos de auditoria direta (Portaria MPS nº 64), os Auditores da Receita Federal deverão visitar 1.906 RPPSs.

¹³Segundo a Portaria MPS nº 403/08 (art. 2º), equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre as receitas e obrigações do RPPS em cada ano; e equilíbrio atuarial, a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e o das obrigações projetadas a longo prazo.

¹⁴O Decreto nº 6.019/07 instituiu o Fórum Nacional da Previdência, composto por representantes indicados pelo Governo Federal; trabalhadores, aposentados e pensionistas; e empregadores.

Logo, seja por conta desses fatores, seja pela jovialidade dessa forma de regulação dos RPPSs, uniformizada apenas em 1998 e ainda não avaliada sistematicamente em Minas Gerais, necessário se faz investigar o funcionamento do Conselho de Administração do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais¹⁵.

Ademais, tão quão importante a investigação do funcionamento desse conselho, é sua análise tendo como pano de fundo a experiência de outros estados, no caso, a do Paraná¹⁶, escolhido em razão de ser um dos estados pioneiros (1998) na reestruturação previdenciária – diferente de Minas Gerais, que reviu seu sistema apenas em 2002, com a promulgação da Lei Complementar nº 64.

Como objetivo geral, esta pesquisa almeja avaliar a capacidade de funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG como espaço público deliberativo e de partilha de poder.

Como objetivos específicos, este estudo tem por finalidade: enunciar a problemática apontada pela literatura relativa à capacidade de funcionamento dos conselhos gestores de políticas; proceder a apanhado histórico dos conselhos da previdência social brasileira, especificamente, os do Regime Geral de Previdência e do RPPS mineiro; estudar os problemas apontados pela literatura no campo da gestão dos RPPSs, especificamente o de Minas Gerais, tendo como pano de fundo a experiência do Paraná.

Para tanto, foram lidos os textos da literatura que trata da problemática inerente ao funcionamento dos conselhos. Depois, foram lidas as legislações federal e estadual atinentes à evolução histórica do papel dos conselhos previdenciários, pontuando suas origens, iniciativa legal, natureza das decisões, composição e provimento de seus membros. Além disso, analisou-se a experiência dos conselhos na previdência geral brasileira frente à de alguns países e ainda foi descrita a história da previdência do regime mineiro com ênfase nos conselhos.

Em seguida, foi aplicada a problemática apontada pela literatura que trata da representação e participação social nos conselhos no caso do FUNPEMG. A legislação mineira foi comparada com a de outros estados com vistas a analisar o funcionamento dos conselhos de administração de seus RPPSs.

¹⁵Minas Gerais optou por criar dois fundos financeiros para assumir suas despesas previdenciárias: FUNFIP (regime financeiro de repartição) e FUNPEMG (regime financeiro de capitalização).

¹⁶O Estado do Paraná, por meio da Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, criou o seu Sistema de Seguridade Funcional, transformando o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná em Serviço Social Autônomo, denominado PARANAPREVIDÊNCIA.

Noutro momento, foram apresentados os resultados da análise das atas de reunião do Conselho de Administração do FUNPEMG do período de maio de 2003 a maio de 2008. Após, foi aplicado questionário aos seus membros. Também foi aplicado questionário a certos segurados, escolhidos aleatoriamente, para avaliar preliminarmente o grau de comunicabilidade do FUNPEMG junto a seus segurados.

Ademais, foram apontados tópicos relativos aos conselhos gestores dos RPPSs de Minas Gerais e do Paraná que fossem minimamente passíveis de confrontação, mediante a comparação dos teores das citadas atas de reunião do conselho mineiro com as do paranaense (2003-2007).

Depois, entrevistou-se o Presidente do Conselho de Administração do FUNPEMG com o intuito de obter maiores esclarecimentos sobre o funcionamento desse espaço público deliberativo. Ao final, foram apresentados os resultados deste ensaio empírico e apontadas questões relativas à capacidade de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPSs que possam ser investigadas em outras pesquisas.

A pesquisa está estruturada da seguinte forma. Após esta introdução, a Seção 2 tratou da revisão da literatura abordando as origens e justificativas para a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas, a importância do capital social para o fortalecimento da sociedade civil nesses espaços públicos, as objeções e virtuosidades no funcionamento desses conselhos, a representação e a participação nos conselhos gestores e o papel da sociedade nesses conselhos.

A Seção 3 descreveu a evolução histórica do papel dos conselhos na previdência brasileira e sua contextualização no cenário mundial, além da análise da história da previdência mineira com ênfase em seus conselhos gestores, e a Seção 4 abordou os aspectos metodológicos da pesquisa. A Seção 5 analisou e discutiu os resultados e a última seção apresentou as considerações finais do trabalho.

Os resultados obtidos demonstraram que as práticas democráticas do Conselho que administra o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais vêm sendo melhoradas desde a criação do primeiro conselho do sistema de previdência dos servidores públicos mineiros, datada de 1924. Todavia, apesar de a experiência mineira estar à frente da de vários estados, ela necessita aprimorar alguns aspectos da democratização de sua gestão tratados neste estudo.

2 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O Estado brasileiro constituiu-se dentro de uma tradição patrimonialista, cultivando relações corporativas com grupos privilegiados e excluindo a grande maioria das pessoas. Desde os primórdios da nossa história política, o povo é mantido à margem do sistema político. Essa exclusão, fruto de uma cultura autoritária e privatista enraizada na tradição política do Brasil, não ocorre, porém, sem a resistência de grupos mobilizados da sociedade e de movimentos sociais que lutam em prol da participação política popular e da inclusão de setores menos favorecidos da sociedade. (OLIVEIRA *et al.*, 2008, p. 155)

O Brasil, no século XX, segundo Avritzer (2008), tornou-se um país com alto grau de propensão participativa mediante a utilização de variados modelos: orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas e planos diretores municipais. Os primeiros são uma forma livre e irrestrita de participação de atores sociais denominados, pelo autor, desenhos participativos de baixo para cima (participação em massa). Já os conselhos constituem um desenho de partilha de poder entre governo e sociedade civil com capacidade restrita de participação dos integrantes da sociedade. E os planos diretores municipais são desenhos de ratificação pública das decisões de governo.

O funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas será analisado segundo a problemática apontada pela literatura nesta seção e será aplicada no contexto do regime previdenciário do funcionalismo público mineiro com a finalidade de avaliar a capacidade de desempenho do Conselho de Administração do FUNPEMG como autêntico espaço público de caráter deliberativo e de partilha de poder. Esses arranjos, segundo Carneiro (2006, p. 151),

são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. [...] constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais.

Nesta seção, procurar-se-á enunciar a problemática apontada pela literatura quanto à efetividade do desempenho dos conselhos gestores. Primeiro, serão tratadas as razões que levaram à criação dos conselhos no Brasil e será abordada a importância da geração de capital social como forma de potencializar a democracia participativa no interior desses arranjos.

Depois, serão analisadas as virtuosidades e dificuldades apontadas pela literatura quanto ao seu funcionamento e a do papel do Estado como agente fomentador dessa prática social deliberativa. Será ainda analisada a questão da representação e participação nos conselhos e a dos atuais papéis da sociedade no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas.

2.1 Origens e justificativas para a criação dos conselhos gestores

Quais são as origens dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil? Antes de apresentá-las, convém assinalar que, sob o enfoque democrático-participativo, esses conselhos foram nacionalmente institucionalizados nos anos 90, num cenário em que se buscava a democratização, no período pós-ditadura militar, e a descentralização, levada a efeito com a reforma do Estado, cujo divisor de águas foi a Constituição Federal de 1988. (TONELLA, 2004; GUIMARÃES, 2007) Paralelo a essa conjuntura de quase nula participação social, registre-se o ambiente político desfavorável (à época e atualmente existente), repleto de níveis expressivos de desigualdade e exclusão social¹⁷.

A participação da sociedade civil nos conselhos gestores (espécie de responsabilização por controle social) nasceu da crítica ao comportamento auto-referido da burocracia estatal e da intenção de estabelecer maneiras de controlar diretamente a prestação dos serviços públicos. (CLAD, 2000)

No mesmo sentido, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) salientam que a construção (ou reconstrução) dos conselhos, na década de 90, baseou-se nas críticas ao padrão de relação existente entre o Estado e a sociedade, marcado pela inexistência de processo decisório democratizado e pela ineficiência do aparelho estatal.

A crise fiscal, as transformações operadas pela reestruturação do capitalismo (globalização e terceira revolução industrial), somadas às atividades executadas ineficiente, monopólica e exclusivamente pelo Estado, o agravamento dos problemas sociais e a insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços

¹⁷Há 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 153, 553 e 720). Não obstante o gasto social alcançar 20% do PIB (TDs nº 243, 547, 598 e 674), a desigualdade tem ficado estável (TDs nº 800 e 852). Atualmente, considerável atenção vem sendo dispensada às políticas de transferência de renda (TDs nº 477, 929 e 984). O TD nº 985 mostra que essas transferências são mal focalizadas e beneficiam mais aos idosos que às crianças. (BRASIL, IPEA, 2004a)

públicos criaram condições que levaram diversos países à realização de reformas estruturais distintas (CLAD, 2000).

Vários países enxugaram a máquina estatal com vistas a reduzir gasto público, descentralizaram a execução das políticas e flexibilizaram a administração pública mediante a criação de regimes de trabalho diversos. Houve outros que, além disso, modificaram a forma de executar as políticas públicas, inserindo os cidadãos em seu processo decisório. (CLAD, 2000; TATAGIBA, 2002; SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005; BRASIL, 2007)

Em igual direção, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) asseveram que, durante a década de 1990, ganhou força uma leitura segundo a qual o Estado detinha baixa capacidade de implementação de políticas públicas. Essa reduzida capacidade, aliada à crise econômica, estimulou o governo a buscar parcerias com entidades privadas.

Nesse momento (proposta de modelo público não estatal de regulação social, na qual se estimulou a transferência das funções do Estado para a sociedade sob a forma de privatizações, concessões, terceirizações e parcerias), constitui-se, como hoje é comumente conhecido, o “terceiro setor”, identificado como titular de maior competência técnica para a mobilização eficaz de recursos privados.

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. Por conta disso, o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – Clad (2000) apontou cinco ferramentas complementares para prover as formas de responsabilização estatal: os controles procedimentais clássicos¹⁸, o controle parlamentar¹⁹ e aquele segundo a lógica de resultados, além da concorrência supervisionada²⁰ e da participação social (*accountability vertical*).

Esta última maneira, objeto da pesquisa, é peça fundamental para o amadurecimento da governabilidade na medida em que se trata de instrumento capaz de aproximar o governo da sociedade e de remodelar e ampliar o espaço público. A administração voltada para o cidadão depende de informação e da criação de formas de participação para os usuários diretos e mesmo para aqueles

¹⁸Natureza procedimental (eleições, Controladoria, Poder Judiciário e Tribunal de Contas).

¹⁹Comissões, ratificação das nomeações do Poder Executivo.

²⁰Estado como coordenador da ação coletiva.

que, direta ou indiretamente, possam de alguma forma ser afetados pelo êxito ou não das políticas.

Sucedo que um dos problemas de transposição indiscriminada do modelo de reforma do Estado adotado por alguns países desenvolvidos para países latinos foi o da redução da máquina estatal e do 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 baseada em mecanismos que privilegiem a ampliação do espaço público. Essas novas formas de *accountability* possuem visão voltada para a construção de redes de cooperação e canais de participação dos cidadãos e para a transparência das informações, onde o Estado se torna (ou se deveria tornar) mais permeável às demandas da sociedade.

Anteriormente, os cidadãos somente avaliavam o desempenho dos seus representantes nas eleições seguintes (cálculo retrospectivo). Em razão disso, é necessário criar instituições capazes de fiscalizar as políticas executadas e aí sim punir, nas eleições seguintes, aqueles que não cumpriram suas promessas, não os elegendo novamente. (CLAD, 2000)

As mudanças ocorridas, listadas anteriormente (redução da máquina estatal para reduzir gasto público, descentralização da execução de políticas, inserção dos cidadãos no processo decisório das políticas), ora sustentaram-se na concepção do projeto democrático-participativo, ora nos paradigmas neoliberais²¹.

De acordo com Dagnino (2004), há uma “confluência perversa” entre esses 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 outro, reduzir o aparelho estatal, que se isenta do dever de proporcionar direitos, transferindo a execução das políticas para a sociedade.

Nessa linha, Brasil (2007b) argumenta que, no contexto da reestruturação do capitalismo, derivado da crise fiscal estatal e do esgotamento de

²¹“La estrategia neo-liberal persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado que pasa de un papel predominante a uno subsidiario. Las medidas económicas incluyeron: recortes en el empleo público, desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos [...], estímulo a la competencia, disminución de los gastos fiscales unida a cambio e incremento de impuestos (a fin de eliminar el déficit fiscal y propiciar superávit), liberalización de los precios (de bienes de consumo, interés, tasa de cambio), promoción a las exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial y al capital extranjero, globalización, etc.” (MESA-LAGO, 2000, p. 7-8)

sua capacidade interventiva, a ideia da descentralização surge, sob o enfoque do “novo localismo”, movimento que reconhece a importância do papel local a partir do cotejo de dois modelos, que se situam em torno do mercado (liberal) e da sociedade (democrático).

Malgrado os dois projetos defenderem a descentralização, no liberal, verifica-se um cenário de desregulamentação, em que há retraimento e reorientação do papel do Estado; e, no democrático, são valorizados aspectos de cidadania e democracia participativa, que buscam a politização da gestão urbana. Segundo Brasil (2007b, p. 3):

De um lado, a descentralização configura-se como uma estratégia para desincumbir o Estado de sua responsabilidade de transferir recursos para o mercado, sob o mote privatista, e de reduzir de sua capacidade coercitiva sobre o capital. Compõem os pressupostos enfatizados nesse projeto: a modernização gerencial, tendo em vista a eficiência alocativa e a provisão dos serviços; e a despolitização da gestão pública. De outro lado, a descentralização é assumida como redistribuição ou difusão do poder político. Remete à democratização da gestão pública e à repolitização e revalorização da natureza política dos governos locais. (CORRAGIO, 1995; ROSENFELD, 1995; BRUGUÉ e GOMÁ, 1999)

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

Da mesma forma, Dagnino, Olvera e Panfichi (2008)²² afirmam que esse debate se caracteriza pela disputa de dois projetos políticos, de um lado, o democrático-participativo e de outro, o neoliberal, de privatização das políticas, que defende um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade.

Santos *apud* Brasil (2005) deixa de lado a questão dos paradigmas neoliberais anteriormente tratados e vai além, apresentando duas concepções sobre o papel participativo da sociedade civil. Uma se refere à dimensão política da participação dos cidadãos nos conselhos, espaços para publicização de conflitos, negociação de interesses e afirmação da identidade coletiva do conselho enquanto instância participativa formal (projeto democrático-participativo). A outra se volta para o interesse do Estado de redirecionar as demandas sociais para dentro do

²²Esses autores analisam os principais conteúdos desse projeto democrático-participativo na América Latina, tendo como pano de fundo o debate sobre como as restrições impostas pela política econômica neoliberal constituem obstáculo para o progresso de inovações participativas profundas.

conselho, como forma de cooptação e silenciamento (projeto neoliberal).

Relativamente às espécies de motivos que levaram a sociedade civil a buscar instâncias participativas, Brugué, Font e Gomá *apud* Brasil (2007a) diferenciam as justificativas tradicionais das de nova geração. As primeiras referem-se à necessidade de melhoria das decisões (aprofundamento do debate gerando consenso) e de geração de legitimidade política (captação de múltiplos valores e ideias), representando a capacidade de instrumentalidade das formas participativas. As segundas relacionam-se à incorporação de novos atores e ao incremento do capital social, que associam processos de aprendizagem societal e fortalecimento de identidades coletivas.

De toda forma, com o surgimento dos conselhos, reconhecendo-se ou não os ideais do neoliberalismo como forma de se defender a participação da sociedade na consecução das políticas, verificou-se um alargamento do conceito de esfera pública. Nessa visão, a cidadania não se restringe ao âmbito do 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.

Feitas tais considerações sobre as origens dos conselhos gestores, um dos aspectos que propicia o fortalecimento da sociedade civil no âmbito desses espaços públicos é a geração de capital social, assunto a seguir tratado.

2.2 A importância do capital social para o fortalecimento da sociedade civil

para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados [...] (PATEMAN, 1992, p. 61)

A literatura que discute a importância da acumulação de capital social como forma de proporcionar aos cidadãos a capacidade efetiva de fiscalização das decisões políticas, da necessidade de criação de confiança mútua entre sociedade e Estado e da construção de processos de alfabetização política, o faz, tendo como objetivo o fortalecimento da participação social no âmbito desses arranjos.

Pateman (1992), com base na teoria participativa da democracia, cunhada por Rousseau e desenvolvida por Mill e Cole, afirma que a participação não

se limita a instituições representativas, pois ela provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação entre o funcionamento das instituições públicas e privadas e as qualidades e atitudes dos indivíduos. Mesmo que a qualidade da democracia participativa dependa do grau de instrução da sociedade civil, a intenção e a capacidade do Estado de legitimar esse desenho democrático têm fundamental importância nesse processo evolutivo.

Pateman registra que Mill e Cole desenvolveram a teoria de Rousseau, transpondo a análise da participação numa cidade de camponeses para um sistema político complexo e moderno. Mill *apud* Pateman (1992) argumenta que o sufrágio universal e a participação no nível nacional de governo de nada adiantarão se o indivíduo não for preparado para exercer o seu direito de participar no âmbito local.

Ou seja, referido autor defendia a tese de que se deveria conferir ao cidadão o máximo de oportunidades para o desenvolvimento de habilidades que lhe permita ter acesso às atividades de seus representantes, educando-o para a responsabilidade social, não como substitutivo da democracia representativa, mas como forma a potencializar os espaços democráticos.

A partir das teorias de Rousseau, Mill e Cole, Pateman (1992) sustenta que os indivíduos e suas instituições (públicas e privadas) não podem ser considerados isoladamente. A criação de arranjos representativos não é suficiente para o desenvolvimento da democracia, pois o máximo de participação das pessoas precisa ocorrer em outras esferas de deliberação. Segundo ela, a participação permite que as decisões coletivas sejam aceitas com maior naturalidade pelos cidadãos, gera a ideia de integração (sentimento de pertencimento) e capacita o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada.

Mesmo que o capital social não seja a única variável a ser analisada para a construção de uma democracia participativa, já que a propensão do governo em legitimar essa forma de poder é fundamental para sua efetivação, Pateman, ao estudar a capacidade de autogestão dos trabalhadores na Iugoslávia, reconheceu a existência do problema do controle dos especialistas pelo trabalhador comum. Além disso, indaga “até que ponto a massa de trabalhadores aproveita as oportunidades formalmente abertas a eles e até onde é possível [...] ao indivíduo participar diretamente da tomada de decisões, como a teoria da democracia participativa sustenta que ele deveria”. (PATEMAN, 1992, p. 126)

Essa questão da necessidade de capacitação da sociedade civil como

forma de eliminar a já citada “privatização da sociabilidade”, é encontrada também nos estudos de Putnam (1993). Ele utiliza o conceito de capital social para explicar o desenvolvimento de regiões na Itália e afirma que esse capital diz respeito a certas características da organização social: confiança mútua, normas, sistemas horizontais de participação cívica e cadeias de relações sociais. Mas um bom capital social é composto, principalmente, pela confiança, que favorece a solidariedade e a cooperação espontânea. A confiança transmite certeza quanto aos contratos e leis, podendo gerar previsibilidade e maior cooperação.

Segundo o autor, as formas de capital social multiplicam-se com o uso. Mas o raciocínio inverso também é aplicado, pois a inexistência dessas características gera um círculo vicioso: desconfiança, deserção, instituições ruins, exploração, transgressão, corrupção, clientelismo, autoritarismo e ineficiência. Ou seja, o capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e dos arranjos deliberativos, desde que aquele tenha propensão a legitimar esses espaços como verdadeiros ambientes públicos.

Avritzer e Costa (2004) destacam a influência limitada dos atores sociais sob dois aspectos: o da complexidade (em que as organizações sociais não podem se tornar burocratizadas, sob pena de impedir a formação espontânea de opinião) e o do poder (a ideia de que a sociedade civil assumiria as funções do Estado).

Esses autores reconhecem ainda a necessidade de construção de processos de alfabetização política e de estruturas específicas de captação de interesses dos cidadãos que não possuem a capacidade comunicativa desenvolvida, sob pena de o espaço público prestar-se apenas à captação das demandas daqueles que historicamente sempre dominaram o processo de produção do discurso verbal.

É diante desse contexto que se verifica a imprescindibilidade do Estado de criar oportunidades de participação social efetiva, de modo que proporcione à sociedade civil condições necessárias para o exercício de uma função crítica e de controle sobre a deliberação das políticas públicas.

A participação da sociedade civil nos conselhos como mecanismo de controle social tornar-se-á inócua se não houver comprometimento do poder público perante o conselho, se o governo não estiver propenso a reconhecer e legitimar as deliberações desse espaço público e se apresentar resistência em compartilhar o

poder de decisão com outros atores. Nesse diapasão, é de fundamental importância encontrar formas de potencializar a relação entre Estado, instituições políticas e sociedade civil.

Por conta disso, Avritzer (2008) defende a necessidade de articulação dos diversos formatos participativos com a organização da sociedade e com a vontade política do governo de programar esses formatos, denominando este modelo de “desenho participativo interativo”. O autor reconhece que o êxito desses processos está relacionado não ao desenho, mas à forma como se articulam o desenho participativo, a organização da sociedade e a vontade política do governo de implementá-los.

“Tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro”. (AVRITZER, 2008, p. 61)

Aspecto relevante que tangencia mencionada discussão refere-se à necessidade de se estabelecer um canal de confiança pública entre os cidadãos e entre estes e o Estado. Calvo (2005), ao argumento de que a ausência de uma sociedade dotada de dinamismo e densidade direciona os cidadãos ao absenteísmo, reduzindo sua capacidade participativa, sustentado pela “confiança pública”, discute os problemas que envolvem o conceito de capital social em suas duas dimensões, a do capital social civil (horizontal) e a do capital social cívico (vertical).

A primeira dimensão, a do capital social civil ou horizontal, diz respeito à situação segundo a qual os “los ciudadanos confían mucho unos en otros, tienden a asociarse entre sí, contrayendo relaciones mutuas de reciprocidad asociativa [...] en la medida en que vincula paritariamente a los conciudadanos entre si”.

A outra, a do capital social cívico ou vertical, reconhece que, além da confiança horizontal entre os cidadãos, “también debe haber otra clase de confianza vertical que vincule recíprocamente a los ciudadanos con sus autoridades.” (CALVO, 2005, p. [?]) Essas duas dimensões complementam-se, implicando, nas palavras do autor, numa “relação de causalidade circular”, onde se dá um círculo virtuoso, pois ambas podem potencializar ou mesmo anular umas as outras.

Um dos problemas do capital social civil ou horizontal é o relativo à possibilidade de haver uma comunidade com diversas espécies de associações catalisadoras de alto grau participativo. Uma podem ser construtivas, geradoras de

confiança mútua (clubes filatélicos, espaços populares etc), e outras, contraproducentes, destruidoras da confiança pública (redes terroristas, máfias etc).

Outro entrave se refere à endogamia e ao etnocentrismo, pois, em princípio, essas formas de pensamento de se crer na supremacia do seu próprio grupo, em que pese parecer reforçar o capital social no interior da comunidade, parecem impedir qualquer possibilidade de intercâmbio de experiências.

Assim, mesmo que se reconheça a importância do incremento do grau de instrução, como forma de possibilitar a troca de informações entre as pessoas, são raras as que possuem tal característica, “pues la mayoría de los ciudadanos carecen de suficiente experiencia intercultural, por lo que todavía dependen de su preferencia endogámica como un hábito adquirido”. (CALVO, 2005, p. [?])

Relativamente aos problemas atrelados à dimensão cívica ou vertical do capital social, apenas se pode falar numa cultura cívica efetivamente participativa quando “los ciudadanos se corresponsabilizan de la buena marcha de los asuntos colectivos que les atañen, vigilando y controlando la acción de las autoridades pero prestándoles también su sincero apoyo desinteresado en la medida de sus posibilidades.” (CALVO, 2005, p. [?])

Todavia, como nas democracias representativas a cidadania tende a se reduzir à participação eleitoral, as autoridades se tornam cada vez mais distantes da sociedade e tendem a escapar do controle societal. Referida situação conduz a acentuados absenteísmo e frustração, na medida em que boa parte da população se vê alijada do processo decisório e sem condições de inserção no debate político diante da visão tecnocrática que pretendem emplacar as autoridades do governo.

Por conta desses entraves, Calvo (2005), com base na discussão travada por Putnam e outros autores acerca do processo de redução da confiança pública, apresenta três fenômenos que entende manifestarem-se nesse movimento de declínio do capital social: o descrédito da política, o impacto da globalização e o atual conflito multicultural.

Relativamente ao primeiro, decorrente dos escândalos de corrupção envolvendo autoridades públicas, constata-se que, “cuando los ciudadanos aprenden a desconfiar de sus instituciones civiles y políticas, terminan por retirar la adhesión y el apoyo que les prestaban, renunciando en consecuencia a participar en la cosa pública.” (CALVO, 2005, p. [?])

Quanto ao segundo, a flexibilidade das relações de trabalho possui

caráter efêmero e precário, o que impede, por questões temporais, a criação de confiança mútua entre trabalhadores e entre estes e seus empregadores.

E, no que concerne ao terceiro, o do conflito multicultural, o autor registra que os fluxos migratórios distorcem o tecido étnico e cultural das comunidades, arruinando suas reservas de capital social, na medida em que geram incerteza quanto à prestação de serviços públicos. Ademais, “como la protección de los derechos sociales es el mayor incentivo que existe para suscitar la participación ciudadana en la cosa pública, el que los servicios públicos se deterioren implica que la participación cívica haya de declinar.” (CALVO, 2005, p. [?])

Ainda no contexto da formação de capital social, Nez (2009) questiona a dimensão inclusiva das experiências participativas de Bobigny (França) e do Barreiro na cidade de Belo Horizonte (Brasil) mediante a utilização do conceito de “inclusão política diferenciada”. Essas experiências seguem uma lógica *top-down*, onde os eleitos tomaram a iniciativa de instituir esses espaços, não sendo derivada da reivindicação da sociedade civil.

Apesar de trazer alguns atores para o debate das políticas, referidas instâncias são consideradas excludentes, haja vista que as camadas populares não participam do processo decisório. Pelo contrário, são afastadas, uma vez que a inclusão política pressupõe determinada autonomia para a população participar. Isso somente ocorreria se ela possuísse capacidade mínima de questionamento, o que nos levaria a refletir sobre os baixos graus de instrução e de sentimento de pertencimento da camada da sociedade alijada do processo participativo. E é essa parte da sociedade que, na maioria das vezes, teria o maior interesse em participar.

Na verdade, “os mais pobres não têm nem tempo nem capacidade de se organizarem, encontrando-se nas estratégias de sobrevivência.” (NEZ, 2009, p. 341) Referida situação, leva à indagação acerca dos problemas de representatividade e da legitimidade das decisões executadas nesses espaços como autênticos arranjos públicos deliberativos.

Ao final, conclui que a democracia participativa não tem uma dimensão inclusiva maciça, facilitando apenas o acesso aos espaços daquelas pessoas já incluídas nos mecanismos representativos tradicionais. Situação esta que questiona e, ao mesmo tempo, fragiliza os valores representativos, deliberativos e inclusivos dessas instâncias participativas, ainda mais quando se trata da história brasileira, autoritária e embalada, nos anos 90, pelo projeto neoliberal, que, dentro do pacote

econômico voltado para o mercado, apregoa a concepção minimalista da democracia, segundo registra Carvalho e Pereira (2008).

Ainda em relação à busca pela reapropriação da esfera pública, Barrera (2009) afirma que uma das hipóteses para impulsionar a democratização do governo local é a desprivatização dos equipamentos estatais e a construção de um novo contrato social, baseado no reconhecimento da igualdade social, no enfrentamento das formas de segregação social e na construção de cidades abertas, integradas e solidárias.

Esse autor apresenta uma lista de potencialidades e riscos para as democracias participativas. Como virtuosidades, ele registra o fortalecimento da dimensão dialógica e deliberativa na sociedade, a democratização do Estado com vistas a ampliar seu nível de representatividade social, política e territorial e a construção da cidadania por meio de um programa de equidade e redistribuição de recursos e poder.

E, como riscos, alerta para a possível substituição da participação social (debate ideológico) pela de cunho tecnicista (debate de racionalidade técnico-instrumental), além da viabilidade de se incorrer numa excessiva fragmentação do objeto de discussão.

No caso brasileiro, variável de fundamental relevância para o debate acerca da viabilização de geração efetiva de capital social é o atual ambiente político contraproducente, repleto de níveis expressivos de desigualdade e exclusão social.

O desafio é como gerar capital social num cenário de baixíssimos graus de instrução e sentimento de pertencimento da camada da sociedade alijada do processo decisório, que, nas palavras de Nez (2009), sequer possui tempo e capacidade de se organizar, lutando apenas para sobreviver.

Além da necessidade de geração de estoque de capital social como forma de potencializar essa nova forma de gerir a coisa pública, a literatura apresenta virtuosidades e objeções para a operacionalização dos conselhos como verdadeiros espaços públicos deliberativos e de partilha de poder, tratadas a seguir.

2.3 Virtuosidades e objeções no funcionamento dos conselhos

A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o

Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles têm acesso. A desprivatização das estruturas decisórias do Estado [...] representam [...] condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas. (DAGNINO, 2002, p. 300)

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

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

Nessa linha de raciocínio, 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 de direitos. Por sua vez, Carneiro (2006) afirma que os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e que se constituem numa nova modalidade de controle público (*accountability* societal) e de co-responsabilização da política.

O êxito dessa forma de responsabilização (controle social) depende, no mínimo, de quatro variáveis. A primeira se refere à capacitação da sociedade e da sua articulação com as instituições representativas, ao invés de se contrapor a elas. A segunda está atrelada ao fortalecimento das capacidades institucionais do Estado; a terceira, à vontade política e ao desenho organizacional do Estado; e a quarta, à difusão e à transparência da informação.

No entanto, há desafios para a efetivação dessa forma colegiada 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 os fatores sociológicos afetam o grau de participação, de acordo com o conceito de capital social elaborado por Putnam (1993) e o terceiro refere-se à intensidade em que as desigualdades sociais impactam a participação social.

Segundo Dagnino (2002), o processo de construção democrática no Brasil não é linear, envolvendo de um lado o Estado e de outro, a sociedade, apresentando-se contraditório, complexo e fragmentado e vinculando-se a uma multiplicidade de fatores, entre eles, o Estado e os partidos políticos (possíveis mediadores dos interesses entre sociedade e Estado).

Todavia, essa mediação é precária, visto que a representatividade da sociedade civil nas eleições é limitada, havendo um distanciamento entre ela e os partidos, bem como uma insatisfação com a política partidária, levando a sociedade a buscar relações mais diretas com a máquina estatal. Nesse contexto de busca de alternativas, os novos espaços públicos mostram-se repletos de novidades e tensões.

Considerável parte da literatura (DRAIBE, 1998; CLAD, 2000; GRAU, 2000; CARNEIRO e COSTA, 2001; TATAGIBA, 2002; BRASIL, 2005; SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005; CARNEIRO, 2006; DÍAZ, PARES e POMEROY, 2007) questiona a capacidade de funcionamento efetivo desses desenhos participativos como espaços públicos deliberativos, constituidores de novos atores e de partilha efetiva de poder.

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

2.3.1 Dificuldades de funcionamento dos conselhos: aspectos institucionais

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

Quanto ao papel desses arranjos deliberativos, segundo Arnstein *apud*

Brugué, Fabregas e Gomá (2005), a participação do cidadão pode ser tratada em três níveis: direito de ser informado (cidadão passivo), direito de ser consultado (possibilidade de emitir opinião) e direito de fazer parte do processo deliberativo (possibilidade de tomada de decisão). Diante da importância desse aspecto, ele será tratado em seção específica.

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

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

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

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

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

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

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

Carneiro e Costa (2001), ao avaliarem sob o ponto de vista institucional e empírico possibilidades e limites para que os conselhos desempenhem a função de agentes de *accountability*, argumentam a possibilidade de desvirtualização dos interesses da entidade de origem, na medida em que a inclusão de conselheiros melhor capacitados e com mais recursos nem sempre constituem a expressão de seus interesses.

Esses autores sugerem, com esteio em estudo empírico, haver profunda dependência do conselho em relação ao aparato estatal para seu funcionamento, haja vista que boa parte dos conselhos não possui estrutura física e se utiliza dos recursos materiais do ente para funcionar, o que denota grande dependência do Poder Executivo.

2.3.2 Dificuldades de funcionamento dos conselhos: aspectos políticos

Como aspectos políticos, podem ser enumerados o amadurecimento sócio-político e o grau de organização da sociedade; o perfil sócio-econômico, qualificação técnica e política e frequência dos conselheiros; o controle do governo sobre a agenda temática das reuniões; a vontade política e o comprometimento do

Estado; e a resistência do governo em compartilhar o poder de decisão [nítida, segundo Dagnino (2002), nos conselhos onde as funções de decisão e de execução estão separadas]. Nesse sentido, a função deliberativa dos conselhos se transforma, na prática, em função consultiva ou legitimadora das decisões de governo.

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

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

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

2.3.3 Dificuldades de funcionamento dos conselhos: aspectos sociais

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

Essa assimetria pode ser encontrada nos três tipos de relação entre agentes (outorgados) e atores principais (outorgantes), contemplados no modelo “agente x principal”, desenvolvido por Przeworski (1999):

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

A assimetria informacional entre os conselheiros governamentais e não-governamentais referente à relação governo-cidadãos dificulta o exercício de controle das práticas dos gestores públicos pela sociedade civil. A título de solução, Dagnino (2002) e Tatagiba (2002) sugerem a capacitação dos conselheiros não-governamentais por meio de criação de Câmaras Técnicas e de circulação de ideias e de experiências. Sob esse ângulo, constata-se que o funcionamento do conselho também possibilita a geração de capital social (amadurecimento dos membros e da própria lógica de seu funcionamento) como forma de potencializar a eficácia de suas deliberações.

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

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

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

Além da importância de se analisar as justificativas para a instituição dos conselhos, a relevância da geração de capital social para o fortalecimento da sociedade e suas objeções e virtuosidades, analisar-se-á nas próximas subseções a questão da representação e participação social nos conselhos e o papel da sociedade nesses espaços públicos.

2.4 Representação e participação nos conselhos gestores

Há autores que distinguem a participação (arranjo no qual compete aos cidadãos conjuntamente com o Estado a definição e execução das políticas) da representação (onde as decisões políticas derivam de instâncias formadas por representantes eleitos) e as separam porque acreditam serem modelos que não se mesclam. Como exemplo, Brugué, Fabregas e Gomá (2005) discutem os modelos de participação social dos governos locais europeus e sustentam esse debate diferenciando as democracias representativas, que defendem o caráter efficientista, das participativas, que reforçam a natureza massiva e democrática do poder.

Ainda nesse sentido, Carvalho e Pereira (2008), empolgados pelo argumento participacionista, criticam a democracia liberal afirmando que, enquanto nesta, a autonomia dos eleitos é refreada pelo sufrágio (modelo procedimentalista e minimalista), a democracia participativa pressupõe o exercício do controle durante e após as eleições mediante a participação da sociedade na deliberação das políticas. Referida discussão é problematizada a partir de três pontos: o reconhecimento da heterogeneidade de interesses e valores da sociedade e do Estado; as trajetórias da sociedade civil (que justificam os diferentes caminhos percorridos); e o conceito de projetos políticos, que tem sua análise baseada na proposta neoliberal²³.

No entanto, há autores que trabalham essa dicotomia de outra forma, reconhecendo a participação como um processo de interpenetração das práticas participativas nas instituições representativas, de reconfiguração e de alargamento da representação política.

Urbinati (2006) afirma que a participação da sociedade aciona a representação democrática, tornando o espaço social público. E reconhece que a democracia representativa necessita de liberdade de expressão e de condições materiais de igualdade, além de uma cultura política de cidadania (sentimento de pertencimento), que possibilite aos representados e representantes considerarem as relações ideológicas e partidárias não como antagônicas, mas como oportunidades

²³Referida proposta fundou-se em quatro consensos: *o do consenso econômico liberal* (liberalização do mercado, diminuição da intervenção estatal na economia e submissão aos organismos internacionais de regulação econômica), *o do Estado fraco* (adequar-se aos ditames da economia de mercado), *o do consenso democrático liberal* (concepção minimalista da democracia), e *o do primado do Direito e dos tribunais* (regulação necessária para o desenvolvimento da economia de mercado).

de criação de um espaço para o debate público.

Nessa direção, Lüchmann (2007) reconhece a inevitabilidade da penetração da participação na representação e defende a participação social, não como substituição, mas como um processo de reconfiguração e alargamento da representação política.

Isso porque uma representação legítima requer a participação ativa dos cidadãos e das organizações sociais. Para a qualidade e a legitimidade da representação fazerem-se presentes, dependem da capacidade de articulação e organização da sociedade, ou seja, da participação social, bem como do grau de disposição do Estado em criar o ambiente político propício à realização da partilha de poder.

Todavia, independentemente do enfoque emprestado por esses debates (se a representação e a participação devem ser tratadas separadamente ou não), ambos reconhecem a importância do controle social sobre a prestação dos serviços públicos, seja sob a forma de reeleição ou de deliberação de políticas ou pela conjugação de ambas (interpenetração de uma sobre a outra).

Ademais, o controle social não pode ser exercido apenas por uma classe de atores, sejam indivíduos direta ou indiretamente afetados, sejam cidadãos com interesses individuais ou coletivos, sejam grandes organizações ou entidades sociais permanentes, mas por toda a sociedade, sob pena de lesar o tecido social e suscitar problemas de representação.

Bem por isso, a literatura (CLAD, 2000), ao tratar da relevância da participação social, reconhece-a como peça chave para o amadurecimento da governabilidade na medida em que se trata de instrumento que pode ser utilizado tanto para aproximar o governo da sociedade, quanto para remodelar e ampliar o espaço público.

Esses arranjos participativos, como ferramentas de controle social, devem ser destinados tanto para os usuários diretos dos bens e serviços, quanto para aqueles que indiretamente possam ser afetados pelo êxito ou não das políticas, sob pena de incorrer em problemas de representação. Isso porque a sociedade civil contempla os interesses de todos os cidadãos, decorrendo daí uma diversidade de fenômenos sociais, demandas, debates e embates.

Em igual direção, Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 376) reconhecem que a demanda por representação

refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses.

Além dessa problemática, há outra, tratada a seguir, referente às possíveis funções emprestadas à sociedade civil no âmbito dos conselhos gestores: a de ator fiscalizador ou co-gestor de ações governamentais, além das dificuldades derivadas do exercício de cada uma delas.

2.5 O papel da sociedade civil nos conselhos gestores

O perfil dos conselhos está atrelado às transformações do Estado ao longo dos anos e às diferentes funções de legitimação que lhe correspondem. (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005)

Mediante o cotejo da literatura, verifica-se a existência de duas correntes, uma que se preocupa com a questão do controle, da capacidade de *accountability* da sociedade e da fiscalização dos conselhos. Outra, mais recente, que tem se preocupado com a questão da efetividade do funcionamento dos conselhos como verdadeiros espaços públicos deliberativos, onde a sociedade civil assume o papel de co-gestora, formulando, deliberando e executando, além da função de fiscal das ações públicas.

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 e COSTA, 2001; TATAGIBA, 2002 e CARNEIRO, 2004). 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.

Nessa direção, Grau (2000) afirma que além da criação dos conselhos, estes devem ser dotados de mecanismos capazes de habilitar o cidadão para o exercício do legítimo direito de controle social. Deve-se criar um marco regulatório suficientemente capaz de criar mecanismos de incentivos, constrangimentos e sanções capazes de exigir a execução da política e a divulgação das informações.

Igualmente, Carneiro e Costa (2001) e Carneiro (2004) reconhecem os conselhos como canais de participação da sociedade, de institucionalidade híbrida e como mecanismos de *accountability* (controle público sobre a ação estatal). 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, há autores (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005; CARNEIRO, 2006; BRASIL, 2007a e BARRERA, 2009) que criticam o novo papel da sociedade civil: co-gestora das políticas públicas²⁴ (assumindo o papel de formulação, deliberação, execução e controle) mediante uma série de indagações.

Silva, Jaccoud e Beghin (2005) analisam a participação social, como elemento estruturante do sistema brasileiro de proteção social, sob duas dimensões: uma, a participação social nos espaços de deliberação e controle das políticas e a outra, a participação social na execução das políticas. A participação da sociedade civil passa a ser valorizada não apenas como mecanismo de controle do Estado, mas também no processo de decisão, execução e avaliação das políticas públicas.

Segundo esses autores, a participação social nos conselhos vem assumindo papéis diversos: 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 de defesa de direitos humanos, meio ambiente etc. A partir dos anos 90, a defesa da participação social ampliou-se tanto no controle quanto na formulação e execução das políticas.

Ainda nessa direção, Carneiro (2006) sustenta que os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e se constituem numa nova modalidade de controle e de co-responsabilização das políticas públicas.

Brasil (2007a) reconhece que a participação social possibilita a influência efetiva dos cidadãos nas políticas, desde a formação da agenda até a avaliação, e reconhece como seus papéis a influência nos processos de tomada de decisão e o controle, aprendizado social que remete à cidadania e à dimensão pública. Barrera (2009) afirma que os modelos participativos devem ser pensados sob uma perspectiva mais ambiciosa de intervenção, devendo-se levar em conta a

²⁴Para uma discussão similar, cf. Vaz (2009), que promove uma análise acerca da transmutação do enfoque de aumento da participação política (1ª fase de estudos dos conselhos gestores) para o da capacidade desses conselhos de influenciarem as decisões políticas (2ª fase).

discussão pública das políticas e a importância do debate argumentativo como forma de permitir a equidade no uso dos recursos públicos.

Diante da transmutação de seu papel, na medida em que a sociedade fiscaliza e agora executa, em comunhão com o Estado, as políticas, surge uma série de indagações sobre sua capacidade de fiscalizar a prestação dos serviços públicos na medida em que assume as atribuições do Estado, passando a gerir diretamente os bens e serviços públicos. Advém daí um problema prático: como a sociedade fiscalizará a ação por ela executada? A sociedade civil deveria se afastar da função de consecução da política como forma de ter condições de fiscalizar e controlar as ações governamentais?

Essa sobreposição de papéis gera, de acordo com Grau (2000), uma tensão entre democracia e eficiência operacional da administração pública, onde, ou se busca uma decisão ágil pensada nos gabinetes da Administração ou se dá publicidade ao debate, democratizando o espaço do conselho, resultando daí uma decisão consensada, porém mais lenta.

Ademais, Grau (2000) sustenta a existência de tensão entre co-gestão e controle, pois a eficácia deste depende da independência dos sujeitos sociais em relação ao Estado, que, por sua vez, financia os conselhos, o que enfraquece a autonomia desses espaços deliberativos e seu consequente papel fiscalizatório.

Ainda em relação à mencionada justaposição, Dagnino (2002), ao constatar a resistência do Estado em compartilhar o poder de decisão (nítida na medida onde as funções de decisão e de execução estão separadas), reconhece que a competência deliberativa dos conselhos se transforma, na prática, em função consultiva ou meramente legitimadora das decisões governamentais.

Além disso, Brasil (2005) reconhece a dificuldade dos conselhos de se perpetuarem como verdadeiros espaços participativos, pois apesar de terem sido instituídos para controlarem as ações estatais são vinculados ao próprio ente que os criou. Advém daí a discussão acerca da viabilidade de orçamento próprio para os conselhos gestores de forma a obterem autonomia necessária para a consecução de seus fins.

Dagnino (2004) afirma que os espaços públicos destinados à participação da sociedade na gestão das políticas são chamados, na verdade, a assumir funções restritas à execução das ações sociais, provendo serviços antes considerados como atribuição do Estado, ao invés de compartilhar o poder de

decisão quanto a sua formulação.

Nesse sentido, Bresser Pereira *apud* Dagnino (2004, p. 103) registra que o papel das “organizações sociais”, expressão criada para “designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituída pela Constituição de 1988, se reduz àquela função e é claramente excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado.” E conclui que o projeto neoliberal não se limita ao enxugamento do aparelho do Estado, restringindo o papel da política e também o da democracia.

Assim, diante dessa nova função da sociedade na consecução das políticas e considerando os problemas daí decorrentes, indaga-se se os conselhos deveriam assumir o papel de co-gestores 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 legais de constrangimento e sanção, capazes de lhes garantir o acesso às informações e de exigir do Estado o cumprimento das normas? Ou ainda se os conselhos deveriam limitar-se à formulação e deliberação das políticas, deixando a execução para a máquina pública?

São várias as perguntas acerca da capacidade da sociedade de efetivamente participar da deliberação das políticas públicas sem, contudo, perder a sua autonomia, sob pena de se enclausurar nas rotinas burocráticas e daí não se afastar. São essas as ponderações apresentadas pela literatura a serem testadas adiante no contexto da gestão do RPPS mineiro, especialmente, junto ao Conselho de Administração do FUNPEMG.

Após discorrer nesta seção sobre a problemática apontada pela literatura sobre a participação social nos conselhos e diante da necessidade de analisá-la no âmbito dos RPPSs, especificamente o de Minas, a próxima subseção descreverá os aspectos suscitados pela literatura aplicáveis à gestão dos regimes de previdência social dos servidores públicos.

2.6 Aspectos da representação e participação aplicáveis aos RPPSs

No caso dos conselhos gestores dos RPPSs, a sociedade civil ainda não possui um papel institucionalizado de administração e fiscalização, que obrigue o Estado a negociar suas propostas com outros grupos, que não o dos servidores

públicos e o da própria Administração. Todavia, segundo Schwarzer (2009, p. 9),

Há requisitos essenciais para a consecução do diálogo social. Dentre eles, podem-se destacar: o apoio institucional, em especial do governo, como interlocutor do processo; o interesse e o compromisso das partes envolvidas; o respeito à liberdade sindical e à negociação coletiva; e a participação de organizações de trabalhadores e empregadores com capacidade técnica e com acesso às informações necessárias.

A questão do amadurecimento e do grau de organização da sociedade civil; o perfil sócio-econômico, a qualificação técnica e política e a frequência dos conselheiros; o controle do governo sobre a agenda temática; e a composição do conselho; são aspectos a serem analisados para verificar o grau de democratização da gestão dos RPPSs.

Da mesma forma que as outras políticas públicas, os conselhos dos RPPSs também correm o risco de perderem sua autonomia devido à aproximação das rotinas burocráticas, podendo se transformar num espaço mais técnico que político.

Ademais, o argumento de que o conteúdo técnico das atribuições necessárias ao exercício da função de conselheiro inibe, por si mesmo, seu exercício²⁵, é aplicável aos RPPSs, haja vista o elevado grau de complexidade da matéria previdenciária.

Noutro giro, a discussão sobre a incompatibilidade entre co-gestão e controle, discutida por Grau (2000), aplica-se tão somente aos RPPSs que não segregaram as funções de administração e fiscalização de suas ações.

Da mesma maneira que a das demais políticas, dada a dificuldade de obtenção das competências para o exercício de tal mister (pois a formação dos conselheiros exige dispêndio de tempo e que, num contexto de disponibilidade limitada desses fatores, acaba por afastá-los de suas bases), os representantes da sociedade acabam se perpetuando enquanto tais, o que dificulta a eliminação do acesso privilegiado ao Estado e causa problemas de representatividade.

A possibilidade de desvirtualização dos interesses da entidade de origem também se faz presente na realidade dos RPPSs, na medida em que a inclusão de conselheiros melhor capacitados e com mais recursos nem sempre constituem a expressão dos objetivos das entidades. Além disso, são justamente os

²⁵ Isso porque, quanto maior forem os custos de informação para absorver o conhecimento, maior será o custo de oportunidade para dedicar tempo à realização da tarefa que exige conhecimento.

que possuem menos informação (que mais necessitam das ações governamentais) são os que menos têm condições de participarem desses fóruns de discussão.

Listados esses aspectos, a próxima seção descreverá a evolução dos conselhos de administração da previdência, pontuando suas origens, iniciativa legal, natureza das decisões, forma de composição e provimento de seus membros. Depois, analisar-se-á a experiência dos conselhos na previdência brasileira frente à de alguns países e ainda será descrita a história da previdência do regime próprio mineiro com ênfase nesses desenhos deliberativos.

3 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DOS CONSELHOS NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO NO CENÁRIO MUNDIAL

A inversão da sequência dos direitos [de cidadania] reforçou entre nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. (CARVALHO, 2007, p. 227)

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 pensões²⁶.

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. A Caixa tinha por finalidade auxiliar a subsistência e socorrer o futuro das famílias dos empregados, operários, aprendizes e serventes das oficinas e laboratório químico da Casa da Moeda, quando estes 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. Havia um tesoureiro para prestar contas mensalmente ao conselho. O serviço de escrituração da Caixa e dos empréstimos era feito, sem prejuízo do serviço, pelo tesoureiro e dois membros do conselho, designados pelo diretor, os quais percebiam uma gratificação *pro labore*. O balanço da Caixa, visado pelo diretor e assinado pela comissão do balanço e pelo tesoureiro, era enviado ao Ministro da Fazenda para análise e aprovação.

²⁶Em 1888, a Lei nº 3.397 criou a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império; o Decreto nº 10.269 de 1889, o Fundo de Pensões das Oficinas de Imprensa Nacional; o Decreto nº 942-A de 1890, o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda; o Decreto nº 9.284 de 1911, a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda e o Decreto nº 9.517 de 1912 criou a Caixa de Pensões para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

3.1 Participação dos trabalhadores na gestão das Caixas de Aposentadoria e Pensão

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, a previdência nacional manteve-se atrelada à política de cooptação e controle do povo, consubstanciando-se num verdadeiro processo geral de inclusão controlada.

Em seu livro *Cidadania no Brasil*, Carvalho (2007, p. 219-220) analisa, comparativamente à sequência inglesa de direitos de cidadania (cunhada por Marshall), a evolução dos direitos sociais, políticos e civis no Brasil e reconhece que, ao reverso da realidade inglesa (em que surgiram os direitos civis e depois os políticos e, em seguida, os sociais),

primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular (Vargas). Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial (Regime Militar), em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população.

Foi com base nessa lógica que se instalaram os órgãos de previdência no país. O Decreto nº 4.682 de 1923 – a Lei Eloy Chaves – considerada como o ponto de partida da previdência social, determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP), de filiação obrigatória, aos empregados de cada uma das empresas ferroviárias (setor privado), 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 relativamente ao público-alvo: abrangia apenas os militares, funcionários civis e empregados estatais, classes com maior poder de barganha perante o governo.

A partir daí, outras CAPs foram criadas²⁷. Elas eram pessoas jurídicas de direito privado (administradas pelos patrões e empregados), não obstante a compulsoriedade da cobrança das contribuições. Na prática, representavam regimes bastante distintos, cada qual com suas regulamentações, não havendo se falar num sistema uniforme. Cada Caixa possuía autonomia para estabelecer seus benefícios e respectivas alíquotas de contribuição. Esta fragmentação perdurou até os anos 1960, apesar das várias tentativas de unificação do Sistema com vistas a corrigir a diferenciação então existente.

O citado Decreto nº 4.682 preceituava que as CAPs dos ferroviários eram dirigidas por um Conselho de Administração, composto pelo Superintendente ou Inspetor Geral, sendo um deles o Presidente, dois empregados do quadro (o caixa e o pagador) e dois eleitos, de três em três anos, em reunião convocada pelo Presidente, cujos membros exerciam suas funções gratuitamente.

Todos os fundos da Caixa eram depositados em conta especial no Banco, salvo as somas em dinheiro que o Conselho fixasse como indispensáveis aos pagamentos correntes, e eram aplicados de acordo com prévia resolução do Conselho. O Conselho publicava, anualmente, até o dia 30 de março, um relatório e um balanço dando conta do movimento da Caixa no ano anterior. As aposentadorias e pensões eram concedidas pelo Conselho.

Em 1931, o Decreto nº 20.465 estendeu o Regime da Lei Eloy Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo poder público e consolidou a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensão, fixando diretrizes para sua administração.

Por conta dessa legislação, cada Caixa passou a ser dirigida por uma junta administrativa de quatro ou seis membros, conforme a conveniência dos regulamentos, sendo metade designada pela empresa e a outra, eleita pelos associados. O presidente era eleito pelos membros dessa junta, cabendo a escolha, em caso de empate, ao Conselho Nacional do Trabalho.

Por ocasião da nomeação/eleição dos membros dessas juntas, cujas funções eram desempenhadas gratuitamente, a direção da empresa nomeava dois suplentes e os associados, outros dois. O mandato era de três anos, podendo ser

²⁷O Decreto nº 19.497 de 1930 determinou a criação de CAPs para os empregados nos serviços de força, luz e bondes e o Decreto nº 20.465 de 1931 estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Estado.

renovado. O processo de eleição garantia o sufrágio a todos associados, inclusive aos aposentados, sem distinção de sexo, sendo que os menores de 18 anos e os analfabetos eram impedidos de votar e serem votados. As juntas publicavam até o dia 30 de abril de cada ano, sob pena de destituição de seus membros, o relatório e o balanço do movimento anual das Caixas.

3.2 Os Institutos de Aposentadoria e Pensão: tentativa de uniformização dos planos

De modo a responder ao dinamismo político-econômico do início do processo de industrialização, o sistema previdenciário nacional, na década de 1930, reestruturou-se mantendo suas bases corporativas, o que refletia, segundo Malloy (1986, p. 73), “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”. Segundo Carvalho (2007, p. 110), “o período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social brasileira. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis”.

Em 1930, ocorreu a primeira crise financeira e administrativa da previdência brasileira. Diante do grande número de fraudes, corrupção e descalabro financeiro, este, em virtude da arbitrariedade na fixação das tábuas atuariais das CAPs, o então Presidente Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 1.954, suspendeu por seis meses o pagamento das aposentadorias em manutenção. Além disso, segundo Oliveira *et al.* (1999, p. 6):

Um outro fator de agravamento das dificuldades financeiras dos institutos foi o empreguismo, característica da utilização dessas instituições enquanto instrumentos de política partidária, que implicou um aumento excessivo de suas despesas administrativas. Note-se que em 1950 as despesas administrativas totais eram da ordem de R\$ 67,6 milhões (de junho de 1998), enquanto em 1960 essas despesas se situavam em torno de R\$ 162 milhões.

Em 1933, nesse contexto e diante da necessidade de uniformizar os planos, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), mediante a fusão das CAPs, que passaram a abranger os trabalhadores por categoria profissional.

Os IAPs restringiam-se aos trabalhadores urbanos formalmente inseridos no mercado de trabalho, o que, à época, garantiu ao sistema previdenciário brasileiro a alcunha de meritocrático e particularista. “Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito.” (CARVALHO, 2007, p. 114) Segundo Silva e Schwarzer (2002, p. 8),

Essa transformação foi especialmente importante dado que o mercado de trabalho urbano adquiria maior densidade – de sorte que a cobertura entre os trabalhadores urbanos fosse ampliada e que o modelo de industrialização por substituição de importações pudesse deslanchar.

Com o amadurecimento do mercado de trabalho, os sindicatos ganharam força, diferentemente do perfil da atividade sindical do primeiro governo de Vargas, reconhecida como instituição capaz de cooperar com o Estado na harmonia das relações com os trabalhadores, e não como organização capaz de representar os interesses dos empregados e patrões junto ao governo. Nesse instante, de acordo com Carvalho (2007), os sindicatos deixaram a natureza privada e se transformaram em órgãos de natureza consultiva e técnica do governo.

O primeiro caso foi o do Decreto nº 22.872 de 1933, que criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, considerado a primeira instituição previdenciária de âmbito nacional com base na atividade genérica das empresas, tendo como benefícios aposentadoria, pensão, assistência médico-hospitalar e socorros farmacêuticos. A partir daí, criaram-se outros IAPs²⁸.

No ano seguinte, o Decreto nº 24.077 modificou a organização do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e dispôs que seria administrado por um presidente e um Conselho, composto de seis membros, nomeados por decreto referendado pelo Ministro do Trabalho, sendo dois escolhidos entre os empregados, dois entre os patrões e dois de livre escolha do governo.

Diferentemente das CAPs (em que apenas os empregados e patrões as administravam), com a criação dos IAPs, o governo passou a fazer parte do sistema, compondo o conselho e interferindo na escolha de seus membros, visto que a nomeação era feita por decreto e referendada pelo Ministro do Trabalho.

²⁸O Decreto nº 24.272/34 criou o IAP dos Comerciantes; o Decreto nº 24.615/34, o dos Bancários; a Lei nº 367/36, o dos Industriários; o Decreto-Lei nº 288/38, o dos Servidores do Estado (IPASE) etc.

As deliberações do IAPM eram tomadas pela presença de, no mínimo, quatro membros, além da do presidente. A nomeação dos representantes dos empregadores só poderia recair sobre os diretores ou os principais administradores de empresas. Os membros do Conselho, exceto o presidente, percebiam retribuição pecuniária por presença às reuniões ordinárias, a título de representação, não sendo remuneradas as extraordinárias, e tanto o presidente do Instituto quanto os demais membros do conselho eram demissíveis *ad nutum*. Os contratos de arrendamentos de imóveis pertencentes ao Instituto ou locação de prédios necessários ao seu funcionamento eram feitos pelo presidente, com audiência prévia do Conselho.

Ao Conselho, que se reunia, ordinariamente, quatro vezes por mês e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo presidente, dentre outras atribuições, competia resolver os pedidos de benefícios; cumprir e fazer cumprir os atos emanados do Conselho Nacional do Trabalho e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; organizar o quadro de funcionários e vencimentos, decisão que dependia de aprovação do Conselho Nacional do Trabalho; fiscalizar a execução orçamentária; e examinar mensalmente as contas e os balancetes do Instituto.

Em 1938, por meio da publicação do Decreto-Lei nº 288, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), com personalidade jurídica própria e sede no Distrito Federal, com atribuições de praticar operações de previdência e assistência em prol dos contribuintes. Era administrado por um presidente e uma Comissão deliberativa, composta de cinco membros que já exerciam funções públicas, incluído nesse número um delegado do Conselho Federal do Serviço Público Civil, ambos designados pelo Presidente da República. Competia à Comissão: aprovar os balanços anuais; organizar o quadro do pessoal, fixando-lhe as remunerações; autorizar novas operações de seguro; além de se reunir quatro vezes por mês e sempre que fosse convocado pelo presidente.

Sob o manto da Constituição outorgada de 1937, foi editado o Decreto-lei nº 7.526 de 1945, que determinou a criação de um só instituto de previdência, denominado de Instituto dos Seguros Sociais do Brasil (ISSB)²⁹. O ISSB não foi instalado em virtude de desinteresse político, haja vista a queda de Getúlio Vargas (quem idealizou sua criação) com o Golpe de Estado de 1945.

²⁹Cf. Malloy, 1986, p. 90-96.

As diretrizes da política e orientação técnica do ISSB, caso tivesse sido instalado, seriam conduzidas por um Conselho Técnico, formado por quatro representantes dos Ministérios do Trabalho, Saúde, Agricultura e Fazenda, de dois técnicos livremente designados pelo Presidente da República dentre especialistas em previdência, assistência e economia, de dois representantes dos segurados e presidido pelo presidente do ISSB.

O Conselho Técnico, por seu presidente, poderia se dirigir a qualquer órgão da administração pública ou às instituições particulares para obter informações. A gestão financeira do ISSB seria acompanhada e fiscalizada por uma Junta de Controle formada de cinco membros, todos especialistas em contabilidade, designados um, pelo Presidente da República, que a presidiria, outro, pelo Tribunal de Contas, outro, pela Contadoria Geral da República, e dois, indicados pelos segurados.

Diante da até então ausência de autonomia dos IAPs (pelas razões já expostas) e considerando a queda de Vargas, o movimento sindical ganhou força e passou a influenciar na gestão dos IAPs. Segundo Cortes (2002, p. 27),

Depois de 1945, a democratização política e o crescimento econômico industrial favoreceram o fortalecimento do movimento sindical, aumentando sua influência na escolha dos dirigentes dos institutos e, principalmente, na indicação dos representantes dos empregados que deveriam tomar parte nas instâncias colegiadas dos institutos previdenciários.

Em 1950, diante da necessidade de uniformizar o Sistema da Previdência Nacional e considerando que a elaboração de uma lei orgânica previdenciária com uma reforma mais profunda seria tarefa de alta complexidade, optou-se pela mera edição do Decreto nº 35.448, que expediu o Regulamento Geral dos IAPs. Dentre outras questões, ele ampliou o plano de benefícios dos Institutos, que passaram a conceder: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, velhice e ordinária, auxílios-maternidade e funeral, além de pensão, pecúlio e serviços médicos e complementares.

Por meio do Regulamento Geral, os IAPs tornaram-se autarquias federais, gozavam dos privilégios da União e eram administrados por um presidente brasileiro nomeado pelo Presidente da República. Aplicava-se ao regime de pessoal dos presidentes e servidores dos IAPs a legislação dos funcionários públicos civis federais.

Por meio de ato do DNPS, os IAPs passaram a ser classificados por tipos, conforme a receita, o número e a distribuição de segurados, cabendo inclusive ao DNPS realizar intervenções e instaurar inquéritos determinados pelo Ministro.

Junto a cada Instituto funcionava um Conselho Fiscal, sob a coordenação do DNPS, com composição e atribuições fixadas em regulamento. A prestação dos serviços médicos, readaptação profissional e aplicação das reservas financeiras, eram realizadas em conjunto pelos Institutos no regime de Comunidades Administrativas.

A organização e o funcionamento dessas Comunidades, cuja gestão era autônoma, com a participação obrigatória dos Institutos na sua administração e custeio, eram estabelecidos em regimento expedido pelo DNPS, com aprovação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. Tais Comunidades eram administradas por um Conselho Diretor composto de cinco membros designados pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, os quais escolhiam entre si o Diretor Executivo, com mandato de três anos, sendo vedada a segunda recondução.

A indicação dos membros do Conselho era feita pelos Institutos, sendo um para cada Instituto, e recaía em servidores efetivos dessas instituições especializadas nos serviços a cargo da comunidade. Cada uma tinha uma Junta de Controle composta de quatro membros, representando em partes iguais os segurados e as empresas, sob a presidência de um delegado do DNPS. Às Comunidades aplicavam, no que coubesse, as disposições relativas aos Conselhos Fiscais dos Institutos.

3.3 Uniformização da legislação previdenciária e a unificação dos IAPs

Diante da disparidade de regras que regiam as diversas instituições de previdência, foi proposta a unificação e/ou uniformização dos sistemas de benefícios, assim como de arrecadação, buscando um aumento de eficiência. (OLIVEIRA *et al.*, 1999, p. 7)

Em 1960, a legislação dos IAPs foi unificada pela Lei nº 3.807, ao editar a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS). A importância da LOPS residiu na uniformização das contribuições e benefícios dos diferentes IAPs. Os benefícios ampliaram-se ainda mais em troca da centralização da gestão da previdência. Por conta disso, os IAPs passaram a conceder auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, velhice, especial e por tempo de serviço, auxílio-natalidade, pecúlio,

salário-família, pensão, auxílios-reclusão e funeral, pecúlio, readaptação profissional, assistência médica, farmacêutica e odontológica, além de assistência financeira, complementar e reeducativa.

OS IAPs eram dirigidos por um Conselho Administrativo, sob a fiscalização direta de um Conselho Fiscal. O Conselho Administrativo era constituído de três (menos de 1 milhão de segurados) ou seis (mais de 1 milhão de segurados) membros com mandato de quatro anos.

Os representantes do Governo eram nomeados pelo Presidente da República, os representantes dos segurados e os das empresas, eleitos pelos sindicatos das respectivas categorias profissionais e, na falta destes, por associações de classe registradas e vinculadas à instituição. O processo de escolha dos representantes do governo recaía em pessoas de notório conhecimento de previdência, dentre eles um servidor da instituição com mais de dez anos de serviço. O Presidente da instituição, que presidia o Conselho, era eleito, anualmente, entre seus membros, e tinha o voto de desempate. Ao Conselho competia administrar a instituição, elaborar proposta orçamentária anual etc.

Junto a cada IAP funcionava um Conselho Fiscal, em estreita colaboração com o DNPS no controle da organização, constituído de seis membros, sendo observada a mesma forma de composição, eleição e mandato estabelecida para o Conselho de Administração dos IAPs. Competia ao Conselho Fiscal acompanhar a execução orçamentária; proceder à verificação dos balancetes mensais; encaminhar, ao DNPS, com seu parecer, o relatório do Presidente da instituição, o processo de tomada de contas, acompanhado do balanço anual etc.

Em 1966, com o Golpe Militar, “seguindo a tendência centralizadora da política de reestruturação econômica e administrativa” (SILVA e SCHWARZER, 2002, p. 9), ao se retomar a ideia de Vargas sobre a criação do ISSB por conta da disparidade das regras e da conseqüente necessidade de padronização e exclusão da sociedade na gestão das políticas públicas, os IAPs (com exceção do IPASE) foram fundidos no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)³⁰.

Essa centralização permitiu à burocracia tecnocrática previdenciária expandir a cobertura da previdência mediante a absorção dos trabalhadores rurais e domésticos.

³⁰Decreto-Lei nº 72, de 1966.

Conforme assevera Carvalho (2007, p. 171), “acabaram os poderosos IAPs, e os sindicatos perderam a influência sobre a previdência, que passou a ser controlada totalmente pela burocracia estatal.” Nesse período,

a atenção médico-hospitalar estava vinculada à questão previdenciária [...]. Ao Ministério da Saúde (MS) cabiam as ações no campo da saúde pública, enquanto os IAPs, posteriormente unificados no INPS, eram responsáveis pelo atendimento médico-hospitalar de sua clientela segurada. (RANGEL *et al.*, 2009, p. 43)

Com essa alteração, o INPS, com personalidade jurídica autárquica, tornou-se o único órgão executivo do sistema geral da previdência. Era dirigido por um presidente, nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro do Trabalho e Previdência. A previdência geral constituía-se de um órgão executivo, representado pelo INPS, e dos seguintes órgãos de planejamento, orientação e controle, integrantes da estrutura do Ministério do Trabalho e Previdência Social, sob a supervisão do Ministro: DNPS, Conselho de Recursos da Previdência Social, Juntas de Recursos da Previdência Social e Serviço Atuarial.

Competia ao DNPS, além de outras atribuições, planejar, orientar e controlar a administração da previdência. O DNPS era dirigido por um Conselho Diretor, composto de oito membros, sendo quatro representantes do Governo, nomeados pelo Presidente da República por indicação do Ministro de Estado, dois representantes dos segurados e dois das empresas. Como órgão auxiliar do DNPS, funcionava o Conselho Fiscal, constituído de oito membros: quatro representantes do Governo, nomeados pelo Ministro, por indicação do presidente do Conselho do DNPS; dois dos segurados e dois das empresas, eleitos pelas respectivas Confederações Nacionais.

Em 1973, foi editado o Decreto nº 72.771, que aprovou o Regulamento do Regime de Previdência Social. Segundo esse Regulamento, o Conselho Fiscal, subordinado administrativamente à Secretaria da Previdência Social, era órgão auxiliar da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério do Trabalho e Previdência Social e lhe competia: acompanhar a execução orçamentária do INPS; verificar a eficiência e exatidão dos controles contábeis, financeiros e orçamentários etc.

O Conselho Fiscal era constituído por oito membros: quatro representantes do Governo; dois, dos segurados; e dois, das empresas. Os representantes do governo eram nomeados pelo Ministro do Trabalho e Previdência

Social, por indicação do Inspetor Geral de Finanças, dentre pessoas de notórios conhecimentos de controle orçamentário-financeiro, vedada a nomeação de servidores do INPS, e desempenhavam o mandato como exercentes de função de confiança do Ministro. Era presidido por um dos representantes do Governo, designado pelo Ministro, com direito ao voto de desempate.

Por conta da unificação dos IAPs, enquanto o sistema previdenciário era jovem (o número de contribuintes era bastante superior ao de beneficiários), verificaram-se saldos de caixa que deveriam ser utilizados para garantir a viabilidade do sistema em conjunturas econômicas desfavoráveis. Todavia, esses saldos foram utilizados, muitas vezes, para outras finalidades: construção da cidade de Brasília, constituição e aumento de capital de várias empresas estatais e manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios (BRASIL, 1997).

3.4 A consolidação das leis previdenciárias e a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

Segundo Malloy (1986, p. 136), “a reorganização geral e o esforço da reforma acabaram por criar, no início de 1974, o novo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)”, por meio da Lei nº 6.036, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Tal atitude denotava a intenção do governo em proporcionar maior autonomia à política previdenciária.

Nesse contexto, em 1976, o Decreto nº 77.077 expediu a Consolidação das Leis da Previdência e, em seu art. 1º, estabeleceu que o regime da Previdência permanecesse a cargo de órgãos de orientação e órgãos colegiados como o Conselho de Recursos da Previdência, as Juntas de Recursos da Previdência e o Conselho Fiscal; e de uma entidade de administração e execução, o INPS.

Meses depois, em 1977, foi promulgada a Lei nº 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), coordenado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), responsável pela política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social.

O SINPAS foi criado com o objetivo de integrar as atividades de previdência, assistência, médicas e gestão financeiro-patrimonial das entidades ligadas ao MPAS.

O SINPAS era composto pelo INPS, Instituto de Administração Financeira da Previdência Social, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, Central de Medicamentos, Fundação Legião Brasileira de Assistência, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.

Em 1986, o Decreto nº 92.700 instituiu em cada ente da federação a função não remunerada de Ouvidor da Previdência, a ser exercida por cidadão de notória reputação e reconhecido espírito público, designado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro da Previdência e Assistência Social. Referida função era autônoma em relação à Administração e, seu exercício, considerado de relevante interesse público.

Ao ouvidor eram levadas as informações, queixas e denúncias dos usuários do SINPAS, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços. Os Superintendentes Regionais das autarquias vinculadas ao MPAS deveriam assegurar no mínimo, duas audiências mensais do Ouvidor; prestar todas as informações por ele requeridas; e facilitar ao Ouvidor o acesso aos setores subordinados.

Ainda nesse ano, o Decreto nº 92.702 criou o Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, órgão colegiado, de caráter consultivo, vinculado ao MPAS, composto por vinte e um membros designados pelo Presidente da República, dos quais quatorze eram representantes de contribuintes e usuários do SINPAS e sete, do MPAS. Os representantes dos contribuintes tinham mandatos de dois anos, permitida a recondução. Os representantes do MPAS eram um de livre escolha do Ministro e os outros eram os dirigentes máximos das autarquias a ele vinculadas.

O presidente era eleito pelo Conselho, por maioria simples, podendo votar os representantes do MPAS, mas não, ser votados. Segundo o referido decreto, o Conselho tinha acesso às informações orçamentárias dos órgãos vinculados ao SINPAS, representava perante o MPAS os interesses dos segurados e se reunia mensalmente, em caráter ordinário, ou, extraordinariamente, por convocação do Ministro ou de um terço de seus membros, que recebiam gratificação por presença às reuniões.

3.5 Constituição de 1988: restabelecimento da participação social nas políticas

Nos anos 1980, quando a economia brasileira se defrontava com baixas taxas de crescimento econômico e o mercado de trabalho formal se estagnava, começaram surgir as primeiras críticas ao sistema estatal previdenciário, qualificando-o de ineficiente e apontando para riscos de surgimento de um déficit orçamentário. (SILVA e SCHWARZER, 2002, p. 9)

Destacavam-se como características das políticas sociais brasileiras, na década de 1980, sua centralização, fragmentação, baixa cobertura, iniquidade e falta de uniformidade dos benefícios. Diante desse contexto, conforme asseveram Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009), a reforma das políticas sociais pretendia assegurar cobertura para parcelas desprotegidas da população, criar mecanismos permanentes e transparentes de financiamento, amenizar as diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos, descentralizar a gestão da saúde e da assistência social e instituir mecanismos de participação da sociedade civil.

Segundo afirmam Rangel *et al.* (2009, p. 45),

Durante o processo de transição para a democracia na década de 1980, afloraram várias demandas sociais e econômicas. Foi, porém, com a promulgação da Constituição Cidadã, como ficou conhecida a CF/88, que se deu a primeira experiência brasileira de reconhecimento universal de direitos sociais inerentes a cidadania.

Com o advento da Constituição Cidadã, cujo ponto central foi o resgate da dívida social da nação, a Seguridade Social, pela primeira vez, foi disciplinada como o conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar, de forma segregada, os direitos de saúde, previdência e assistência social.

“Com a promulgação da nova constituição e a introdução do conceito de Seguridade Social, a rede de proteção social sai do contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista, passando a adquirir conotação de direito de cidadania.” (RANGEL *et al.*, 2009, p. 45)

Segundo Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009, p. 23):

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

retração das atividades econômicas, a proteção social não mais se conciliava com o princípio estrito do seguro social.

Após longo período de ausência de participação da sociedade civil na gestão dos regimes previdenciários, época em que o Governo Militar extinguiu os IAPs e centralizou sua gestão, a Constituição cidadã, inspirada pelos ventos de cidadania e democracia, restabeleceu tal garantia por meio do seu art. 10, consagrando o princípio da participação social. Segundo ele, “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 previu que um dos princípios da Seguridade Social é o caráter democrático e descentralizado da sua gestão, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art. 194, parágrafo único, II), depois alterado pela EC nº 20 de 1998, ao inovar que a gestão passaria a ser quadripartite, com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo. O caráter democrático³¹ foi reforçado pelo art. 204, II, da CF/88, segundo o qual as ações de assistência social serão organizadas com base na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle das políticas.

Ainda em relação à Constituição de 1988,

no que se refere aos servidores públicos dos estados e dos municípios, a possibilidade de criação de regimes próprios de previdência gerou miríade de regras e regimes. Em momento inicial, ficou a cargo de cada ente federado o estabelecimento de suas próprias alíquotas de contribuição, a organização e a operacionalização dos regimes, desde que estes respeitassem a garantia constitucional de integralidade da última remuneração para os benefícios. Este processo foi interrompido em 1998 (com a publicação da Lei nº 9.717 e da Emenda Constitucional nº 20, a seguir analisadas). (LOPEZ, 2009, p. 47)

Em 1990, o Decreto nº 99.350 criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), fundindo o INPS com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social.

³¹Em relação aos RPPSs, o princípio da participação social foi regulamentado pelo art. 1º, VI, da Lei nº 9.717, de 1998, segundo o qual os RPPSs deverão observar, entre outros, os seguintes critérios: “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”.

Em 1991, seguindo o movimento de democratização da gestão das políticas sociais, foi publicada a Lei nº 8.213, que, por meio do seu art. 3º, criou o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS).

O CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, possuía, originariamente, quatro representantes do governo federal e sete da sociedade, dentre eles, dois dos aposentados e pensionistas; dois dos trabalhadores; e três dos empregadores. Atualmente, o CNPS tem como membros: seis representantes do governo federal; e nove da sociedade civil, dentre eles, três dos aposentados e pensionistas; três dos trabalhadores; e três dos empregadores.

O CNPS tem como atribuição estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas previdenciárias; participar, acompanhar e avaliar a gestão previdenciária; além de buscar a efetivação do caráter democrático da administração previdenciária, que preconiza uma gestão quadripartite, com a participação do governo, trabalhadores, empregadores e aposentados.

Os membros e suplentes do CNPS são nomeados pelo Presidente da República, tendo os representantes da sociedade mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por uma vez. Os representantes dos trabalhadores, aposentados, empregadores e suplentes são indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais.

O CNPS se reúne, ordinariamente, uma vez por mês, por convocação de seu Presidente, podendo ser convocada reunião extraordinária por seu Presidente ou a pedido de um terço de seus membros. Aos membros do CNPS, enquanto representantes dos trabalhadores, é assegurada a estabilidade no emprego, da nomeação até um ano após o término do mandato, somente podendo ser demitidos por falta grave, regularmente comprovada por meio judicial.

Com o intuito de descentralizar o debate previdenciário, a Lei nº 8.213 (art. 7º), instituiu os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social (CEPSs e CMPSs), órgãos de deliberação colegiada, subordinados ao CNPS, observando para sua organização, no que couber, os critérios fixados para o CNPS.

Os membros dos CEPSs eram nomeados pelo Presidente do CNPS e os dos CMPSs, pelos presidentes dos CEPSs. Os representantes dos trabalhadores eram indicados, no caso dos CEPSs, pelas federações ou centrais sindicais, e, no caso dos CMPSs, pelos sindicatos ou, na ausência destes, pelas federações ou ainda, em último caso, pelas centrais sindicais ou confederações nacionais.

Os representantes dos aposentados eram indicados, no caso dos CEPSS, pelas federações ou confederações, e, no caso dos CMPSS, pelas associações ou, na sua ausência, pelas federações. Os representantes dos empregadores eram indicados, no caso dos CEPSS, pelas federações, e, no caso dos CMPSS, pelos sindicatos, associações ou, na sua ausência, pelas respectivas federações.

Competia aos CEPSS e CMPSS cumprir e fazer cumprir as deliberações do CNPS; acompanhar a gestão previdenciária; propor ao CNPS programas para a previdência; acompanhar, apreciar e dar conhecimento ao CNPS, por meio de relatórios gerenciais, a execução dos orçamentos.

Em 1997, o Decreto nº 2.173 estabeleceu que a instalação dos CMPSS dependia de autorização do CNPS com base na população previdenciária do município ou da área de jurisdição do Conselho, podendo ter sob sua jurisdição outros municípios cuja população previdenciária não justificasse a instalação de conselho próprio.

Ao argumento de que os CEPSS e os CMPSS não possuíam eficácia e eram palcos de disputas políticas, bem como, por se tratar de política nacional, não faria sentido a previdência geral ser gerida de forma descentralizada (BRASIL, IPEA, 2004b), esses conselhos foram extintos por desinteresse político, através da Medida Provisória nº 1.799-5, de 1999, reeditada até a de nº 2.216-37, de 2001.

Delgado *et al.* (2002), ao estudarem o funcionamento do CNPS no período de 1991-2000 sob duplo enfoque: a participação social no CNPS e sua eficácia na gestão previdenciária do RGPS, concluíram haver certa polarização nas visões dos conselheiros.

Apesar da visão diversificada, todos eles reconheceram que o CNPS foi, nesse período, um órgão meramente consultivo e não deliberativo. Boa parte concordou que há problemas de representatividade, na medida em que os trabalhadores informais encontram-se alijados do processo. Vários conselheiros não governamentais defenderam a necessidade de implantação de uma assessoria técnica como forma de eliminar a assimetria informacional entre os conselheiros governamentais e não governamentais.

Ao final, diante do reconhecimento de que esse modelo de participação (o CNPS) não foi precedido por nenhuma ação concertada de atores sociais, tendo

sido talvez esta a distinção relevante em relação ao Conselho Nacional de Saúde, precedido pelo Movimento Sanitarista, Delgado *et al.* (2002, p. 37) afirmam que

sem o apoio significativo de movimentos sociais e do respaldo de uma trajetória histórica que lhe confira legitimidade, como foi o caso do Conselho Nacional de Saúde amparado na experiência do Movimento Sanitarista Brasileiro de décadas anteriores, o CNPS torna-se uma estrutura fraca e freqüentemente refém da alta administração e da própria burocracia do INSS.

3.6 As reformas previdenciárias de 1998 e 2003 e a gestão democrática dos sistemas geral e próprios de previdência social

A prodigalidade do passado foi realizada sem maiores preocupações com a sustentabilidade econômico-financeira da previdência. A falta de visão futura permitiu que as disponibilidades financeiras da época fossem utilizadas para a ampliação dos benefícios. Esse foi o grande erro estratégico dos sistemas de previdência. (BRASIL, 1997, p[?])

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 medidas relacionadas às modificações nas áreas administrativa, tributária e previdenciária.

Tendo esse quadro em perspectiva, no ano de 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, Proposta de Emenda Constitucional para modificar a previdência social geral, a dos servidores públicos e a complementar.

Depois de três anos de discussão e após a promulgação da Lei nº 9.717, aludida proposta foi convertida na Emenda Constitucional nº 20. Essa reforma se limitou a promover alterações paramétricas nos sistemas geral e próprios de previdência, além de instituir o caráter democrático e descentralizado mediante gestão quadripartite do RGPS, com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Relativamente aos RPPSs³², essa Emenda, em síntese, manteve o regime de repartição e previu ajustes para impedir a concessão precoce de aposentadoria, haja vista a ausência de lógica financeira e atuarial e a complacência legislativa sem precedentes no direito comparado.³³

³²A reforma previdenciária de 1998, quanto aos RPPSs: substituiu o critério de tempo de serviço pelo de contribuição, instituiu a obrigatoriedade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial; limitou o valor das aposentadorias e pensões à última remuneração do cargo efetivo etc.

³³Cf. Texto para Discussão nº 1.264 do IPEA.

Antes da EC nº 20, a Lei nº 9.717 de 1998 dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPSs dos servidores públicos federais, estaduais e municipais. Referida lei inovou e trouxe novos princípios à gestão previdenciária, determinando aos RPPSs que se organizem com base em normas de contabilidade e atuária, de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo observar os seguintes critérios: realização de avaliação atuarial anual, vinculação da receita previdenciária, cobertura exclusiva a servidor público titular de cargo efetivo, vedação de convênio ou consórcio para pagamento de benefícios.

Além disso, estabeleceu em seu art. 1º, IV, que os RPPSs 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).

Tratou também de: limitar o valor da contribuição patronal; determinar que os RPPSs publiquem, após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro; limitar os tipos de benefícios que podem ser concedidos; aplicar recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional; impedir a utilização de recursos previdenciários para empréstimos; vedar a aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos federais, e criar limites para a taxa de administração dos RPPSs.

Como importante ferramenta de regulação previdenciária, essa lei previu também que o descumprimento das novas regras, instituídas para os RPPSs, implicará na: suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; impedimento para celebrar acordos, contratos ou convênios, bem como receber empréstimos, financiamentos e subvenções em geral de entidades da Administração direta e indireta da União; além de suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

A fim de dar efetividade a tais regras, a citada Lei nº 9.717 instituiu a responsabilização pessoal dos gestores e membros dos conselhos administrativo e fiscal dos RPPSs.

Tal instrumento regulatório se efetivou apenas em 2001, com a publicação do Decreto nº 3.788, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). O CRP é o documento que atesta a retidão dos RPPSs e, como forma de instrumento de controle e fiscalização, é exigido, entre outras, nas situações de transferências voluntárias de recursos pela União; de celebração de contratos e de concessão de empréstimos e financiamentos de entidades federais.

Alguns anos depois, em 2001, foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que criou princípios e reforçou outros (como os da transparência, controle social, planejamento de longo prazo e equilíbrio financeiro-atuarial), que passaram a constar do código de responsabilidade do gestor previdenciário. (PINHEIRO, 2002a)

Em 2003, quanto à previdência geral, diante da iniciativa do CNPS de descentralizar sua gestão, foram criados os Conselhos de Previdência Social (CPSs – Decreto nº 4.874³⁴), unidades descentralizadas do CNPS, que funcionam junto às Gerências Executivas do INSS ou, na hipótese de haver mais de uma Gerência no município, às Superintendências Regionais.

Os CPSs³⁵ possuem caráter meramente 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.

Em que pese os conselhos estaduais e municipais terem sido extintos em 1999, os mesmos 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 instituição dos CPSs.

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

³⁴O Decreto nº 4.874/03 acrescentou o art. 296-A ao Decreto nº 3.048/99.

³⁵Para informações sobre a criação e a instalação dos CPSs, ver Ollaik e Chervenski (2004).

As reuniões são mensais e abertas ao público e os representantes dos trabalhadores, aposentados e empregadores são indicados pelas entidades representativas e designados pelo Gerente Executivo ou Superintendente. Os CPSs têm caráter consultivo e de assessoramento, competindo ao CNPS disciplinar os procedimentos para seu funcionamento. As funções dos conselheiros dos CPSs não são remuneradas e seu exercício, considerado serviço público relevante.

Considerando que inúmeras questões permaneceram intocadas pela reforma de 1998 e diante dos desequilíbrios até então bastante expressivos dos RPPSs 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 das fórmulas de cálculo dos benefícios dos servidores públicos, 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 média de forma a espelhar o histórico contributivo do servidor; além de extinguir o direito à paridade³⁶ para as novas pensões³⁷ e para as aposentadorias concedidas pela regra da média.

Além disso, a EC nº 41 passou a exigir uma única entidade gestora para os RPPSs, não providenciando quaisquer mudanças nos instrumentos de regulação relativos às formas de participação social na gestão dos regimes de previdência do país. Todavia, a citada Emenda 41 “passou à margem da isonomia e da eliminação das diferenças e privilégios entre os regimes, ao criar regras mais rígidas para os servidores públicos e se omitir nestes aspectos no que se refere aos trabalhadores do setor privado”. (RANGEL *et al.*, 2009, p. 53)

O princípio da entidade gestora única tem por finalidade uniformizar e racionalizar procedimentos e garantir maior transparência e eficiência na gestão dos RPPSs e tem por funções arrecadar recursos e aplicá-los no mercado financeiro; gerir fundos; conceder, pagar e manter benefícios; emitir certidões de tempo de

³⁶A 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 [...]”.

³⁷Com exceção das derivadas de óbito de servidor aposentado pela regra do art. 3º da EC nº 47/05.

contribuição e melhorar a qualidade das informações dos bancos de dados para dar suporte às avaliações atuariais.

Entidade que funcionou como relevante órgão técnico consultivo nos debates que antecederam à reforma de 2003 é o Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV), associação civil, sem fins lucrativos, criada em 2001, composta por representantes do governo e dos RPPSs da União, estados e municípios³⁸.

O CONAPREV tem por finalidade servir como espaço de articulação entre essas instâncias federativas e contribuir para a superação dos problemas decorrentes da criação e manutenção dos regimes próprios de previdência social, mediante o acompanhamento e a avaliação de políticas e diretrizes previdenciárias voltadas ao servidor público. Além dos representantes do MPS e dos RPPSs, o CONAPREV é composto por representantes da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, INSS, Confederação Nacional dos Municípios, Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais e Associação Nacional de Entidades de Previdência Municipal.

Segundo Schwarzer (2009, p. 16-17),

Administrativamente, o CONAPREV é composto pela Presidência, pela Secretaria-Executiva e pelo Conselho Fiscal. [...] Por se tratar de Conselho composto por representantes das três instâncias, a participação dos gestores é ampla, sendo todos responsáveis pelo seu bom funcionamento³⁹.

Além da relevância do papel assumido pelo CONAPREV durante o processo de negociação da reforma previdenciária de 2003 e de suas reuniões ordinárias, ele tem se destacado pelos estudos desenvolvidos por seus membros, agrupados de acordo com variados temas⁴⁰. Boa parte dos resultados desses estudos foi transformada em resoluções que se tornaram minutas de Decreto ou de Portaria com vistas ao desenvolvimento da gestão da previdência no serviço público.

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.

³⁸Os municípios são representados, por região, segundo os RPPSs com maior número de filiados: Curitiba (Sul), São Paulo (Sudeste), Fortaleza (Nordeste), Goiânia (Centro-Oeste) e Manaus (Norte).

³⁹Disponível em: <http://www.mps.gov.br/conaprev.php?id_conaprev=620>. Acesso em: 10fev.2010.

⁴⁰Cf. os grupos de trabalho em Schwarzer (2009, p. 17).

No tocante ao RGPS, a EC nº 47 ampliou consideravelmente a previsão da cobertura por meio da inclusão daqueles “sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo” (CF/88, art. 201, § 12).

Em 2007, foi instituído o Fórum Nacional da Previdência Social⁴¹ com o objetivo de discutir reformas de longo prazo para o sistema previdenciário brasileiro. O fórum congregou representantes das principais entidades representativas de trabalhadores, 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 está a divergência conceitual entre benefícios assistenciais e previdenciários; a análise e a compreensão do orçamento da Seguridade Social; o entendimento acerca do déficit previdenciário; e a questão da regra de idade mínima e tempo de contribuição para acesso aos benefícios e a reavaliação das regras de pensão, entre outras.

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 mais incisiva na proposição de mudanças consideradas inadiáveis.

Como fechamento desta subseção, convém apresentar tabela com a evolução histórico-normativa dos marcos da Previdência Social Brasileira com ênfase na participação social.

Tabela 2: Evolução dos marcos históricos da previdência com ênfase na participação social em conselhos – Brasil – 1888-2010

FASE 1: Primórdios da proteção social brasileira
1888: Lei nº 3.397 (Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império)
1890: Decreto nº 942-A (Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda)
1911: Decreto nº 9.284 (Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda): Criação de conselho
FASE 2: Criação da previdência brasileira (segundo a literatura): as CAPs
1923: Decreto nº 4.682 (criação de uma CAP para cada empresa ferroviária): Pessoa de direito privado com conselho de Administração não paritário, sendo o seu presidente membro nato.
1931: Decreto nº 20.465 (consolidação da legislação das CAPs): Cada CAP passou a ser dirigida por junta administrativa paritária, sendo o seu presidente eleito entre os pares.
FASE 3: Criação dos IAPs: tentativa de uniformização dos planos
1933: Decreto nº 22.872 (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos)

⁴¹Para mais informações sobre os consensos e as divergências do FNPS, cf. Lopez (2009).

1934: Decreto nº 24.077: administração por um presidente e um Conselho, cujos membros eram nomeados por decreto referendado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.
1950: Decreto nº 35.448 (Regulamento Geral dos IAPs): IAPs passaram a ser considerados autarquias federais, administradas por presidente nomeado pelo Presidente da República.
FASE 4: Uniformização da legislação previdenciária e a unificação ditatorial dos IAPs
1960: Lei nº 3.807 (uniformização das contribuições e benefícios dos IAPs) Geridos por um Conselho de Administração, com representantes dos segurados e das empresas eleitos pelos sindicatos. O Presidente do Conselho era eleito pelos seus pares e tinha o voto de desempate.
1966: Decreto-Lei nº 72 (Fusão dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social) Extinção dos conselhos gestores da previdência.
FASE 5: Consolidação das leis previdenciárias e a criação do SINPAS
1976: Decreto nº 77.077 (Consolidação das Leis da Previdência)
1977: Lei nº 6.439 (cria o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS)
1986: Decreto nº 92.700 (cria em cada ente federado a função não remunerada de Ouvidor)
1986: Decreto nº 92.702 (cria o Conselho Superior da Previdência e Assistência Social): órgão colegiado, de caráter consultivo, com maioria de representantes de contribuintes.
FASE 6: Constituição Federal de 1988: restabelecimento da participação social
1988: CF/88: criação da Seguridade Social: caráter democrático e gestão descentralizada
1990: Decreto nº 99.350: criação do Instituto Nacional do Seguro Social
1991: Lei nº 8.213: criação do Conselho Nacional de Previdência Social, órgão de deliberação colegiada, com maior representatividade não governamental. Criação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência, órgãos de deliberação colegiada, subordinados ao CNPS.
1999: Medida Provisória nº 1.799: extinção dos Conselhos Est. e Mun. de Previdência
FASE 7: Reformas previdenciárias de 1998 e 2003
1998: Lei nº 9.717 e EC nº 20: pleno acesso dos segurados dos RPPSs às informações relativas à gestão do regime e à participação de representantes dos servidores nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.
2003: Decreto nº 4.874: criação dos Conselhos de Previdência Social, órgãos de caráter consultivo com representação majoritária da sociedade, com representantes indicados pelas entidades.
2003: EC nº 41: não promoveu mudanças na democratização da gestão previdenciária.
2005: EC nº 47: não promoveu mudanças na democratização da gestão previdenciária.
2007: Decreto nº 6.019 (Fórum Nacional da Previdência Social): instituído com o objetivo de discutir reformas de longo prazo para o sistema de previdência social brasileiro, com a participação de representantes das principais entidades de trabalhadores, empregadores e do governo federal.

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

Elaboração: O autor.

3.7 Os conselhos da previdência social brasileira e a experiência mundial

Antes da abordagem da história dos conselhos no RPPS mineiro, importante tecer algumas considerações sobre a experiência da participação social no RGPS frente ao cenário mundial.

Para se estabelecer critérios mínimos de comparação com a experiência de países europeus, utilizou-se o conteúdo do livro “Diálogo Social e Gestão Participativa” (BRASIL, MPS, 2003) e, com a de países latinoamericanos, a obra de Mesa-Lago (2006), denominada “As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social”.

O primeiro livro compara as diferentes formas de participação na gestão previdenciária, enfatizando as características básicas dos modelos (origem, objetivos, formas, princípios, profissionalização e universalização da participação social, além do marco regulatório internacional) e a questão da participação política e social.

Quanto à origem, que se encontra atrelada às raízes históricas de cada país, o livro reconhece que “o fato dos seguros sociais terem surgido gradativamente pode ser a origem de sua gestão fracionada e sua diversidade. [...] Além disso, o papel do Estado assumiu dimensões diferentes a partir das diferentes concepções de cobertura”. (BRASIL, MPS, 2003, p. 8)

Brugué, Fabregas e Gomá (2005), com base na experiência dos municípios espanhóis dos anos 80, registram que o estado de bem estar é um pacto firmado entre Estado e comunidade, em que aquele oferece grande quantidade de serviços em troca da limitação da participação política desta. Referida situação se traduz numa relação entre eficiência administrativa e passividade política, que se encaixa no modelo de democracia representativa e elitista (instrumental).

O regime de proteção social brasileiro que precedeu o Sistema de Seguridade Social da Constituição de 1988 era corporativista (devido aos privilégios de certas categorias) e 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). E, por conta disso, consubstanciou-se num processo de inclusão controlada, visando a cooptação e o controle do povo.

Na mesma direção, são diversos os objetivos da participação da sociedade na gestão previdenciária apontados pelo livro do MPS, variando desde a busca de respaldo para a implementação de reformas, manutenção de discussões perenes sobre previdência e neutralização das carências participativas até a criação de parcerias para a gestão administrativa da previdência social brasileira.

Relativamente às formas, encontrou-se, além do tipo de participação mais comum, levada a efeito pelo Poder Legislativo (que supervisiona o Executivo e legisla, representando interesses da população), formas mais específicas e perenes, tais como as que permitem aos segurados controlarem e avaliarem o funcionamento da respectiva entidade gestora; decidirem sobre a direção da política previdenciária; além de se tornarem responsáveis pela gestão do sistema.

Esta última, denominada gestão plena, praticamente não é possível, pois a importância econômica não permite ao Estado transferir a coalizões de interesses privados a direção do sistema. Como a história informa, 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)

Questão relevante tratada nessa obra foi a da polêmica existente entre a necessidade de profissionalização da participação social na gestão previdenciária (devido à complexidade do tema) e a defesa de sua desprofissionalização. Por se tratar a previdência de política de cunho universal, ela deveria proporcionar a todo cidadão o direito de dialogar com o governo. Todavia, conforme reconhecido pelo MPS, esse debate é inócuo, pois serão as distintas finalidades e formas de participação que determinarão o perfil dos participantes.

Nesse sentido, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) afirmam que o perfil dos conselhos gestores está atrelado às transformações do Estado ao longo dos anos e às diferentes funções de legitimação que lhe correspondem.

Quanto aos princípios, o livro destaca os da democracia, transparência, responsabilização, controle financeiro, qualidade da gestão e participação. Quanto ao marco regulatório internacional, vários Convênios⁴² da Organização Internacional do Trabalho (OIT) explicitam a necessidade de haver participação da população diretamente interessada, seja participação política (acordo tácito em que grupos defendem seus interesses) ou social [canais institucionalizados, onde o Estado demonstra (ou aparenta demonstrar) a vontade de promover o diálogo social].

Relativamente à participação política, em boa parte dos países selecionados⁴³, há uma tendência de criação de comitês consultivos ou grupos de trabalho, com composição mais ou menos uniforme, para realização de debates e elaboração de compromissos. No tocante à participação social institucionalizada (analisada na Alemanha, Bélgica, Espanha, Reino Unido, França, Portugal, Estados

⁴²Convênios OIT nº 24, 25, 35 a 40.

⁴³Alemanha, Bélgica, Espanha, Reino Unido, Itália, Suécia e Estados Unidos da América.

Unidos da América, Chile, México e Uruguai), uma das justificativas de sua existência refere-se à reivindicação de fiscalização dos proprietários dos recursos que financiam o sistema previdenciário.

Há variadas formas de participação: representações paritárias ou não de trabalhadores, empregadores e governo. Os representantes podem ser eleitos ou nomeados e as representações são multipartites. Todavia, independentemente da forma de representação, a formação de consenso para a estabilidade do sistema previdenciário é fundamental, pois

a efetividade das normas de seguridade social demora muitos anos para se concretizar, daí a necessidade do consenso; da permanência e estabilidade das normas; caso contrário, a sucessão política natural e desejável nos países democráticos poderia comprometer a permanência, credibilidade e estabilidade da previdência como instituição. (BRASIL, MPS, 2003, p. 55)

O MPS reconheceu, nas experiências analisadas, que a participação social institucionalizada enfraquece na medida em que a proteção social aumenta. “Na maioria dos sistemas previdenciários onde existiam mecanismos mais avançados de proteção social, nota-se um processo de diminuição de seu significado e competências, paralelamente a um processo simultâneo de desprofissionalização do sistema. Isto é observado à medida que se começa a dar cobertura protetora a coletivos sociais, distintos dos trabalhadores”. (BRASIL, MPS, 2003, p. 56)

O MPS afirma que a participação social equilibrada legitima o sistema e garante estabilidade, mesmo que o acordo social seja moroso, merecendo o registro de que a formação de comitês de especialistas, com maior ou menor grau de independência, costuma facilitar a pactuação de acordos. Por fim, reconhece ainda que, além de a forma de representação não estar diretamente relacionada com seu sucesso, a importância da participação não retira a responsabilidade do Estado, que geralmente assume a gestão do sistema de previdência social.

O outro livro utilizado nesta análise é o de Mesa-Lago (2006), que descreve a evolução dos princípios convencionais de seguridade social com ênfase em previdência⁴⁴, sendo que o da unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e

⁴⁴Universalidade da cobertura; igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento; solidariedade e redistribuição de renda; abrangência e suficiência das prestações na América Latina; unidade, responsabilidade do Estado; eficiência e participação social na gestão e sustentabilidade financeira.

participação social na administração, objeto desta pesquisa, será o único aqui a ser tratado.

O autor apresenta as características das reformas estruturais⁴⁵ e/ou paramétricas da previdência em vinte países latinoamericanos e como elas alteraram tais princípios e criaram outros dois: o da promoção da poupança, mercado de capitais; e o da imunidade do sistema privado à ingerência estatal e política.

Com base nessas informações, o autor analisa o impacto das reformas estruturais nos princípios convencionais de seguridade social, apresentando, ao final, conclusões para os princípios convencionais e os novos, e recomendando políticas para melhorar a situação atual, tanto nos países com reformas estruturais, quanto naqueles com ajustes paramétricos ou mesmo sem reformas.

Segundo Mesa-Lago (2006, p. 30), “o plano Beveridge estipulou a unificação administrativa, a fim de promover a eficiência e reduzir os custos. O sistema público seria menos custoso que o seguro voluntário privado, devido a economias de escala, ao seu caráter não-lucrativo e ao treinamento de pessoal técnico e especializado em seguridade social”.

Essa unicidade de gestão acarretaria economia de recursos já que, entre outros, eliminaria a multiplicidade de programas e facilitaria o acesso do segurado às informações do regime. Todavia, referida tendência foi obstaculizada pelo desenvolvimento histórico de programas que cobriram grupos específicos, os quais resistiram à citada integração. De toda forma, malgrado as dificuldades para se obter tal unicidade, segundo Mesa-Lago (2006, p. 31), a Conferência de 2001 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) declarou que

os regimes deveriam ser administrados de uma maneira boa e transparente, com custos administrativos tão baixos quanto seja factível e com uma forte participação dos interlocutores sociais. [...] Por último, recomendou o diálogo social dos três setores a fim de gerar consenso social e vontade política para atuar, especialmente ao discutir uma reforma do sistema.

Conforme assevera o autor, todos os países possuem participação tripartite nos conselhos diretivos ou comitês de supervisão, malgrado os governos

⁴⁵“As (reformas) estruturais transformam fundamentalmente o sistema público; seja substituindo-lhe completamente pelo privado, introduzindo um componente privado ao público, ou criando um sistema privado que possa competir com o público. As reformas não-estruturais ou paramétricas melhoram o sistema de previdência público para fortalecê-lo financeiramente a longo prazo; por exemplo, aumentam a idade para aposentadoria ou as contribuições, ou regulam de maneira mais rigorosa a fórmula para o cálculo do benefício.” (MESA-LAGO, 2006, p. 41 – grifos nossos)

possuírem maioria nos conselhos de administração ou controlarem a designação dos representantes sindicais.

Sustentada pela ineficiência do monopólio estatal na condução da proteção social, a capacidade operacional de substituição do sistema público pelo de concorrência das administradoras de fundos de pensão instituiu novo princípio: o da liberdade de escolha.

Para que este princípio tenha efetividade, segundo o Banco Mundial, é necessária a disponibilização de um mínimo de informação e um marco regulatório preciso. Como a administração e a supervisão dos sistemas privados de previdência são feitas por instituições técnicas, a participação dos trabalhadores e empregadores não ganha relevo nesse tipo de sistema de proteção social.

Verificou-se que, não obstante todos os doze países⁴⁶ que promoveram reformas estruturais possuírem órgão público de supervisão com graus variados de independência, em onze deles, os trabalhadores e empregadores não participam da gestão e supervisão do sistema.

Relativamente aos oito países⁴⁷ restantes, que promoveram ajustes paramétricos ou que não modificaram seu sistema, ambos mantiveram regimes públicos com administração gerenciada pelo Estado e todos, com exceção de Cuba, possuem representação dos trabalhadores e empregadores, e, em quatro países (Brasil, Panamá, Paraguai e Venezuela), também dos beneficiários. Com exceção de Cuba, a representação dos trabalhadores e empregadores nos conselhos e órgãos afins é maior ou igual à do governo.

Com esteio nos argumentos dos livros referenciados e na análise da história da participação na Previdência Brasileira, é possível afirmar o seguinte. Em relação ao papel dos conselhos na história da Previdência Geral Brasileira, houve uma transposição de titularidade gradativa na gestão dos seus órgãos gestores. No início, cabia apenas aos trabalhadores e empregadores, membros dos conselhos de administração das CAPs, a gestão de seus sistemas privados de previdência social.

Com a fusão das Caixas de Aposentadoria e Pensão, o Governo Federal passou a ser parte integrante dos IAPs, indicando dois dos membros do conselho. Em seguida, em 1950, os IAPs se transformaram em autarquias federais.

⁴⁶Chile, Bolívia, México, El Salvador, República Dominicana, Nicarágua, Peru, Colômbia, Argentina, Uruguai, Costa Rica e Equador.

⁴⁷Brasil, Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai e Venezuela.

Com o golpe militar, os IAPs foram unificados e transformados no INPS (1966), que centralizou a gestão previdenciária, com exceção dos servidores civis e militares, que continuaram com os seus sistemas especiais de proteção social.

Em 1986, foram criados o Conselho Superior da Previdência e Assistência Social (órgão de caráter consultivo) e a função de Ouvidor. Todavia, foi somente após a promulgação da Constituição de 1988, com o fim da Ditadura Militar, que se retomou a democratização da gestão previdenciária.

Em 1991, foi instituído o CNPS, órgão de deliberação colegiada, e os CEPSS e CMPSs, órgãos também deliberativos (totalizando 327 conselhos), com a finalidade de descentralizar o debate previdenciário, extintos no ano de 1999 por desinteresse político, através da edição de medida provisória.

Em 2003, em que pese ter havido a criação dos CPSs, este tipo de conselho (de caráter descentralizado) não está mais vinculado aos entes federados, e sim ao CNPS (por meio dos órgãos do INSS), além de possuir caráter meramente consultivo e com quantidade bastante inferior (96 CEPSS).

Veja-se assim que o aumento gradual da cobertura previdenciária dos trabalhadores coincidiu com os interesses do governo e que a gestão previdenciária foi inicialmente privada (depois encampada pela administração pública) decorrente da existência de legislações que, ao longo da história, sempre inseriram, não por acaso⁴⁸, os segurados na gestão dos seus sistemas de previdência.

No que concerne à titularidade de sua gestão, pode-se dizer que a previdência brasileira já passou por quatro fases, discriminadas na tabela abaixo:

Tabela 3: 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 Federal na escolha dos conselheiros	IAPs: tornaram-se autarquias federais e foram unificados no INPS, autarquia federal	RGPS: governo, trabalhadores, empregadores e aposentados RPPSs: governo e servidores públicos

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

⁴⁸Tal situação refletia, segundo Malloy (1986, p. 73), “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”. Segundo Carvalho (2007, p. 110), “o período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social brasileira. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis”.

A evolução da previdência social brasileira demonstra a busca pela profissionalização dos membros dos seus conselhos, seja porque nos primórdios da previdência os gestores eram os proprietários (empregados e patrões na era da gestão privada das instituições previdenciárias) dos recursos a serem reservados para o pagamento de seus próprios benefícios, seja por conta da especificidade da matéria ou pela atual previsão legal expressa de sua responsabilização (art. 8º da Lei nº 9.717 de 1998).

Em relação aos comitês consultivos, onde há debates e compromissos, o Fórum Nacional de Previdência Social⁴⁹ é um exemplo recente desse tipo de experiência de diálogo social, onde a formação de consenso é imprescindível para a estabilidade e continuidade da execução das políticas de previdência no país.

No caso da previdência geral brasileira, a gestão é quadripartite e os representantes da sociedade civil são indicados pelas entidades de vinculação. A sociedade ora possui função deliberativa (CNPS) na condução das políticas de previdência, ora detém responsabilidade meramente fiscalizatória (CPSs).

Além disso, mesmo que o número de representantes do governo seja menor que o dos conselheiros da sociedade (trabalhadores, patrões e beneficiários), a representação no CNPS e nos CPSs é desequilibrada, pois, na maioria das vezes, os interesses destes, distintos por natureza, não coincidem entre si⁵⁰, o que faz com que o governo, na prática, tenha maioria no conselho gestor.

A fim de clarear a evolução dos conselhos na história da Previdência Social Brasileira, veja-se abaixo tabela contendo ano, norma, tipo de conselho e características principais localizadas na norma.

Tabela 4: Presença dos conselhos na evolução histórica da previdência social – Brasil – 1911-2010

Ano	Norma	Conselho	Características
1911	Decreto nº 9.284	Conselho da CAP dos Operários da Casa da Moeda	Deliberação Representante do trabalhador de cada oficina era escolhido cada qual por seu empregador.
1923	Decreto nº 4.682	Conselho de Administração da CAP	Deliberação Presidente nato originário da empresa Função gratuita dos conselheiros
1931	Decreto nº 20.465	Junta Administrativa da CAP	Deliberação Paritário (membros da empresa e dos associados) Presidente eleito pelos membros Função gratuita dos conselheiros

⁴⁹Para detalhamento dos resultados do FNPS, cf. LOPEZ (2009).

⁵⁰Exemplo maior e bastante recente que comprova o dissenso entre representantes das empresas, trabalhadores e aposentados e pensionistas frente aos projetos do governo refere-se à experiência do Fórum Nacional de Previdência Social, realizado em 2007. Para detalhes, cf. Lopez (2009).

1934	Decreto nº 24.077	Conselho do IAPM	Deliberação Governo federal intervia na escolha dos membros Exigência de capacitação dos membros Função remunerada dos conselheiros
1945	Decreto-lei nº 7.526	Conselho Técnico do ISSB ⁵¹	Deliberação Governo federal intervia na escolha dos membros Exigência de capacitação dos membros
1950	Decreto nº 35.448	Ausência de Conselho	IAPs se tornaram autarquias federais e seu presidente era nomeado pelo Presidente da República
1960	Lei nº 3.807	Conselho Administrativo do IAP	Deliberação Representantes da sociedade eleitos pelos sindicatos Exigência de capacitação dos membros O Presidente do IAP presidia o Conselho e era eleito, anualmente, entre os pares
1966	Decreto-lei nº 72	Ausência de Conselho	Presidente do INPS era nomeado pelo Presidente da República.
1976	Decreto nº 77.077	Ausência de conselho	Gestão pelo INPS, entidade de administração
1986	Decreto nº 92.702	Conselho Superior da Previdência e Assistência Social	Órgão consultivo, composto por vinte e um membros designados pelo Presidente da República Maior presença dos contribuintes
1991	Lei nº 8.213	Conselho Nacional de Previd. Social	Deliberação Maior presença da sociedade civil
1991	Lei nº 8.213	Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social	Órgãos deliberativos vinculados ao CNPS extintos por desinteresse político: Medida Provisória nº 1.799-5/99
1998	Lei nº 9.717	Conselhos de Administração dos RPPSs	RPPSs deverão permitir pleno acesso dos segurados à gestão do regime e à participação de seus representantes nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação
2001	---	CONAPREV	Associação civil, sem fins lucrativos, composta por representantes do governo e dos RPPSs da União, estados e municípios. Objetiva servir de espaço de articulação e contribuir para superação de problemas.
2003	Decreto nº 4.874	Conselhos de Previdência Social	Unidades consultivas descentralizadas do CNPS Maior presença da sociedade civil Função gratuita dos conselheiros

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

Elaboração: O autor.

3.8 A história da previdência mineira com ênfase nos conselhos

Em 1912, surgiu em Minas a Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado, instituída pela Lei nº 588, gerida e fiscalizada pela Secretaria das Finanças. A Caixa amparava o funcionário inválido e os seus dependentes, em caso de óbito, mediante pagamento de pecúlio. A inscrição era facultativa e a contribuição, descontada em folha de pagamento, equivalia a um dia de vencimento. Dois anos após a sua criação, a Lei nº 645 transformou o pecúlio, que era pago de uma só vez, em pensão mensal a ser quitada à família do ex-funcionário falecido.

⁵¹O ISSB não foi instalado em virtude de desinteresse político, haja vista a queda de Getúlio Vargas (quem idealizou sua criação) com o Golpe de Estado de 1945. (MALLOY, 1986).

3.8.1 A Sociedade Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais

Em 1924, por meio do Decreto nº 6.600, a Caixa Beneficente foi transformada em Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, passando a ter personalidade jurídica própria e ampliando os benefícios, passando a prestar assistência financeira, médica ambulatorial e odontológica, além de ter criado uma cooperativa (armazéns, alfaiataria e farmácia para o fornecimento de remédios).

A sociedade era dirigida por um Conselho Administrativo composto pelo Consultor Jurídico do Estado, como presidente, três membros e suplentes eleitos pela assembleia geral e dois membros e suplentes nomeados pelo Secretário das Finanças. O Presidente tinha, além do seu voto, o de desempate. O mandato do Conselho era bienal e gratuito, sendo permitida reeleição.

O Conselho não podia deliberar com menos de quatro membros. A sociedade, sua secretaria e seção bancária funcionavam em uma das salas da Secretaria das Finanças, fora das horas do expediente, salvo os depósitos e recebimentos de dinheiro que eram feitos na Tesouraria, a partir das quatorze horas.

Competia ao Conselho: administrar a Sociedade; balancear semestralmente os recursos; deliberar sobre o pagamento de pecúlios e concessão dos empréstimos a prazo; admitir e dispensar os empregados da sociedade. Ao Fiscal, nomeado pelo Secretário das Finanças para exercer suas funções gratuitamente, competia inspecionar os negócios da sociedade, visar ordens de pagamentos e representar ao Secretário sobre irregularidades que encontrar.

3.8.2 O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais

Após a 2ª Guerra Mundial, devido à necessidade de amparar os ex-combatentes e suas famílias e de reconstruir as cidades, a previdência se fortaleceu no mundo e em Minas. Em 1945, o Decreto-Lei nº 1.416 alterou a denominação da Sociedade para Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) e o valor da contribuição para 4% ou 5%, de acordo com o valor do vencimento, e criou a contribuição patronal, de 50% do valor da folha de pagamento, para garantir o pagamento das pensões; além de criar o direito à aposentadoria por invalidez aos operários do Estado e municípios e à pensão aos seus familiares.

O Instituto passou a ter um Conselho Deliberativo composto de cinco membros, todos escolhidos pelo governador, dentre os contribuintes, com mandato de quatro anos, podendo haver recondução. O Presidente e o Diretor-Secretário do IPSEMG eram respectivamente o Presidente e o Secretário do Conselho, sendo que aquele detinha o voto de qualidade. Além das extraordinárias, as reuniões ordinárias do conselho eram mensais. Cada um recebia, por sessão a que comparecesse, remuneração especial com valor certo até o máximo de quatro cotas mensais.

Competia ao Conselho: fiscalizar a gestão financeira do Instituto; mandar balancear sempre que conveniente os recursos do Instituto; manifestar-se sobre a proposta de orçamento; bem como fixar taxa razoável de juros etc.

É de se ressaltar que, segundo Anastasia e Azevedo (2002), no Estado de Minas Gerais, mesmo no período autoritário, já havia conselhos setoriais (Cultura: Decreto nº 17.740/76; Educação: Decreto nº 19.275/78; e Desenvolvimento Urbano: Decreto nº 19.946/79), sendo possível notar diferenças entre os conselhos criados antes e após a Constituição de 1988: relativamente à iniciativa legal (decreto e lei); às atribuições dos conselhos (consultivo e propositivo ou deliberativo e fiscalizador); à composição dos conselhos (representantes do governo e da sociedade civil) e à forma de seleção (nomeação e eleição) de seus membros.

3.8.3 A reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais

Em atenção aos novos paradigmas trazidos pela reforma previdenciária de 1998 e antes mesmo das modificações da reforma de 2003, o Estado de Minas Gerais, com a publicação da Lei Complementar nº 64, de 2002, promoveu a reestruturação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Mineiros.

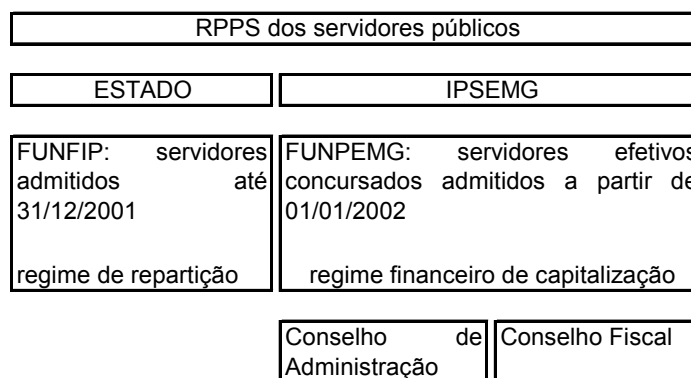
Aludida reforma se deu em virtude do déficit atuarial da previdência mineira, conforme se verifica do teor da Mensagem nº 239 de 2001⁵², que, por meio dela, o Governador enviou à Assembleia o Projeto de Lei Complementar nº 48 de 2001, convertido na Lei Complementar nº 64.

⁵²Disponível em: <

Segundo essa lei, o RPPS dos servidores públicos será gerido pelo Estado e pelo IPSEMG e concederá aos seus segurados: aposentadoria, licença para tratamento de saúde, licença-maternidade e abono-família; e aos dependentes: pensão e auxílio-reclusão.

Para garantir a médio e longo prazos a solvência desse Regime, foram criados dois fundos: o Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP) e o Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG). Veja-se abaixo a estrutura do RPPS dos servidores públicos mineiros:

Figura 1: Estrutura do RPPS dos servidores públicos civis – Minas Gerais – 2010



Referência: Lei Complementar estadual nº 64, de 2002, obtida no sítio eletrônico www.almg.gov.br.
Elaboração: O autor.

O FUNFIP, gerido pelo Estado, é o destinatário das contribuições dos servidores públicos admitidos até 31/12/2001 e da cota parte da entidade patronal, responsabilizando-se pelo pagamento dos respectivos benefícios e dos devidos aos servidores efetivos admitidos por concurso público a partir de 2002, desde que tais benefícios tenham início de vigência até 31/12/2009.

Esse fundo, na verdade, é uma conta deficitária, por natureza, que opera em regime de caixa⁵³, e tem por finalidade gerir as receitas e despesas previdenciárias de seus segurados. Em razão disso, não detém estrutura funcional, sequer conselhos, como é o caso do FUNPEMG, adiante tratado.

⁵³Segundo o art. 2º, XIII, da Portaria MPS nº 403/08, regime de repartição simples é o “regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

Por sua vez, o FUNPEMG, gerido pelo IPSEMG, tem por finalidade prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios dos seus segurados e somente será extinto, caso seja decidido em plebiscito a ser realizado entre a totalidade dos contribuintes do IPSEMG. Compete ao FUNPEMG, que opera em regime de capitalização⁵⁴, assegurar ao servidor efetivo admitido por concurso a partir de 2002 e a seus dependentes o pagamento dos benefícios previdenciários, cujo início de vigência seja posterior a 31/12/2009. Com a criação desse período de carência de oito anos, o legislador pretendeu que esse fundo capitalizasse recursos de modo a garantir a sustentabilidade do seu plano de benefícios a longo prazo.

Para cumprir tais obrigações, o FUNPEMG faz jus mensalmente a uma taxa de administração correspondente a dois por cento do valor das contribuições dos servidores e das respectivas cotas patronais devidas ao Fundo. Até 2012, o Estado custeará a citada taxa e a partir de 2013, o valor da taxa de administração devida ao FUNPEMG será deduzido do próprio Fundo.

Oportuno destacar que, em 29 de dezembro de 2009, foi publicada a Lei Complementar nº 110, que alterou a Lei Complementar nº 64. Essa lei preceitua que o FUNPEMG concederá benefícios aos seus segurados em 2013, hipótese em que o Estado arcará, pelo FUNFIP, com os benefícios concedidos até 2012.

A citada lei se baseou no argumento segundo o qual não foi criada estrutura capaz de permitir que o IPSEMG operacionalizasse, a partir de 2010, a concessão e o pagamento de tais benefícios. Isso porque a crise econômica mundial de 2008, ao reduzir a receita estadual, impediu, por conseguinte, o Estado de criar cargos e estrutura adequada para o IPSEMG cumprir tal atribuição.

Em contra partida, em virtude dessa postergação e para que o FUNPEMG não se tornasse superavitário, haja vista a necessidade de manutenção do equilíbrio atuarial, a gradação do repasse das alíquotas para o FUNPEMG, constante do Anexo da Lei Complementar nº 64, foi reduzida a fim de destinar os recursos necessários ao FUNFIP pagar os benefícios dos segurados do FUNPEMG com início de vigência até 2012.

⁵⁴Segundo o art. 2º, XI, da Portaria MPS nº 403/08, regime de capitalização é o “regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;”

Integram a estrutura administrativa superior do FUNPEMG os Conselhos de Administração (objeto de pesquisa) e Fiscal, cujos membros são nomeados pelo governador por indicação das entidades cujos representantes os integram, sendo que sua participação é remunerada. É vedada a participação em mais de um conselho, antes de transcorridos dois anos do término do mandato anterior, com exceção dos membros natos. As decisões são tomadas por maioria simples, desde que presentes dois terços de seus membros.

O Conselho de Administração é o órgão de normatização e deliberação superior do FUNPEMG, integrado por doze conselheiros (seis representantes do governo e seis dos servidores), escolhidos dentre pessoas com nível superior de escolaridade, de reputação ilibada e com comprovada capacidade e experiência em previdência, administração, economia, contabilidade, atuária ou direito; nomeados para mandato de quatro anos, permitida recondução.

Além do Presidente do IPSEMG, que o presidirá, compõem o Conselho de Administração: um representante da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (atual Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão); um da Assembleia Legislativa; um do Judiciário; um do Ministério Público; um do Tribunal de Contas; um representante dos servidores ativos do Executivo e um dos inativos; um dos servidores da Assembleia; um dos servidores do Judiciário; um dos servidores do Ministério Público; e um dos servidores do Tribunal de Contas.

Tabela 5: Composição do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – 2010

Representantes dos servidores públicos	Representantes das instituições governamentais
<ul style="list-style-type: none"> - um do servidor ativo do Poder Executivo - um do servidor inativo do Poder Executivo - um do servidor da Assembleia Legislativa - um do servidor do Poder Judiciário - um do servidor do Ministério Público - um do servidor do Tribunal de Contas 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente do IPSEMG, que o presidirá - um da atual Secretaria de Planejamento - um da Assembleia Legislativa - um do Poder Judiciário - um do Ministério Público - um do Tribunal de Contas

Fonte: Lei complementar estadual nº 64, de 2002, obtida no sítio eletrônico www.almg.gov.br.

Elaboração: O autor.

Do mesmo jeito que os representantes das instituições governamentais são escolhidos pelo governador, os dos servidores ativos e inativos do Executivo, Ministério Público e Tribunal de Contas também o são, a partir de lista tríplice elaborada pelas entidades representativas. Ao contrário disso, os representantes dos servidores da Assembleia e do Poder Judiciário são escolhidos pelos próprios Poderes.

Além da prestação de contas do FUNPEMG, que compõe as contas anuais do Executivo, esse fundo encaminha, anualmente, ao Tribunal de Contas do Estado, sessenta dias após o encerramento do exercício, relatório de avaliação atuarial. E esse Tribunal, por expressa disposição legal, emite parecer em separado sobre o balanço e os relatórios atuariais do fundo, encaminhando-os, com suas conclusões, à Assembleia para deliberação.

Compete ao Conselho de Administração do FUNPEMG⁵⁵ deliberar sobre a política geral de administração e sobre as políticas e diretrizes de investimentos dos recursos do FUNPEMG; deliberar sobre o plano de custeio e a programação econômico-financeira e orçamentária anual e sobre a política plurianual de investimentos; deliberar sobre matérias que lhe forem submetidas pelo Conselho Fiscal; deliberar sobre o orçamento, balancetes mensais, balanço e prestação de contas anuais e divulgá-los, após a manifestação do Conselho Fiscal.

Em 2005, foi promulgado o Estatuto do FUNPEMG⁵⁶, que tratou de organizar suas atribuições. Foi fixado que caberá ao Presidente do Conselho de Administração, além do voto ordinário, o de qualidade. Além disso, restou estipulado que a pauta de reunião (que é da atribuição do Presidente) será comunicada aos demais conselheiros com antecedência mínima de sete e três dias respectivamente para reuniões ordinárias e extraordinárias; e que apenas será objeto de discussão a matéria constante da ordem do dia.

Também ficou estipulado que competirá ao IPSEMG disponibilizar todo o pessoal e estrutura organizacional necessários ao funcionamento do FUNPEMG, deixando para os regimentos internos dispor sobre o funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal; e que, por deliberação de cada um deles, certas matérias poderão ser, excepcionalmente, consideradas de sigilo obrigatório, imposto aos Conselheiros e quaisquer outras pessoas presentes à reunião.

Ainda em 2005, foi confeccionado o Manual de Governança Corporativa e Ética⁵⁷ do FUNPEMG com o objetivo de torná-lo referência, mediante criação de diretrizes e mecanismos de monitoramento que torne a sua gestão mais transparente.

⁵⁵ Art. 24 do Estatuto do FUNPEMG.

⁵⁶ Disponível em: <http://www.ipsemg.mg.gov.br/images/stories/pdf/estatuto_funpemg_2005.pdf>.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.ipsemg.mg.gov.br/images/orientacao_normativa/manual%20gc.pdf>.

3.8.4 Adequação da legislação previdenciária mineira aos ditames da Emenda nº 41

Em 2007, em atenção à prescrição da EC nº 41, relativa à necessidade de criação de entidade gestora única para o gerenciamento dos RPPSs⁵⁸, a Lei Complementar mineira nº 100, regulamentada pelo Decreto nº 45.048 de 2009, criou a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada (UGEPREVI) e o seu Conselho Estadual de Previdência (CEPREV), órgão consultivo, deliberativo e de supervisão, e que efetuará a administração da UGEPREVI.

A UGEPREVI é a unidade programática para escrituração dos recursos do FUNPEMG e do FUNFIP, além dos recursos do orçamento fiscal destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários devidos aos segurados dos RPPSs dos servidores e militares e tem por finalidade promover a gestão dos seus RPPSs.

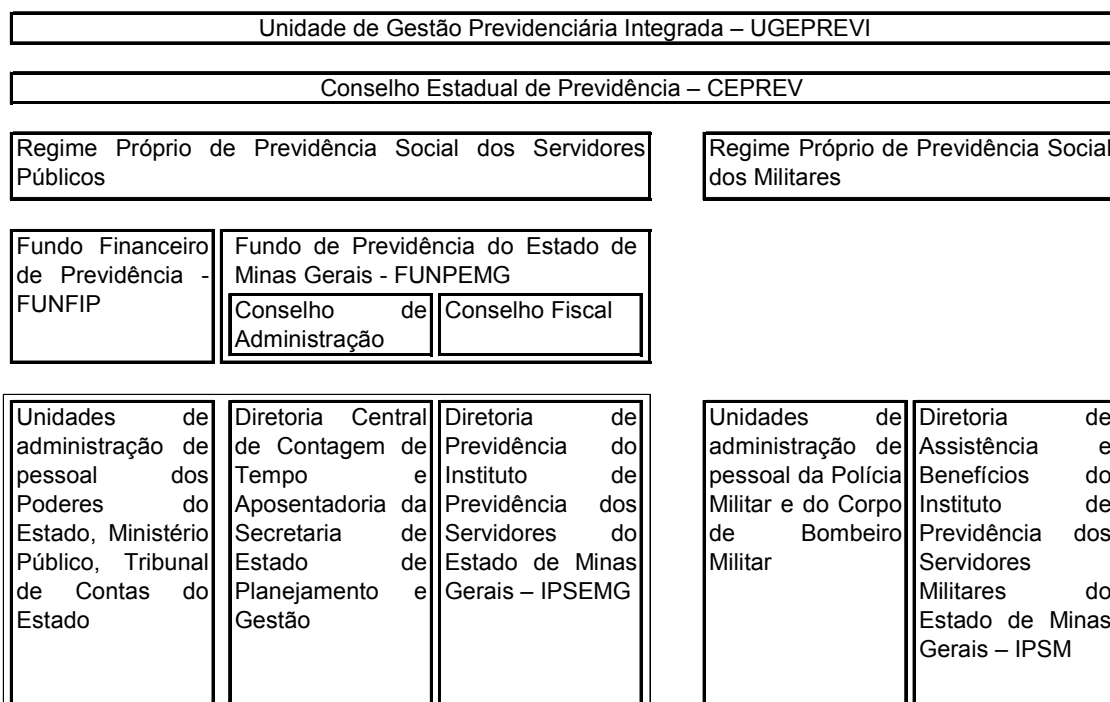
Integram a UGEPREVI as seguintes unidades, que se subordinam tecnicamente ao CEPREV: as unidades responsáveis pela administração de pessoal dos Poderes do Estado, Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado e administração indireta; a Diretoria Central de Contagem de Tempo e Aposentadoria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; a Diretoria de Previdência do IPSEMG e a Diretoria de Assistência e Benefícios do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM).

Compete à UGEPREVI escriturar os recursos e operacionalizar a concessão e pagamento dos benefícios previdenciários. Referida operacionalização se dará por meio das citadas unidades de pessoal, com exceção das pensões, que serão concedidas pelo IPSEMG (servidores públicos) ou pelo IPSM (militares).

Para visualização global da estrutura administrativa dos RPPSs do Estado de Minas Gerais, veja-se a figura abaixo.

Figura 2: Organograma da estrutura administrativa da Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – Minas Gerais – 2010

⁵⁸“Art. 40 [...] § 20 Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X (o caso dos militares)”. Nesse sentido, o art. 9º da Lei nº 10.887, de 2004 e o art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008.



Referência: Leis Complementares estaduais nº 64, de 2002 e nº 100, de 2007.

Elaboração: O autor.

Observação: Ambas as unidades envolvidas pela linha pontilhada, no canto inferior esquerdo desta figura, vinculam-se ao FUNFIP (para os servidores admitidos até 2001) e ao FUNPEMG (para os servidores efetivos concursados admitidos a partir de 2002).

Compõem o CEPREV o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, que o presidirá; o Secretário de Estado de Fazenda; o Advogado-Geral do Estado; o Comandante-Geral da Polícia Militar e o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, alternadamente⁵⁹; o Presidente do IPSEMG; o Diretor-Geral do IPSM; um representante do Legislativo; um do Judiciário; um do Ministério Público; um dos servidores do Executivo; um dos servidores inativos; um dos militares ativos; um dos militares inativos; um dos pensionistas dos servidores; um dos pensionistas dos militares; um dos servidores da Assembleia; e um dos servidores do Judiciário.

Os membros do CEPREV não são remunerados e sua atuação é considerada prestação de serviço público relevante. Os representantes do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público são designados pelo governador, após indicação dos seus respectivos titulares para mandato de dois anos, permitida recondução.

⁵⁹ A alternância e a periodicidade da representação serão de seis meses, sendo o primeiro período reservado ao Comandante-Geral da PMMG. No período da alternância, ficam assegurados ao Comandante-Geral não titular assento e voz em todas as reuniões do Conselho.

Os representantes dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas do Executivo; dos militares ativos e inativos e dos servidores da Assembleia e do Judiciário são escolhidos pelo governador, a partir de lista tríplice elaborada pelas entidades representativas, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, devendo possuir nível superior e reputação ilibada.

Compete ao CEPREV: gerir a UGEPREVI; estabelecer as diretrizes gerais dos sistemas previdenciários mineiros; expedir normas gerais para concessão de benefícios de forma a garantir unicidade e padronização dos atos; estabelecer diretrizes para elaboração, consolidação e acompanhamento do orçamento da UGEPREVI; dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas relativas à previdência; e acompanhar a gestão dos recursos destinados ao pagamento dos benefícios.

Até que seja estabelecida estrutura própria da UGEPREVI, compete ao IPSEMG dar suporte técnico e operacional para seu funcionamento. Até o ano de 2009, o CEPREV se reuniu por apenas três vezes, deliberando, em síntese, sobre a regulamentação da Lei Complementar nº 100, o regimento interno e a construção da página eletrônica da UGEPREVI. Essa foi a razão pela qual o objeto de pesquisa limitou-se à análise do funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG, criado, em 2002, pela Lei Complementar nº 64.

Para uma visão resumida do tema, veja-se abaixo tabela com a história dos conselhos da previdência mineira.

Tabela 6: Evolução histórica dos conselhos do RPPS de Minas Gerais – 1924-2010

Ano	Norma	Conselho	Função	Composição
1924	Decreto nº 6.600	Conselho Administrativo da Sociedade Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais	Deliberativo	Composto pelo Consultor Jurídico do Estado, como presidente, três membros e suplentes eleitos pela assembleia geral e dois membros e suplentes nomeados pelo Secretário das Finanças. O Presidente tinha, além do seu voto, o de desempate. O mandato era bienal e gratuito, sendo permitida reeleição.
1945	Decreto-lei nº 1.416	Conselho Deliberativo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais	Fiscalizatório	Composto de cinco membros, todos escolhidos pelo governador, dentre os contribuintes, com mandato de quatro anos, podendo haver recondução. O Presidente e o Diretor-Secretário do IPSEMG eram respectivamente o Presidente e o Secretário do Conselho, sendo que aquele tinha o voto de qualidade.
2002	Lei Complementar nº 64	Conselho de Administração do	Deliberativo e normatizador	Composto por doze conselheiros (seis representantes do governo e seis dos servidores), escolhidos dentre pessoas

		FUNPEMG, gerido pelo IPSEMG, que, por sua vez, gera em conjunto com o Estado o RPPS dos servidores públicos		com nível superior de escolaridade, de reputação ilibada e com comprovada capacidade e experiência em previdência, administração, economia, contabilidade, atuária ou direito; nomeados pelo governador por indicação das entidades cujos representantes os integram, sendo que sua participação é remunerada. Possuem mandato de quatro anos, permitida recondução.
2007	Lei Complementar nº 100	Conselho Estadual de Previdência	Consultivo, deliberativo e de supervisão	Composto por dezessete conselheiros (nove representantes dos Poderes e entidades governamentais e oito dos servidores), com mandato de dois anos, admitida recondução, e não são remunerados. Os representantes governamentais são designados pelo governador, após indicação de seus titulares e os dos servidores, escolhidos pelo governador, a partir de lista tríplice elaborada pelas entidades representativas, devendo estes possuir nível superior e reputação ilibada.

Referência: Legislação do Estado de Minas Gerais obtida no sítio eletrônico www.almg.gov.br
 Elaboração: O autor.

Encerrada a descrição da história da previdência mineira com ênfase em seus conselhos e antes de se discutir a aplicação da problemática relativa ao funcionamento dos conselhos no RPPS mineiro (tratada na Seção 5), a próxima seção descreverá a metodologia utilizada para a realização de tal discussão.

4 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa aplicada, exploratória, bibliográfica e documental, que tem por finalidade avaliar a capacidade de funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG, mediante a aplicação dos problemas suscitados pela literatura que trata dos conselhos gestores de políticas públicas.

A literatura utilizada foi a que aborda as razões e origens de criação desses conselhos no Brasil; que aponta as dificuldades e virtuosidades quanto ao seu funcionamento; que defende a importância da geração de capital social como forma de potencializar a democracia participativa no interior desses arranjos e a que reconhece o papel do Estado como agente fomentador de práticas deliberativas. Ainda buscou-se analisar a literatura que discute as questões da representação e participação nos conselhos e a dos múltiplos papéis da sociedade nesses desenhos.

Com vistas a obter um panorama da evolução dos conselhos gestores das instituições de previdência social do país, pesquisou-se a legislação federal, desde 1888, e a estadual, desde 1912, que trataram do tema, pontuando suas origens, tipo de iniciativa legal, natureza das atribuições, forma de composição e tipo de provimento dos membros desses conselhos.

A abordagem da experiência internacional desse tipo de política com ênfase na gestão participativa foi realizada mediante consulta a duas obras: o livro “Diálogo Social e Gestão Participativa” (BRASIL, MPS, 2003) e a obra de Mesa-Lago (2006), denominada “As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social”. Aquele descreve as diferentes formas de participação na gestão previdenciária, enfatizando características básicas dos modelos previdenciários (origem, objetivos, formas, princípios) e a questão da participação política e social, e este, a evolução dos princípios da seguridade social com ênfase em previdência.

A problemática descrita pela literatura foi aplicada no Conselho de Administração do FUNPEMG mediante utilização de várias formas de investigação. A legislação de todos os estados foi comparada para analisar critérios relativos ao funcionamento dos conselhos de administração dos RPPSs: natureza das atribuições dos conselhos; composição dos conselhos e paridade; forma de provimento do presidente e dos demais conselheiros; e retribuição pelo exercício da função de conselheiro (remunerada ou gratuita).

As leis foram consultadas na página eletrônica do MPS (órgão regulador dos RPPSs) e, na sua ausência, nas páginas dos entes federados. Não foram localizadas, nos sítios eletrônicos do MPS e do ente, normas do Estado do Mato Grosso que pudessem subsidiar referida análise. Quanto ao Ceará e Piauí, a legislação encontrada não trata da questão dos conselhos. Por conta disso, esses três estados não foram analisados no estudo comparativo.

A leitura das atas das reuniões dos conselhos de administração do FUNPEMG e do RPPS do Paraná, do período de 2003-2008, procurou analisar comparativamente os assuntos tratados nas reuniões, a presença dos membros nas reuniões, e a rotatividade dos membros. Por sua vez, o questionário aplicado aos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG avaliou os temas do debate participativo com base nos critérios relacionados por Díaz, Pares e Pomeroy (2007):

Tabela 7: Temas e critérios do debate participativo de acordo com Díaz, Pares e Pomeroy (2007)

Temas do debate participativo	Crítérios relacionados aos temas
Quem participa	Quantidade Diversidade Representatividade Grau de abertura do processo
Coordenação do processo	Consenso Transversalidade Iniciativa e liderança Integração no sistema participativo municipal Clareza dos objetivos Planejamento e recursos
Sobre o que se participa	Pertinência Capacidade de intervenção do governo local
Como se participa	Diagnóstico Participativo Capacidade de proposta Nível de participação Qualidade da informação Métodos e técnicas de deliberação
Consequências e resultados do processo	Resultados substantivos Implementação dos resultados Retorno dos resultados Melhorar as relações entre os atores Treinamento Geração de uma cultura de participação política

Referência: Díaz, Pares e Pomeroy (2007).

Elaboração: O autor.

Observação: Para visualizar a forma de avaliação desses critérios, vide Apêndice F.

O questionário foi distribuído a dez conselheiros de um total de doze. Os outros dois referem-se aos representantes do Tribunal de Contas do Estado e dos servidores desse Tribunal. O primeiro se afastou em março/2006 ao argumento de que não poderia gerir o que ele fiscalizaria e o outro, a partir de maio/2007, sendo

nomeado substituto apenas em dezembro de 2009.

Dentre os conselheiros que receberam o questionário, apenas oito responderam: quatro representantes dos servidores e quatro, das instituições governamentais. As quatro primeiras perguntas referem-se a informações gerais (entidade de origem, níveis de instrução e salarial e vinculação com o Estado).

Depois, quanto ao tema “coordenação do processo”, a 5ª pergunta procurou testar a questão do consenso (aceitação política, social e técnica); a 6ª, a transversalidade (espaço de caráter informativo ou ambiente de co-gestão); a 7ª, a iniciativa e liderança (iniciativa e existência de responsáveis que se responsabilizem pela condução dos trabalhos); as 8ª e 9ª perguntas, a clareza dos objetivos (análise e cumprimento dos objetivos do processo); e as 10ª, 11ª e 12ª, a questão do planejamento e recursos (planejamento e cumprimento, recursos e técnicos).

Relativamente ao tema “quem participa”, as 13ª a 16ª perguntas abordaram os aspectos da representatividade (fluxo de informações entre representantes e representados e fidelidade do discurso dos representantes ao pensamento da sua organização); e as 17ª e 18ª, o grau de abertura (grau de abertura do processo e dos espaços de decisão). No tocante ao tema “sobre o que se participa”, a 19ª pergunta buscou verificar a questão da relevância da participação (formação da agenda política e valorização subjetiva da cidadania).

Quanto ao tema “como se participa”, a 20ª pergunta buscou testar a questão do diagnóstico participativo (para participar de um processo é necessário saber a situação da matéria envolvida); a 21ª, a capacidade de proposta (possibilidade de apresentação de propostas para deliberação); e as 22ª a 25ª perguntas, a qualidade da informação (canais de difusão, pluralidade de fontes e clareza e utilidade da informação).

Concernentemente ao tema “consequências e resultados do processo”, as 26ª e 27ª perguntas abordaram o tópico da implementação dos resultados e da existência de órgãos de acompanhamento; as 28ª e 29ª perguntas, o formato da devolução dos resultados.

A 30ª pergunta atentou-se para observar a questão da melhoria das relações entre os atores (melhoria da relação entre governo e cidadãos e melhoria das relações internas entre políticos e técnicos); as 31ª, 32ª, 33ª e 34ª perguntas, o tema treinamento (oportunidades concretas de capacitação e valorização subjetiva dos participantes); e a 35ª e última pergunta, a geração de cultura participativa

(valorização subjetiva dos participantes ao final do processo: satisfação, utilidade da participação cidadã e disposição para participar).

O questionário aplicado (vide Apêndice G) para uma amostra de dez segurados, escolhidos aleatoriamente, pretendeu avaliar preliminarmente o grau de penetração das informações do FUNPEMG perante seus segurados e proporcionar a construção de uma hipótese a ser testada numa pesquisa futura, qual seja: os segurados do FUNPEMG não detêm pleno conhecimento acerca de sua existência, importância e forma de gestão.

Como critério de escolha dos servidores, a base de dados do Sistema de Gestão de Previdenciária do FUNPEMG foi acessada e dela extraída lista contendo pouco mais de 67.000 servidores públicos dos Poderes e entidades do Estado. Os nomes dos segurados foram organizados por ordem alfabética.

Como forma de eleger servidores de quaisquer Poderes e entidades e que ingressaram tanto no início da criação do FUNPEMG quanto atualmente e mesmo no meio desse período, foram escolhidos 10 (dez) servidores, sendo o primeiro, o 6.700º (1/10 de 67.000); o segundo, o 13.400º (2/10 de 67.000); o terceiro, o 20.100º (3/10 de 67.000) e assim sucessivamente até o décimo, o 67.000º. Os questionários foram aplicados por telefone. Nos casos em que o contato não foi feito com o servidor ou este não possuía telefone cadastrado, foi eleito o próximo da lista que ainda não o tivesse respondido e que optasse por fazê-lo.

As primeiras questões mapearam o perfil sócio-econômico dos participantes. As outras foram confeccionadas com a finalidade de averiguar se os segurados sabem da existência do (e o significado da expressão) “Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais”. E, em caso positivo, se sabem da existência dos seus conselhos de administração e fiscal, como funciona o processo de nomeação dos conselheiros, se sabem como apresentar reclamação ou sugestão e se têm interesse de administrarem ou fiscalizarem, via conselhos, o FUNPEMG. Ao final, foi-lhes indagado se poderiam sugerir alguma forma para melhorar a comunicação do Fundo com seus segurados. Por fim, realizou-se entrevista com o Presidente do Conselho de Administração do FUNPEMG, com base nos resultados apurados, para obter maiores esclarecimentos sobre seu funcionamento.

A próxima seção analisará questões de representação e participação dos conselhos dos RPPSs, especificamente o mineiro, e apontará aspectos específicos dos conselhos previdenciários a serem investigados noutros estudos.

5 A REPRESENTAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS DAS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

Conforme se pôde verificar na Seção 3, até a década de 80, havia tão somente arranjos participativos atrelados à política de previdência, que, além de garantir aposentadorias e pensões aos trabalhadores do mercado formal urbano, oferecia-lhes serviços médico-hospitalares e farmacêuticos. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a rede de proteção social brasileira misturava-se, onde o direito ao atendimento médico-hospitalar era prestado pelas instituições de previdência e a assistência social não possuía parâmetros bem definidos.

Desde os primórdios da previdência no Brasil (1923 – Lei Eloy Chaves), já havia a participação dos trabalhadores e patrões na gestão de suas instituições previdenciárias (as CAPs), criadas como sociedades privadas e cuja participação do governo se dava apenas na consecução das normas legais de funcionamento das Caixas.

Todavia, a titularidade da gestão das instituições de previdência social no Brasil assumiu diversas roupagens ao longo da história. Num primeiro instante, a gestão dessas entidades ficou a cargo dos trabalhadores e patrões (sociedade civil). Num segundo momento, essa responsabilidade foi transferida ao Estado, ocorrida desde a criação dos IAPs e com maior entusiasmo (no que se refere à centralização da gestão das políticas públicas) quando se instalou a Ditadura Militar.

Nesse período, quase todos os Institutos de Aposentadoria e Pensão se fundiram no INPS, sendo mantidos apenas os institutos dos servidores públicos civis e dos militares – momento que ficou marcado como sendo o início da história dos atuais regimes próprios⁶⁰ de previdência social, cujos conselhos gestores são o objeto deste trabalho. Ademais, as instituições de previdência, em toda sua história, encarregaram-se de atribuições variadas. Em dados instantes, possuíam caráter consultivo e propositivo⁶¹, e noutros, deliberativo e fiscalizador⁶².

Nesta seção, serão analisadas as divergências relativas às origens dos conselhos da previdência e demais políticas públicas; será discutida a validade dos problemas apontados pela literatura, que trata da participação social nos conselhos,

⁶⁰Para maiores esclarecimentos sobre os argumentos em favor dos RPPSs, cf. Pinheiro (2002, p. 2).

⁶¹Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, vinculado ao MPAS, criado em 1986.

⁶²Conselho Nacional de Previdência Social, vinculado ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, criado em 1991.

no âmbito dos RPPSs; e especificamente será estudado o caso do funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG.

Para tanto, a legislação mineira será comparada com a dos outros estados membros com a finalidade de analisar critérios relativos ao funcionamento dos conselhos de administração de seus RPPSs. Depois, serão apresentados os resultados da análise das atas de reunião do Conselho de Administração do FUNPEMG de maio de 2003 a maio de 2008 e do teor dos questionários aplicados aos seus membros.

Ainda serão apresentadas as respostas dispensadas por segurados do FUNPEMG a questionário a eles aplicado. Depois, serão feitos apontamentos comparativos tendo como pano de fundo o conteúdo das atas de reunião do Conselho de Administração do RPPS do Paraná de junho de 2003 a dezembro de 2007. Em seguida, serão descritas informações obtidas em entrevista com o Presidente do Conselho de Administração do FUNPEMG a fim de obter maiores esclarecimentos sobre o funcionamento desse desenho de partilha de poder.

5.1 Conselhos de previdência e das demais políticas: origens e justificativas

[...] este arranjo institucional não é inédito. Para além de qualquer julgamento sobre sua eficiência, há que se reconhecer que o nosso pretérito Estado de Bem Estar, moldado desde os anos 30, envolveu inúmeros conselhos, localizados em distintos pontos da estrutura federativa ou dos processos decisórios das políticas sociais setoriais. (DRAIBE, 1998, p. 1)

Como assinalado, as razões que justificam o surgimento dos conselhos gestores das demais políticas nos anos 80 e 90, tal como hoje são concebidos, são a crise fiscal do Estado, as transformações operadas pela globalização e pela terceira revolução industrial e a insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços públicos prestados. Esse cenário levou à indagação do padrão autoritário e excludente do Estado, tendo alguns países, em razão disso, descentralizado a execução das políticas públicas e até mesmo modificado a forma de desenvolvê-las, inserindo a sociedade civil no seu processo decisório. (CLAD, 2000)

Quando a discussão se volta especificamente à política previdenciária nacional, as justificativas para a criação de seus conselhos gestores são variadas. O MPS, no livro *Diálogo Social e Gestão Participativa*, afirma que “o fato dos seguros sociais terem surgido gradativamente pode ser a origem de sua gestão fracionada e

sua diversidade”. (BRASIL, MPS, 2003, p. 8)

Diversos são os objetivos da participação da sociedade civil na gestão previdenciária listados nessa obra, variando desde a busca de respaldo para implementação de reformas e manutenção de discussões permanentes sobre a política previdenciária até a neutralização das carências participativas e criação de parcerias para sua gestão administrativa. 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)

No que concerne ao Brasil, o sistema de proteção social que precedeu a Seguridade Social, instituída nos moldes da CF/88, além de corporativista, esteve relacionado a um padrão meritocrático e particularista⁶³, 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), consubstanciando-se num autêntico processo de cooptação e controle do povo.

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 CAPs, os empregados, desde o início da Previdência Social Brasileira, sempre estiveram presentes em seus conselhos de administração.

A divergência quanto às origens dos conselhos de previdência e das demais políticas sociais é ratificada pela análise de Delgado *et al.* (2002), tratada na subseção 3.5, que, ao estudarem o funcionamento do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) de 1991-2000, reconheceram que esse modelo participativo não foi precedido por nenhuma ação concertada de atores sociais.

⁶³No início, a proteção abrangia apenas funcionários públicos civis, militares e empregados estatais. Depois, foi estendida aos trabalhadores dos serviços essenciais: ferrovias, indústrias, bancos, comércios, serviços de luz e bondes. Depois de muitos anos, foi estendida aos trabalhadores rurais (Decreto-Lei nº 564 de 1969) e aos domésticos (Lei nº 5.859 de 1972).

Eles afirmam que talvez tenha sido esta a grande distinção em relação ao Conselho Nacional de Saúde, precedido pelo Movimento Sanitarista e por toda uma articulação dos atores envolvidos. Atualmente, aludida articulação se manifesta “em diferentes foros e tem na Conferência Nacional de Saúde, realizada de quatro em quatro anos, o ponto alto para o estabelecimento de agendas de política de saúde que, de certa forma, revitalizam e referenciam a ação rotineira dos Conselhos de Saúde”. (DELGADO *et al.*, 2002, p. 9)

5.2 A participação dos servidores públicos na gestão do RPPS de Minas Gerais

A previdência mineira, apesar de ter sido criada em 1912 (com a instalação da Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado), incorporou, apenas em 1924, os funcionários públicos na sua gestão, quando da transformação da Caixa Beneficente na Sociedade Previdência dos Servidores do Estado de Minas. Essa incorporação se deu com a criação do Conselho Administrativo, que era fiscalizado por um servidor designado para tal função, o “Fiscal”. Em 1945, referida Sociedade foi transformada no atual IPSEMG, gestor do FUNPEMG, que possui em sua estrutura o Conselho de Administração, órgão de gerenciamento, e o Conselho Fiscal, órgão de fiscalização e controle, com a participação de representantes do governo e servidores públicos ativos e inativos.

Em 2007, em atenção ao princípio da entidade gestora única, foram criados a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada com a finalidade de gerir o RPPS dos servidores públicos e o RPPS dos militares e o Conselho Estadual de Previdência (CEPREV⁶⁴), órgão consultivo, deliberativo e de supervisão. Além de o seu presidente ser membro nato, o CEPREV, exerce as funções de administração e de supervisão, não é paritário, e os representantes dos beneficiários são escolhidos pelo governador a partir de lista tríplice enviada pelas entidades representativas.

Na próxima subseção, tendo por base a estrutura do FUNPEMG, situar-se-ão alguns aspectos da legislação previdenciária mineira frente à dos outros estados⁶⁵.

⁶⁴O CEPREV não será estudado porque foi criado há pouco tempo (2007) e só se reuniu três vezes.

⁶⁵A legislação previdenciária dos estados foi consultada junto ao sítio eletrônico do MPS (ou junto aos sítios dos estados), que, em tese, armazena as leis vigentes dos entes federados. Basta acessar <www.inss.gov.br>, clicar em “Previdência no Serviço Público” e em “Legislação Específica”.

5.2.1 Os conselhos de administração dos RPPSs estaduais: comparações legais

Inicialmente, no tocante à natureza das atribuições dos conselhos (deliberação e/ou fiscalização), procurar-se-á verificar se os RPPSs estaduais possuem um conselho específico para administrá-los e outro para fiscalizá-los ou se possuem uma única estrutura funcional para realizar ambas as funções. Quanto ao FUNPEMG, objeto de estudo desta pesquisa, a legislação mineira instituiu dois conselhos, um para geri-lo e outro para controlá-lo, situação similar à da maioria dos estados (74,1% – vide Tabela 8).

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, na medida em que as autoridades, que administram o sistema, são as quem fiscalizam sua própria gestão.

Tabela 8: 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 membros listadas no Apêndice B
Elaboração: O autor.

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

Neste estudo, analisar-se-á apenas a paridade aritmética, pois não há dados dos outros estados que permitam inferir se, mesmo com a existência da paridade aritmética, a outra se apresenta ou não como real. Referido estudo demandaria análise acurada do estudo das atas de reunião dos conselhos de todos os estados e a aplicação de questionários e entrevistas a variados atores.

No caso de Minas, o Conselho de Administração possui composição numérica idêntica. São doze membros, seis representantes do governo e seis dos servidores ativos e inativos, não havendo a representatividade dos pensionistas, em que pese ostentarem a mesma condição de beneficiários que a dos inativos. Dentre os seis representantes dos servidores, apenas dois (oriundos da Assembleia Legislativa e do Poder Judiciário) não são escolhidos pelo governador. Além disso, o presidente do conselho será sempre um agente que compõe o secretariado do governo (Presidente do IPSEMG), não sendo eleito pelos pares, e sim nomeado pelo governador.

Relativamente aos outros estados, a composição dos conselhos é bastante diversificada. Há conselhos paritários e não paritários, além de alguns possuírem papéis híbridos, acumulando as funções administrativas e fiscais. Diante disso, o aspecto da paridade aritmética será analisado apenas sob a ótica dos conselhos de administração.

Conforme se verifica na tabela abaixo, em mais de 40% (entre eles Minas Gerais), há paridade, ao passo que em mais de 48% não se faz presente. Dentre estes, com exceção do Estado do MS, que detém uma quantidade maior de representantes dos servidores como membros dos seus respectivos conselhos de administração, os demais possuem maior número de conselheiros governamentais, situação que denota dificuldade de representação dos servidores nesse espaço público em que seus próprios interesses são objeto de discussão e deliberação.

Tabela 9: Representatividade das instituições governamentais e dos servidores públicos na composição dos conselhos de administração dos 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 membros listadas no Apêndice B
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 representantes da sociedade civil: empregadores, trabalhadores e aposentados.

Logo, da mesma forma que esse fórum, além de haver interesses distintos entre representantes dos ativos e inativos do FUNPEMG⁶⁶, o que, segundo a evidência empírica apontada por Lopez (2009), dificultaria o consenso dentro do próprio funcionalismo, esses membros ainda representam, em boa parte das vezes, interesses colidentes, advindos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, entidades governamentais e variadas organizações representativas.

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 de poder, e como a maioria desses espaços possui representantes dos servidores ativos e inativos, o que dificulta o consenso dentro do próprio funcionalismo, nota-se que as pretensões dos representantes da sociedade 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 10).

Tabela 10: Formas de provimento dos presidentes dos conselhos de administração 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 membros listadas no Apêndice B

Elaboração: O autor.

Nas situações equivalentes à do Estado de Minas Gerais, em que o presidente ou é membro nato ou é escolhido livremente pelo governador, 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.

⁶⁶Para realização de tal assertiva, partiu-se do pressuposto de que os representantes defendem os mesmos interesses de suas entidades de vinculação.

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

De acordo com Schwarzer (2009), a divisão e a identificação de responsabilidades num espaço deliberativo são essenciais. Ao comentar sobre as dificuldades encontradas pelo MPS na condução dos trabalhos do CONAPREV, o autor afirma que

O principal obstáculo encontrado durante a existência do Conselho é a ideia de que o Ministério da Previdência Social – MPS necessita exercer papel preponderante no CONAPREV. Entretanto, o MPS, assim como alguns Estados, entende que o Conselho existe como parceria entre os gestores previdenciários. Assim, é necessário que a gestão do Conselho ocorra de forma transparente e democrática, com a definição de corresponsabilidades. (SCHWARZER, 2009, p. 19)

Segundo mencionado autor, a melhor forma encontrada para criar essa percepção foi a criação de grupos de trabalho, ideia similar à da Câmara Temática proposta por Dagnino (2002) e Tatagiba (2002), onde os estados assumem papéis específicos sobre o aprofundamento do estudo de certa matéria. Dessa maneira, todos os membros do CONAPREV, além dos representantes do Governo Federal, irão sentir-se corresponsáveis pela condução dos trabalhos desse conselho.

No tocante à forma de provimento dos conselheiros, além de averiguar se são nomeados ou eleitos, analisou-se a duração do mandato e se são destituíveis a qualquer tempo. No caso de Minas, os membros do Conselho de Administração do FUNPEMG, indicados pelas entidades representativas, são todos 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 Executivo a partir de lista tríplice elaborada pelas entidades de vinculação.

Não obstante a representatividade dos servidores estar numericamente preservada, essa situação demonstra certa fragilidade democrática na composição desse conselho de administração, pois o Chefe do Executivo, além de presidi-lo por meio de agente de seu secretariado e de possuir o voto de qualidade, participa

diretamente da escolha de mais da metade (66,6%) dos representantes do funcionalismo público.

Em relação aos RPPSs dos outros estados, foram mapeados quatro tipos de provimento dos conselheiros não governamentais (Tabela 11). Mais de 70% dos conselhos têm os representantes dos servidores nomeados ou eleitos pelo governador mediante envio de lista única⁶⁷ (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 prevêem a condição de destituição a qualquer tempo de seus conselheiros e outros permaneceram silentes. Uns admitem a recondução, outros não.

Tabela 11: Formas de provimento de membros não governamentais dos conselhos de administração 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 membros listadas no Apêndice B

Elaboração: O autor.

Observação: (*) No caso de Minas Gerais⁶⁸, a indicação é feita mediante lista tríplice e não lista única.

(**) No caso de Roraima, a eleição é feita apenas para um vencedor e não para os três primeiros.

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 técnica dos conselheiros e de retribuição pecuniária pela prestação desse tipo de serviço não é recente.

O pagamento de verba de representação remonta à criação do primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão (o IAPM, em 1933), cujos membros recebiam

⁶⁷Dentre estes, excepcionam-se os Estados de Minas e Roraima, que enviam para o governador lista tríplice (e não única) contendo os representantes dos servidores para escolha e nomeação.

⁶⁸No caso de MG, 66,7% dos representantes do funcionalismo são escolhidos pelo governador de acordo com a lista tríplice apresentada por cada entidade e apenas 33,3% são por elas indicados.

remuneração por presença às reuniões, sendo que a exigência de capacitação já era exigida (mesmo que presumidamente), pois a nomeação dos representantes dos empregadores só podia recair sobre os diretores ou principais administradores de empresas⁶⁹. Oportuno registrar que esse tipo de regramento (inexistente à época das CAPs) derivou-se da criação dos IAPs, momento em que o governo passou a integrar o sistema interferindo inclusive no processo de escolha dos conselheiros⁷⁰.

O Estado de Minas Gerais optou por exigir que os membros dos conselhos do FUNPEMG sejam pessoas com nível superior de escolaridade, de reputação ilibada e com 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 12) e quase metade (48,1%) não exige qualificação de seus membros (Tabela 13) conforme se pode depreender das tabelas abaixo.

Tabela 12: RPPSs estaduais que remuneram os membros do conselho de administração – 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 membros listadas no Apêndice B

Elaboração: O autor.

Tabela 13: RPPSs estaduais que exigem qualificação dos membros do conselho de administração – 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 membros listadas no Apêndice B

Elaboração: O autor.

Ainda em relação a esse tópico, procurou-se averiguar se os RPPSs 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 por conta da importância da função ou pela responsabilidade atribuída

⁶⁹Art. 3º, § 3º, do Decreto nº 24.077, de 1934.

⁷⁰A nomeação dos conselheiros era feita por decreto e era referendada pelo Ministro do Trabalho.

ao conselheiro pela Lei nº 9.717⁷¹, 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 14). Em razão disso, parece haver forte correlação entre “qualificação” e “verba de representação” no âmbito dos conselhos de administração dos 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 reconhece sua importância, 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 de tal função.

Tabela 14: Conselhos de administração 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 membros listadas no Apêndice B

Elaboração: O autor.

Sintética e relativamente às variáveis analisadas nesta subseção, veja-se abaixo como o caso do Estado de Minas Gerais, por meio do FUNPEMG, situa-se perante o cenário nacional dos regimes próprios de previdência estaduais.

⁷¹Segundo preceitua o art. 8º da Lei nº 9.717/98 (que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPSs), os membros dos conselhos dos RPPSs respondem por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se no que couber ao regime repressivo da Lei nº 6.435, de 1977. Segundo o art. 75 dessa lei, as penalidades aplicáveis são advertência, multa pecuniária, suspensão do exercício do cargo, e inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargo de direção de entidades de previdência, sociedades seguradoras e instituições financeiras. Ademais, segundo registra seu art. 76, os gestores e conselheiros responderão solidariamente com a instituição de previdência pelos prejuízos causados a terceiros em consequência do descumprimento de normas referentes às operações previstas nesta Lei e pela falta de constituição das reservas obrigatórias.

Tabela 15: Análise comparativa dos conselhos de administração dos RPPSs estaduais – Brasil – 2010

Variáveis	Minas Gerais	Experiências estaduais
Criação de conselhos com funções distintas (uma para gerir e outra para controlar)	Sim	74,1%: sim 14,8%: não. Criaram apenas um conselho que exerce as funções de deliberação e fiscalização 11,1%: sem informação
Forma de provimento do presidente do conselho de administração	Membro nato (presidente do IPSEMG, cargo de livre nomeação e exoneração)	29,6%: escolhido pelos seus pares 51,9%: membro nato ou escolhido livremente pelo governador 7,4%: escolhido pelo governador entre os conselheiros. 11,1%: sem informação
Composição paritária do conselho	Sim	40,7%: sim 48,2%: não 11,1%: sem informação
Forma de provimento dos conselheiros não governamentais	Escolhidos pelo governador e apenas 2 indicados pelas entidades de origem (caso peculiar), sendo ambos, ao final, nomeados pelo governador	55,6%: Nomeação pelo governador de acordo com indicação da entidade 14,8%: Nomeação pelo governador de acordo com eleição da entidade 7,4%: Nomeação pelo governador 11,1%: eleição pela entidade 11,1%: sem informação
Retribuição pelo exercício da função de conselheiro (remunerada ou gratuita)	Exige qualificação e remunera	29,6%: Exige qualificação e remunera 11,1%: Exige qualificação e não remunera 40,7%: Não exige qualificação e não remunera 7,4%: Não exige qualificação e remunera 11,1%: Sem informação

Fonte: Legislação dos estados membros constante do Apêndice B.

Elaboração: O autor.

Na próxima subseção, serão abordados os aspectos institucionais, políticos e sociais atinentes ao funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG, por meio do cotejo da literatura que trata dos problemas acerca da representação e participação social no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas.

5.2.2 Análise do funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG

Aqui, além dos aspectos observados na subseção anterior para os conselhos do FUNPEMG, serão apresentados os resultados da análise do conteúdo das sessenta e uma atas de reunião do Conselho de Administração do FUNPEMG, de maio de 2003 a maio de 2008. Além disso, será apresentada tabulação das

respostas dos questionários aplicados aos membros do Conselho de Administração e a alguns segurados do FUNPEMG.

5.2.2.1 Atas de reunião do conselho

A sustentação teórica da presente análise pautou-se na problemática apontada pela literatura e complementada pelos indicadores listados no Guia Prático para Avaliação de Processos Participativos⁷². Relativamente ao teor das atas de reunião do conselho, constatou-se que, até por conta da jovialidade e das atuais responsabilidades⁷³ do FUNPEMG, os assuntos habitualmente tratados se referiram à gestão contábil-financeiro-atuarial do fundo (tabela 16).

Tabela 16: Assuntos habitualmente tratados nas reuniões do Conselho de Administração do FUNPEMG – 2003-2008

Estado	Assuntos
Minas Gerais	Evolução da aplicação dos recursos, apresentação de proposta de política anual de investimentos, apresentação de valores das aplicações financeiras, apresentação de fluxo de entrada de recursos financeiros, apresentação de performance mensal do Fundo, apresentação sobre a alocação patrimonial, apresentação de avaliação atuarial, previsão de orçamento, aprovação de contas e de relatório de prestação anual de contas.

Fonte: Atas de reunião do Conselho de Administração do FUNPEMG de maio/2003 a maio/2008.

Elaboração: O autor.

Depois de depurados os temas rotineiros, apuraram-se trinta reuniões (49,2%) que abordaram assuntos não habituais constantes da “ordem do dia” estipulada pelo Presidente do Conselho de Administração do FUNPEMG, de um total de sessenta e uma reuniões.

Além disso, verificou-se que em vinte reuniões (32,8%) os conselheiros apresentaram assuntos para debate que não constavam da “ordem do dia”, sendo seis apresentados pelo Presidente e quatorze, pelos demais.

Tais dados denotam a intenção do conselho de debater assuntos que vão além das questões rotineiras e o nível de envolvimento dos conselheiros quanto à responsabilidade de suas atribuições, na medida em que submeteram à apreciação do conselho boa quantidade de matérias extrapauta e não comumente

⁷²Para maior detalhamento, vide teor do Apêndice E.

⁷³Até o instante, permanece a cargo do FUNFIP a concessão e o pagamento dos benefícios devidos aos segurados do FUNPEMG, que assumirá tais atividades apenas em 2013.

tratadas nas reuniões do conselho⁷⁴.

Ainda em relação à natureza dos assuntos deliberados nas reuniões do Conselho de Administração do FUNPEMG, foram abordados, poucas vezes, temas referentes à transparência⁷⁵ e à democratização da gestão⁷⁶.

No que concerne à questão da representatividade⁷⁷ (presença dos conselheiros nas reuniões - Tabela 17), verificou-se que apenas dois representantes das instituições de governo (Presidente e Secretaria de Planejamento) e dois dos servidores (Assembleia e Ministério Público) obtiveram presença absoluta.

Os conselheiros com menor participação são os representantes da Assembleia (29,5%) e do Tribunal de Contas (39,3%). Ao se analisar a participação dos conselheiros de acordo com a entidade de origem, constata-se importante problema de representatividade, na medida em que os conselheiros dos servidores públicos ativos do Poder Executivo, que representam o maior número de segurados (86,3% – Tabela 18), são justamente os que menos compareceram às reuniões (70,5% – Tabela 17).

Tabela 17: Presença em reuniões dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – mai.2003-2008

Tipo de representação	Espécies de membros	Presenças em 61 reuniões	Percentual de presença
Representantes das instituições governamentais	Presidente	61	100,0%
	Secretaria de Planejamento e Gestão	61	100,0%
	Assembleia Legislativa	18	29,5%
	Poder Judiciário	54	88,5%

⁷⁴Matérias extrapauta e não rotineiras tratadas nas reuniões do Conselho de Administração do FUNPEMG: discussão sobre aplicabilidade da Lei de Licitações na compra de títulos, sugestão de elaboração de minuta de Decreto regulamentando a prestação de contas ao Tribunal de Contas, questionamento acerca do cadastro de segurados, sugestão de envio de carta aos órgãos para conscientização e sensibilização dos servidores, sugestão de contratação de auditoria contábil, proposta de contratação de consultoria para obter certificação ISO, sugestões para mudança do Estatuto, sugestão de inserção de questões previdenciárias na pauta das reuniões, solicitação de pesquisa mais detalhada sobre as projeções de ingressos de novos segurados, preocupação com o atraso no recolhimento das contribuições e sugestão de atualização da Lei Complementar nº 64.

⁷⁵Sugestão de criação de sítio eletrônico do fundo, fóruns de discussão entre gestores e conselheiros e disponibilização das atas de reunião na internet, envio de relatório aos segurados.

⁷⁶Sugestão para que os conselheiros tragam às reuniões matérias para debate.

⁷⁷Questão importante a ser analisada atrelada ao aspecto da representatividade, que não foi tratada nesta pesquisa, refere-se à comprovação ou refutação da hipótese segundo a qual o pagamento de verba de representação aos conselheiros (devida por presença em reunião) influencia positivamente o seu comparecimento. Veja-se na Tabela 15 que, com exceção dos representantes da Assembleia, Tribunal de Contas e dos servidores do Tribunal de Contas, a menor taxa de participação dos conselheiros é superior a 70%. Para que se possa testar tal hipótese, como critério de comparação, seria razoável analisá-la noutro tipo de conselho, como por exemplo, o Conselho Deliberativo do IPSEMG, cuja presença do conselheiro não é remunerada (arts. 59-63 da Lei nº 1.195/54), malgrado a importância de suas atribuições (art. 129 do Decreto-lei nº 1.416/45: fiscalizar e opinar sobre todas as questões relativas à gestão do Instituto).

	Ministério Público	52	85,2%
	Tribunal de Contas	24	39,3%
Representantes dos servidores públicos	Servidores ativos do Poder Executivo	43	70,5%
	Servidores inativos do Poder Executivo	57	93,4%
	Servidores da Assembleia Legislativa	61	100,0%
	Servidores do Ministério Público	61	100,0%
	Servidores do Tribunal de Contas	47	77,0%
	Servidores do Poder Judiciário	54	88,5%

Fonte: Apêndice I.

Elaboração: O autor.

Tabela 18: Quantidade de segurados de acordo com a espécie de membros do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – jan.2010

Tipo de representação	Espécies de membros	Número de segurados	Percentual sobre o total
Representantes dos servidores públicos	Servidores ativos e inativos do Executivo	57.992	86,3%
	Servidores da Assembleia Legislativa	320	0,5%
	Servidores do Ministério Público	228	0,3%
	Servidores do Tribunal de Contas	196	0,3%
	Servidores do Poder Judiciário	8.443	12,6%
	Órgão inconsistente	54	0,1%

Fonte: Sistema de Gestão Previdenciária do FUNPEMG.

Elaboração: O autor.

Considerando-se todos os membros do Conselho de Administração do FUNPEMG, constata-se que os representantes dos servidores compareceram maior número de vezes que os conselheiros governamentais, sendo que 88,2% (323) dos assentos destinados aos representantes dos servidores (366⁷⁸) foram ocupados nas reuniões, ao passo que apenas 73,7% (270) dos assentos dos conselheiros governamentais (366) foram por estes ocupados.

A ausência dos membros nas reuniões, principalmente a dos conselheiros governamentais (vide Tabela 17), e sua rotatividade (vide Apêndice J), aliadas à possibilidade de envio de representantes com pouco ou nenhum poder de decisão, possibilita, de acordo com Tatagiba (2002), a geração de uma aliança frágil, o que provoca, a curto e médio prazos, o esvaziamento do conselho.

Apenas um terço dos conselheiros (um representante governamental e três dos servidores) não foi substituído. A maior rotatividade se deu junto aos conselheiros governamentais: o Presidente do IPSEMG, que é o Presidente do Conselho de Administração do FUNPEMG, e o representante da Assembleia, que foram substituídos quatro vezes em cinco anos. Com exceção dos representantes dos servidores públicos inativos do Poder Executivo, que foram substituídos quatro

⁷⁸6 assentos/reunião x 61 reuniões = 366 assentos em todas as reuniões por espécie de conselheiro.

vezes, os demais representantes dos servidores públicos quase não sofreram modificações.

Quando se observa a quantidade de conselheiros presentes por reunião (vide Apêndice I), nota-se que, até a saída do membro do Tribunal de Contas (ocorrida em março de 2006) em uma única reunião (dia 31/3/2004), de um total de trinta e cinco reuniões, compareceram todos os doze conselheiros.

A partir da saída do representante dos servidores do Tribunal de Contas (28/05/2007), instante em que o conselho passou a contar com apenas dez membros, somente cinco reuniões, de um total de treze reuniões, obtiveram o quórum máximo (de dez conselheiros).

E entre a saída do representante do Tribunal de Contas (março de 2006) e a do representante dos servidores do Tribunal de Contas (28/05/2007), momento em que o quórum máximo era de onze membros, nenhuma reunião obteve quórum máximo (Tabela 19).

Tabela 19: Número de vezes em que as reuniões contaram com certo número de membros do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – mai.2003-2008

Número de conselheiros presentes por reunião	Número de vezes em que as reuniões contaram com certo número de conselheiros	Número de conselheiros presentes por reunião	Número de vezes em que as reuniões contaram com certo número de conselheiros
1	0	7	0
2	0	8	5
3	0	9	18
4	0	10	24
5	0	11	11
6	1	12	2

Fonte: Confeccionada com base no teor do Apêndice I.

Elaboração: O autor.

5.2.2.2 Questionário aplicado aos membros do conselho

Outra forma utilizada para verificar a capacidade de funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG foi a aplicação de questionário aos seus membros.

Entre os dez conselheiros que receberam o questionário, oito o responderam. As perguntas foram elaboradas de acordo com a metodologia descrita na Seção 4. O perfil de ambas as espécies de conselheiros assemelha-se quanto à relação com o atual Governo e à escolaridade, e se distingue quanto ao nível de renda (Tabela 20). A maioria (seis; 75%) possui relação com a atual Administração

por serem titulares de cargos comissionados⁷⁹.

Outro aspecto refere-se à renda, que, no caso dos representantes das instituições governamentais, é consideravelmente superior à dos conselheiros que representam os servidores, cabendo registrar que todos estão situados numa faixa de renda bastante superior à média da dos demais servidores, que, em dezembro de 2007, era da ordem de R\$1.300,00⁸⁰, atuais dois a três salários mínimos (R\$510,00).

Tabela 20: Perfil dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à relação com o Estado e níveis de escolaridade e renda – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Relação com a atual Administração	50% são titulares de cargo em comissão/função pública.	Todos são titulares de cargo em comissão/função pública.
Nível de escolaridade	Todos são pós-graduados (75% são especialistas e 25% são doutores).	75% são pós-graduados (50% são especialistas e 25% são mestres).
Nível de renda	Os que informaram (50%) possuem renda de 10-20 salários mínimos.	25% possuem renda de 20-30 salários mínimos e 75%, acima de 40.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

Em relação à representatividade (Tabela 21), nele considerado o fluxo de informações estabelecido entre representantes e representados e a fidelidade do discurso dos representantes ao pensamento da entidade de vinculação, verificou-se posições divergentes tanto entre os conselheiros que representam as mesmas entidades, quanto entre todos eles.

Constatou-se baixa iniciativa dos conselheiros não governamentais, de suas entidades de vinculação e das entidades governamentais em proporcionarem transparência aos assuntos deliberados nas reuniões. Além disso, verificou-se que três (37,5%) dos conselheiros não deliberam de acordo com as diretrizes da sua entidade de vinculação.

Esse cenário demonstra limitações na capacidade de representação dos conselheiros e entidades de vinculação, o que denota a importância do Estado de se tornar pró-ativo e proporcionar a divulgação dessas informações, seja por

⁷⁹Indagação que merece abordagem em outra pesquisa é aquela segunda a qual será que essa aproximação funcional (exercício de cargo comissionado) poderia causar constrangimento aos conselheiros não governamentais e interferir na sua capacidade deliberativa, distanciando-os das diretrizes das entidades de origem e dos interesses dos seus representados? E, em caso positivo, o que poderia ser feito para eliminar ou mesmo reduzir essa ingerência?

⁸⁰Apresentação dos resultados da avaliação atuarial do FUNPEMG (data-base: 31 de dezembro de 2007), disponível em: <http://www.ipsemg.mg.gov.br/images/orientacao_normativa/funpemg%20-%20avalia%E7ao%20atuarial%20-%202007%20-%20apresentacao.pdf>.

conta de sua complexidade ou pela debilidade do tecido social de se auto-organizar para o exercício de uma função de controle sobre a política previdenciária regional.

Em virtude disso, Avritzer e Costa (2004) reconhecem a necessidade de construção de processos de alfabetização política e de estruturas específicas de captação de interesses daqueles que não possuem capacidade comunicativa desenvolvida, sob pena de o espaço público prestar-se apenas à captação das demandas dos que historicamente dominaram o discurso verbal, mediante a participação da sociedade e o envolvimento do governo.

Avritzer (2008) denomina este modelo de “desenho participativo interativo” e entende que seu êxito está relacionado não ao desenho, mas à forma como se articulam o desenho participativo, a organização da sociedade civil e a capacidade institucional e a vontade política do governo de implementar essa nova forma de gerir a coisa pública.

Tabela 21: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à representatividade – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Representatividade	<p>75% reconheceram que “às vezes” repassam informações sobre os assuntos deliberados nas reuniões do conselho e o outro conselheiro restante disse que sempre as repassa.</p> <p>Todos afirmaram que a sua entidade de vinculação “às vezes” informa aos segurados acerca das matérias deliberadas e assim o fazem por vários meios: imprensa oficial, informativo e sítio eletrônico.</p> <p>50% disseram que deliberam nas reuniões do conselho de acordo com as diretrizes traçadas pela entidade de origem.</p>	<p>50% reconheceram que “sempre” repassam informações sobre os assuntos deliberados em reuniões; 25% disseram que “às vezes” as repassam e um deles se absteve de responder.</p> <p>50% afirmaram que a sua entidade de vinculação (no caso, os Poderes ou entidades públicas) “às vezes” informa aos segurados acerca das matérias deliberadas e assim o fazem por meio de canais diversos: imprensa oficial, sítio eletrônico e informativo periódico.</p> <p>75% disseram que deliberam nas reuniões do conselho de acordo com as diretrizes traçadas pela entidade de origem.</p>

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

No tocante à capacidade de abertura do espaço de decisão do Conselho de Administração do FUNPEMG como espaço público deliberativo e de partilha de poder (Tabela 20), apenas três (37,5%) conselheiros discordaram sobre a possibilidade de representante da sociedade civil compor o conselho. E o fizeram ao argumento de que ele dificilmente teria conhecimentos sobre o RPPS (de forma a

garantir uma administração segura), porque este assunto não seria do interesse da sociedade e porque o FUNPEMG é um fundo fechado, cujo interesse, em tese, seria tão somente do participante e do patrocinador.

Os outros cinco (62,5%) reconheceram a importância desse tipo de ator social ao fundamento de que sua participação aumentaria a transparência, traria a visão da sociedade civil sobre o serviço público, possibilitaria novas ideias não apegadas ao corporativismo ou ao espírito de classe e que, por se tratar de um contribuinte, poderia proporcionar maior transparência aos trabalhos.

Todavia, atualmente, o FUNPEMG não prevê assento no seu Conselho de Administração para representante da sociedade civil que não seja servidor público estadual ou representante de um dos Poderes ou entidades públicas do Estado, discussão que merece ser estudada noutra pesquisa⁸¹.

Quanto ao grau de abertura do processo (Tabela 22), todos os conselheiros possuem visões distintas sobre a participação de interessados nas reuniões do Conselho de Administração. A maioria acredita que as reuniões são restritas aos membros do conselho e a minoria, conflitadamente, entende que as reuniões são abertas ao público interessado.

O Estatuto do FUNPEMG⁸², em seu art. 10, § 5º, não obstante prever a possibilidade de certas matérias serem, excepcionalmente, consideradas sigilosas, não tratou explicitamente acerca da possibilidade de cidadãos, que não sejam membros ou convidados, assistirem às reuniões.

Importante registrar, a título de comparação, que as reuniões dos Conselhos de Previdência Social, órgãos consultivos e de deliberação do RGPS criados em 2003, são abertas ao público. Nesse sentido, seria razoável analisar a viabilidade de explicitar no Estatuto do FUNPEMG tal situação, seja para impedir, caso assim entenda, ou mesmo para regulamentar como se daria essa presença.

Tabela 22: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto ao grau de abertura dos espaços de decisão e do processo – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Grau de abertura dos espaços de	50% discordaram acerca da possibilidade de um representante da	75% discordaram acerca da possibilidade de um representante da

⁸¹Exemplo disso é a experiência do RPPS do Paraná, que, no Conselho de Administração, possui um representante da sociedade, indicado pela Associação dos Fundos de Pensão do Paraná e, no Conselho Fiscal, um representante da sociedade indicado pelo Conselho Regional de Contabilidade.

⁸²Disponível em: <http://www.ipsemg.mg.gov.br/images/stories/pdf/estatuto_funpemg_2005.pdf>.

decisão	sociedade civil compor o Conselho de Administração.	sociedade civil compor o Conselho de Administração.
Grau de abertura do processo	50% acreditam que as reuniões são restritas aos conselheiros e convidados e a outra metade, abertas a todos os interessados.	75% afirmaram que as reuniões são restritas aos conselheiros e convidados e os outros 25%, abertas a quaisquer interessados.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

A maioria dos seus membros (6; 75%) afirma ser o Conselho de Administração do FUNPEMG um espaço público de caráter deliberativo e identifica a figura do Presidente como líder na condução de seus trabalhos (Tabela 23), situação que denota a importância da iniciativa e da liderança no direcionamento das ações do conselho.

Tabela 23: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à transversalidade e iniciativa e liderança – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Transversalidade	75% disseram tratar-se de um espaço deliberativo e os outros 25% não responderam.	75% disseram tratar-se de um espaço deliberativo e os 25% restantes disseram se tratar de espaço informativo e consultivo.
Iniciativa e liderança	75% identificaram a figura do presidente como líder na condução dos trabalhos.	75% identificaram a figura do presidente como líder na condução dos trabalhos.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

Todos conselheiros disseram que as atribuições do FUNPEMG são claras, quase todos afirmaram que elas são exercidas, todos declararam que o conselho, além de apresentar diagnósticos e estabelecer diretrizes de trabalho de curto, médio e longo prazo, executa-os integralmente (Tabela 24).

Além disso, com base na análise das atas de reunião, constatou-se que todas as demandas apresentadas receberam os devidos encaminhamentos pelo órgão executor do fundo, o IPSEMG, especialmente a revisão do Estatuto do FUNPEMG e do regulamento de credenciamento das instituições financeiras, a realização de auditorias externas e a aquisição de sistema de gestão previdenciária. Tal situação clarifica a importância da (e comprova a) capacidade de planejamento das ações do FUNPEMG.

Tabela 24: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à clareza dos objetivos e planejamento e recursos – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Clareza dos objetivos	Todos entendem que as atribuições do conselho são claras e efetivamente exercidas.	Todos entendem que as atribuições do conselho são claras e 75%, que são efetivamente exercidas.
Planejamento e recursos	Entendem que o conselho, além de apresentar diagnósticos e de estabelecer diretrizes de planejamento, executa-as integralmente.	Entendem que o conselho, além de apresentar diagnósticos e de estabelecer diretrizes de planejamento, executa-as integralmente.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

Quanto à relevância da participação como aspecto de valorização da cidadania (Tabela 25), os conselheiros que representam o funcionalismo acreditam que os segurados não possuem uma visão clara sobre a importância da participação e argumentam que não se interessam por que sabem que seus direitos estão tratados no texto constitucional. Um deles afirma “que o foco do FUNPEMG não é quem participa do ponto de vista de defesa de classe”, mas quem possui capacidade técnica, visão de acompanhamento de recursos e de controle.

Já os conselheiros governamentais possuem visões diversas: que a sociedade não tem uma cultura participativa; que a participação dos segurados se dá de forma incipiente, sendo um aspecto que precisa ser melhorado; e que os segurados se sentem mais seguros com o papel de seus representantes, que agem como verdadeiros procuradores. Outro disse que os milhares de segurados admitidos anualmente não devem estar sendo informados sobre o FUNPEMG e afirma que uma das funções do conselho é proporcionar a realização dessa comunicação, levando as informações aos segurados.

Tabela 25: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à relevância da participação – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Relevância da participação (valorização subjetiva da cidadania)	Apesar de reconhecerem a importância do assunto, entendem que a grande maioria não possui uma visão clara sobre “participação”.	Possuem diversas opiniões sobre a visão dos segurados acerca da importância da participação.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

Para participar do debate, é necessário ter conhecimento acerca da realidade atual da matéria posta em discussão. Diante disso, foi questionado aos membros do Conselho de Administração qual é a realidade do FUNPEMG (Tabela 26). Apesar de ambas as espécies de conselheiros terem emitido pronunciamento sobre a situação atual do fundo, o diagnóstico participativo apresentado pelos conselheiros governamentais foi diverso do descrito pelos representantes dos servidores.

Enquanto os representantes dos servidores públicos apresentaram um diagnóstico financeiro-atuarial (até porque as obrigações do FUNPEMG ainda estão limitadas à gestão de seu patrimônio), os conselheiros governamentais foram adiante. Eles descreveram essa mesma diagnose e ainda afirmaram a necessidade de se avançar na questão do acompanhamento e da participação dos segurados, além da criação de uma estrutura que permita uma eficaz concessão de benefícios.

Tabela 26: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto ao diagnóstico participativo – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Diagnóstico participativo	Unanimemente, reconheceram que FUNPEMG tem sido bem gerido e que está equilibrado financeira e atuarialmente.	Reconheceram que o fundo é bem administrado e que está equilibrado em todos os seus termos. Além disso, há alguns que afirmam que os dados são disponibilizados a todos os conselheiros e as explicações são dadas a contento e outro que diz ser necessário avançar na questão do acompanhamento e participação dos segurados, além da criação de uma estrutura que permita uma eficaz concessão de benefícios.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

As questões da capacidade de proposta de agenda e da qualidade da informação foram avaliadas pelos conselheiros como positivas (Tabelas 27 e 28). Todos eles acreditam que possuem capacidade de apresentação de assuntos para serem deliberados em reunião, não obstante o Estatuto do FUNPEMG previr que apenas será objeto de discussão a matéria constante da “ordem do dia”, que, por sua vez, é definida exclusivamente pelo Presidente⁸³.

Independentemente da restrição regulamentar, constataram-se várias

⁸³§ 2º do art. 14 c/c inciso IV do art. 15 e § 1º do art. 17, ambos do Estatuto do FUNPEMG.

iniciativas por parte de seus membros, especialmente daqueles que representam o funcionalismo público. Em um terço das reuniões, foram apresentados, além dos assuntos da “ordem do dia”, nove temas pelos conselheiros governamentais e treze, pelos não governamentais, para discussão no conselho.

Tabela 27: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à capacidade de proposta de agenda – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Capacidade de proposta de agenda	Todos eles acreditam que possuem capacidade efetiva de apresentação de assuntos para deliberação nas reuniões do conselho.	Todos eles acreditam que possuem capacidade efetiva de apresentação de assuntos para deliberação nas reuniões do conselho.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

Em relação à qualidade da informação (canais de difusão, pluralidade de fontes e clareza e utilidade da informação – Tabela 28), todos disseram que as deliberações do conselho são divulgadas pela imprensa oficial, internet e informativo periódico. Na visão de boa parte dos conselheiros, a clareza das informações prestadas pelo fundo aos segurados necessita ser melhorada, pois reconheceram não serem suficientemente claras para o entendimento da maioria dos segurados, apesar de entenderem que lhes são úteis.

Tabela 28: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à qualidade da informação – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Qualidade da informação	Todos afirmaram que as deliberações tomadas no conselho são divulgadas e o são por meios variados: imprensa oficial, sítio eletrônico, informativo e outros. 75% entendem que as informações divulgadas são claras o suficiente para o entendimento da maioria dos segurados e que lhes são úteis.	Todos afirmaram que as deliberações são divulgadas e o são por vários meios: imprensa oficial, sítio eletrônico, informativo. Apenas a metade entende que as informações divulgadas às vezes são claras para o entendimento da maioria dos segurados e que lhes são úteis.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

De acordo com seus membros (tabela 29), as decisões do Conselho de Administração do FUNPEMG são implementadas e divulgadas pela imprensa oficial, internet e informativo. Quase todos (seis; 75%) reconheceram o Conselho Fiscal como órgão de controle do Conselho de Administração.

Além do órgão regulador dos RPPSs, o MPS⁸⁴, e do Tribunal de Contas do Estado (que detém atribuição legal específica para emitir parecer em separado sobre o balanço e os relatórios atuariais, encaminhando-os, com suas conclusões, à Assembleia⁸⁵), a gestão do FUNPEMG é fiscalizada por instância distinta da que o administra: o Conselho Fiscal, composto por representantes dos Poderes e entidades governamentais, além de representantes dos segurados ativos e inativos. Demais disso, qualquer cidadão pode relatar irregularidades perante o Ministério Público estadual.

Tabela 29: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto aos resultados e formato da devolução e existência de órgãos de acompanhamento – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Implementação dos resultados	Todos afirmaram que as decisões do conselho são implementadas.	Todos afirmaram que as decisões do conselho são implementadas.
Formato da devolução dos resultados	O retorno dos resultados é informado aos segurados por meio da imprensa oficial, sítio eletrônico e informativo periódico.	O retorno dos resultados é informado aos segurados por meio da imprensa oficial, sítio eletrônico e informativo periódico.
Existência de órgãos de acompanhamento	Todos disseram que o Conselho Fiscal é o órgão de acompanhamento.	50% disseram que o Conselho Fiscal é o órgão de acompanhamento.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

Quase todos os conselheiros afirmaram que este tipo de gestão democrática adotada pelo FUNPEMG tem melhorado as relações entre governo e cidadãos e entre políticos e técnicos e que todos se sentem encorajados em continuar participando das reuniões do conselho por razões variadas (Tabela 30).

Relativamente aos conselheiros representantes dos servidores: uns acreditam que podem contribuir com sua experiência e há quem diga que está motivado em continuar trabalhando em prol do fundo ao argumento de que agora o sistema previdenciário de Minas Gerais elegeu o regime financeiro mais adequado a sua realidade (o de capitalização) com vistas a gerir eficientemente seus recursos.

Quanto aos conselheiros governamentais, todos se sentem motivados em continuar participando das reuniões por razões similares, todas com foco no sentimento de pertencimento e de entusiasmo. Um afirma ser uma área de interesse pessoal. Outro reconhece que, além de o fundo ser bem administrado, há várias

⁸⁴O MPS realiza, junto aos RPPSs, auditorias diretas e indiretas, neste caso, renovações do CRP.

⁸⁵§ 4º do art. 55 da Lei Complementar nº 64 de 2002.

metas que gostaria de contribuir para atingi-las. Outro se sente honrado com a responsabilidade de ser conselheiro e espera continuar colaborando para que o fundo cumpra o seu papel. E há quem se sinta motivado ao argumento de que em todas as reuniões são apresentadas explicações técnicas pelos gestores, proporcionando-lhes segurança para gerirem o Conselho de Administração.

Tabela 30: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto à melhoria da relação entre governo/cidadãos e políticos/técnicos e geração de cultura participativa – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Melhoria das relações entre os atores	Reconhecida por 75% deles.	Reconhecida por todos eles.
Geração de cultura participativa	Todos se sentem motivados em continuar participando das reuniões do conselho.	Todos se sentem motivados em continuar participando das reuniões do conselho.

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.
Elaboração: O autor.

No que concerne às oportunidades de capacitação e de valorização subjetiva dos participantes (Tabela 31), restou consignado que, não obstante todos os conselheiros sentirem-se tecnicamente preparados para o desempenho de suas atribuições, a maioria informou que apenas “às vezes” participa de treinamentos sobre previdência no serviço público.

Além disso, mais da metade (cinco; 62,5%) afirmou que o conselho não tem lhe proporcionado a necessária capacitação técnica. Quando a análise é feita no âmbito dos conselheiros governamentais, o percentual sobe para 75% (três), sendo que o único que afirma que o conselho a viabiliza entende que ela não é suficiente para o exercício de suas funções.

Tabela 31: Respostas dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG quanto a treinamento e capacitação – 2010

Variável	Respostas	
	Representantes do funcionalismo público	Representantes das instituições governamentais
Treinamento e capacitação	75% afirmaram que às vezes participam de treinamentos sobre RPPS, malgrado todos se sentirem tecnicamente capacitados para tanto. Os outros 25% disseram que sempre participam desse tipo de treinamento. Apesar de apenas 50% afirmarem que o conselho tem viabilizado essa capacitação, dentre eles, todos	75% afirmaram que às vezes participam de treinamentos sobre RPPS, malgrado todos se sentirem tecnicamente capacitados para tanto. Os outros 25% disseram que sempre participam desse tipo de treinamento. 75% afirmaram que o conselho não tem viabilizado essa capacitação técnica e para o conselheiro restante

	entendem sê-la suficiente para o exercício de suas atribuições.	(25%), que afirmou o contrário, ela não é suficiente para o exercício desse mister.
--	---	---

Fonte: Respostas ao questionário constante do Apêndice E.

Elaboração: O autor.

5.2.2.3 Questionário aplicado aos segurados do FUNPEMG

Em relação à capacidade de comunicação do FUNPEMG com seus segurados, foi aplicada uma série de perguntas (vide Apêndice G) a uma amostra de dez servidores de acordo com a metodologia descrita na seção anterior.

Todos os segurados nunca foram titulares de cargo em comissão ou função pública, quatro são pós-graduados em nível de especialização, outros quatro concluíram o 3º grau e os dois restantes possuem o 2º grau. Quase todos (nove) estão na faixa salarial de até cinco salários mínimos e um, entre cinco e dez salários. Mais da metade (seis) é oriunda do Executivo, três, do Judiciário e um, do Legislativo.

A maioria dos servidores (nove) não sabe o que significa “Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais”, sendo que seis nunca ouviram falar do FUNPEMG e três já ouviram falar, mas não sabem o seu significado. Apenas um sabe o que significa FUNPEMG. Ele tem ciência da existência dos conselhos do FUNPEMG e que eles são compostos por membros que representam os servidores públicos e as instituições governamentais, apesar de não ter ciência de que os sindicatos indicam três servidores para concorrerem a uma vaga nesses conselhos. Respondeu não saber que poderia concorrer a uma vaga de membro de um dos conselhos, caso fosse indicado pelo sindicato, e que não teria interesse em ser membro de um dos conselhos. Respondeu ainda não saber quem representa sua entidade de vinculação, nem como apresentar reclamação ao FUNPEMG, não obstante ter ciência de que esse fundo presta contas mensalmente pela internet.

Por fim, as sugestões para que o FUNPEMG melhore a comunicação com seus segurados foram as mais variadas: mala direta, internet, cartazes, servidores disseminadores de informação, tira dúvidas no site, boletins informativos disponíveis nos centros e agências regionais do IPSEMG, cartas de prestação anual de contas, telefone 0800, programa itinerante do FUNPEMG com palestras, inserção de palestra do FUNPEMG nos treinamentos para os servidores recém ingressos, mensagens em contracheques, informação sobre os direitos dos segurados.

Em razão de tais respostas, é razoável analisar a viabilidade de aplicação deste questionário a uma quantidade maior de segurados para, em caso de confirmação de tais resultados, seja estudada a possibilidade de criação de um programa permanente de comunicação do FUNPEMG com seus segurados.

Este programa teria por finalidade potencializar os já existentes canais de divulgação e criar espaços perenes de troca de informações e recepção de sugestões e/ou reclamações (como é o caso da Ouvidoria do RGPS⁸⁶). Esse programa proporcionaria transparência à gestão do FUNPEMG, estreitaria os laços de comunicação e de confiança⁸⁷ com seus segurados, melhoraria a prestação de serviços e reduziria a assimetria informacional dos segurados.

Além disso, seria necessário estabelecer duas outras frentes de ação. Uma para buscar desenvolver estoque de capital social⁸⁸ razoável a fim de estimular os segurados a participarem da gestão do FUNPEMG. Todavia, segundo o registro de Pateman (1992, p. 126), indaga-se “até que ponto a massa de trabalhadores aproveita as oportunidades formalmente abertas a eles e até onde é possível [...] ao indivíduo participar diretamente da tomada de decisões, como a teoria da democracia participativa sustenta que ele deveria?”.

A outra se refere à necessidade de articulação dos formatos participativos com a capacitação institucional do Estado e a sua vontade política de programar tais formatos. Esse modelo de “desenho participativo interativo”, denominação cunhada por Avritzer (2008), reconhece que o êxito dos processos participativos está relacionado não ao desenho, mas à forma como se articulam o desenho, a organização da sociedade civil e a vontade do governo de implementar tais processos.

Para tanto, o Estado deveria criar espaços para capacitar os segurados do FUNPEMG ao exercício da participação política por meio da aproximação do IPSEMG, gestor do FUNPEMG, a fim de se criar, num primeiro momento, um canal

⁸⁶Em 1986, o Decreto nº 92.700 instituiu em cada ente da federação a função não remunerada de Ouvidor da Previdência Social, a ser exercida por cidadão de notória reputação e reconhecido espírito público, designado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro da Previdência e Assistência Social. Referida função era autônoma em relação à administração federal e, seu exercício, considerado de relevante interesse público.

⁸⁷Para que o capital social se desenvolva, Calvo (2005), ao argumento de que a ausência de uma sociedade dotada de sentimento de pertencimento e de dinamismo direciona os cidadãos ao absenteísmo, reduzindo a sua capacidade participativa, defende a necessidade de criação de um canal de “confiança pública” entre os cidadãos e entre estes e o Estado.

⁸⁸Segundo Putnam (1993), o capital social é composto pela confiança, que favorece a solidariedade e a cooperação, transmitindo certeza quanto aos contratos e leis, podendo gerar previsibilidade.

confiante de diálogo social. E, num segundo momento, treiná-los para o hábito da cultura participativa, como forma de potencializar as ações de controle e fiscalização para, em último plano, melhorar a democratização da gestão do FUNPEMG.

5.2.3 Alguns apontamentos sobre os conselhos gestores do RPPS de Minas e do Paraná

Nesta subseção, serão apontados alguns aspectos atinentes aos conselhos de administração dos RPPSs de Minas Gerais e do Paraná que sejam minimamente passíveis de confrontação. Este estado foi escolhido em razão de ser um dos estados pioneiros (1998⁸⁹) na reestruturação previdenciária – diferente do caso de Minas Gerais, que reviu seu sistema apenas em 2002, com a publicação da Lei Complementar nº 64.

Para tanto, serão comparados os teores das atas de reunião do Conselho Mineiro (analisados na subseção anterior) com a maioria das atas de reunião do Conselho Paranaense, referente ao período compreendido entre junho de 2003 e dezembro de 2007.

No caso mineiro, questões “diversas”, como as que extrapolam os assuntos da pauta de reunião definida pelo Presidente do Conselho, foram postas para discussão pelos conselheiros em percentual significativamente menor que as apresentadas pelos membros do Conselho de Administração do RPPS Paranaense (tabela 32).

Depois de depurados os assuntos habitualmente tratados nas reuniões (levantados após a leitura das trinta e sete atas de reunião do Conselho do Paraná), apuraram-se vinte e uma reuniões (56,8%) que abordaram temas não rotineiros constantes da “ordem do dia”, estipulada pelo Presidente do conselho.

Além disso, verificou-se que, em vinte e cinco reuniões (67,6%), os conselheiros apresentaram assuntos para debate que não constavam da “ordem do dia”, sendo nove apresentados pelo Presidente e dezesseis, pelos demais.

Tabela 32: Tipos de assuntos tratados em reuniões do conselho de administração do RPPS estadual – Minas Gerais e Paraná – 2003-2008

Estado	Número de	Número de reuniões com	Número de reuniões com
--------	-----------	------------------------	------------------------

⁸⁹O Estado do Paraná, por meio da Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, criou o seu Sistema de Seguridade Funcional, transformando o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná em Serviço Social Autônomo, denominado PARANAPREVIDÊNCIA.

	reuniões realizadas	assuntos não habituais debatidos constantes da “pauta do dia”	assuntos debatidos não constantes da “pauta do dia”
Minas Gerais	61 100%	30 49,2%	20 32,8%
Paraná	37 100%	21 56,8%	25 67,6%

Fonte: Atas de reunião dos conselhos de administração dos RPPSs de Minas Gerais (mai.2003-mai.2008) e do Paraná (jun.2003-dez.2007)

Elaboração: O autor.

Esses dados refletem a intenção do conselho paranaense de debater assuntos que vão além da rotina, demonstrando a busca pela melhoria da gestão do regime. Em segundo lugar, eles denotam o nível de envolvimento dos conselheiros em relação as suas funções, além da possibilidade, expressamente prevista em regulamento, de todos apresentarem temas para serem discutidos no colegiado, situação esta distinta da do FUNPEMG, que não prevê tal possibilidade no seu Estatuto.

Da análise desta subseção, foram verificados dois aspectos (tabela 33). Um, refere-se à evolução da capacidade deliberativa do Conselho de Administração do RPPS Paranaense (criado em 1998⁹⁰) e o outro diz respeito ao comprometimento e ao amadurecimento dos seus próprios conselheiros.

Em relação ao primeiro, porque há previsão regulamentar expressa⁹¹ no sentido de que todos os conselheiros possam submeter aos demais membros qualquer assunto inerente aos interesses do RPPS para discussão e deliberação.

O segundo refere-se à natureza dos assuntos rotineiros deliberados pelos seus membros. Enquanto o de Minas limitou-se praticamente a questões contábil-financeiro-atuariais (até em virtude da sua jovialidade e de suas atuais atribuições), o do Paraná tratou dessas e de outras matérias.

Tabela 33: Assuntos habitualmente tratados nas reuniões dos Conselhos de Administração do FUNPEMG e do RPPS do Paraná – 2003-2008

Estado	Assuntos
Minas Gerais	Evolução da aplicação dos recursos, apresentação de proposta de política anual de investimentos, apresentação de valores das aplicações financeiras, apresentação de fluxo de entrada de recursos financeiros, apresentação de performance mensal do Fundo, apresentação sobre a alocação patrimonial, apresentação de avaliação atuarial, previsão de orçamento, aprovação de contas e de relatório de prestação anual de contas.
Paraná	Distribuição e deliberação de recursos de indeferimento de benefícios; aprovação de orçamento, balanço e contas anuais; relatório da auditoria, demonstrativos de

⁹⁰Lei estadual nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998.

⁹¹Art. 30, V, do Regimento Parana Previdência (Disponível em: <www.paranaprevidencia.pr.gov.br>).

investimentos e contábil.

Fonte: Atas de reunião dos conselhos de administração do FUNPEMG (mai.2003-mai.2008) e do RPPS do Paraná (jun.2003-dez.2007)

Elaboração: O autor.

Além dos aspectos habitualmente tratados nas reuniões do conselho paranaense, vejam-se questões institucionais, sociais, administrativas e de pessoal. Em relação às questões institucionais, foi apresentado anteprojeto de autarquização da Parana Previdência. Quanto aos sociais, cite-se: a proposta de publicação das atas do conselho na internet, a proposta para que sejam convidadas pessoas interessadas a participarem das reuniões como ouvintes, a aprovação do Programa de Capacitação dos Conselheiros.

Quanto à política de pessoal, foram tratadas as questões inerentes à discussão sobre aplicação de reajustes para empregados da Parana Previdência, intenção de reajustar os salários dos Diretores e a preocupação com a conclusão do Processo Seletivo, além das matérias de cunho administrativo (Apêndice D).

E, por fim, no tocante aos problemas apontados pela literatura (AVRITZER e COSTA, 2004; SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005; CARNEIRO, 2006; BRASIL, 2007a e BARRERA, 2009 – Como a sociedade fiscalizará a ação por ela própria executada?) relativos ao novo papel assumido pela sociedade (que antes fiscalizava as políticas públicas e agora as controla, formula, delibera e executa), a experiência previdenciária mineira, pelo menos nesse aspecto, não é abalada, pois a natureza da função do seu conselho gestor é deliberativa, cabendo a fiscalização e o controle a outra instância, o Conselho Fiscal. Ademais, as funções de execução são da responsabilidade do IPSEMG, entidade gestora do FUNPEMG.

Feitas tais análises e obtidos os resultados anteriormente descritos, foi realizada, em 01/03/2010, uma entrevista com o Presidente do Conselho de Administração do FUNPEMG a fim de obter maiores esclarecimentos sobre o funcionamento desse espaço público deliberativo.

Ao ser indagado sobre os aspectos que poderiam ser ajustados, ele afirmou que se trata de pesquisa previdenciária inovadora no âmbito do Estado e que todas as questões inerentes à representação e participação social apontadas por este estudo devem ser analisadas e, se for o caso, implementadas.

Afirmou ainda acreditar que a Lei Complementar nº 64, de 2002 foi elaborada sem se realizar esse tipo de análise comparativa no âmbito nacional e

que, por conta disso, necessitaria de ajustes.

Ao ser questionado se saberia dizer o motivo pelo qual o assento do conselho destinado ao representante dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado permaneceu vago no período de maio de 2007 a dezembro de 2009, ele disse que sim. Segundo ele, o problema decorre da omissão da legislação estadual relativa à qual entidade representará os servidores oriundos dos Poderes e entidades: se é um dos sindicatos ou uma das associações no âmbito do Conselho de Administração do FUNPEMG. Esse silêncio encadeou várias disputas judiciais.

O afastamento do citado membro se deu em virtude de ajuizamento de ação (processo nº 0024.07.566.335-1), que tramitou perante a 6ª Vara de Fazenda Estadual da Comarca de Belo Horizonte, em que o Sindicato dos Trabalhadores do Tribunal de Contas de Minas Gerais requereu a declaração de nulidade dos atos proferidos pelo conselheiro Wallace Oliveira Chaves ao argumento de que foi indicado por entidade (a Associação dos Servidores do Tribunal de Contas) que não possuiria competência para tal mister. Disse ainda que a nomeação no final de 2009 se deu em virtude de ordem judicial para que o governador cumprisse seu dever legal de nomear o conselheiro representante dos servidores do Tribunal de Contas.

Além dessa omissão legislativa, ainda há outro problema relacionado à indicação de representantes dos servidores por entidades formalmente inexistentes. Mediante consulta aos ofícios de encaminhamento das listas tríplices no período de 2003-2008, verificou-se que a Coordenação Intersindical dos Trabalhadores do Serviço Público Estadual de Minas Gerais, sem existência formal⁹² e atualmente coordenada pelo SINDPÚBLICOS – MG, congrega os sindicatos⁹³ dos servidores.

Demais disso, apresenta-se perante o Poder Executivo como entidade representativa dos servidores, sem, contudo, possuir o registro que respalde essa titulação, isso tudo conforme relato de seu Diretor Político (Apêndice H).

Outra questão relevante destacada pelo Presidente que merece análise é aquela segundo a qual a legislação não condiciona a assunção da função de conselheiro à condição de segurado do FUNPEMG. Assim, tanto os representantes governamentais quanto os dos servidores públicos podem ou não ser segurados do FUNPEMG.

⁹²Não há qualquer espécie de registro como pessoa jurídica.

⁹³SINDSAUDE, SINDUTE, SINDPÚBLICOS, SINTDER, SINDIFISCO, SINFFAZ, SINDPOL, SINJUS, SERJUSMIG, ASSEMA, ASSIMA, ADEPOLC, ASSECT, AEFJP, ASTHEMG, SINDASP, SINDEPO, UNSP (sindicatos listados no e-mail enviado pelo SINDPÚBLICOS constante do Apêndice H).

No que concerne aos conselheiros das instituições governamentais, até por conta das diretrizes e interesses que representam, não há razão aparente para exigir tal condição. Até porque eles nem precisam ser vinculados ao regime próprio de previdência estadual para ocuparem tal função, podendo ser meros titulares de cargo em comissão/função pública, o que também em nada interferiria os objetivos de governo.

No entanto, a situação é distinta quando se trata de representantes dos servidores. Como o FUNPEMG se destina apenas a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários de determinada parcela dos servidores estaduais, não há razão para indicação de servidores, que não sejam segurados do FUNPEMG, para gerirem o fundo que não irá lhes pagar benefícios, sob pena de se incorrer em problemas de representatividade.

Ademais, não é razoável que segurados do FUNFIP, ou mesmo servidores que sequer sejam vinculados ao regime próprio de previdência estadual, sejam representantes de segurados do FUNPEMG no âmbito do Conselho que administra este fundo.

Se o FUNPEMG foi criado para amparar determinada parcela do funcionalismo, apenas deveriam ser indicados para comporem o conselho que o administra, na qualidade de representantes do funcionalismo público, seus próprios segurados.

Até porque se presume que aqueles com interesse direto em certa questão teriam interesse muito maior que os que não o tem. Nesse sentido, razoável seria a revisão da legislação estadual a fim de passar a exigir que apenas os segurados do FUNPEMG tomem assento às cadeiras destinadas aos conselheiros representantes dos servidores públicos.

Por fim, reconheceu o Presidente que o Conselho de Administração do FUNPEMG é uma forma democrática, pública e transparente de gerir a coisa pública e que necessita de melhorias constantes para sua evolução.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa buscou avaliar a capacidade de funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG, tendo como referência a problemática apontada pela literatura concernente à representação e participação social em conselhos gestores de políticas públicas.

Para tanto, a pesquisa analisou a mencionada problemática; realizou o levantamento histórico dos conselhos da Previdência Brasileira, especificamente, os do RGPS e do RPPS mineiro; analisou os problemas apontados pela literatura no campo da previdência mineira, tendo como pano de fundo a experiência do Paraná; e, ao final, apresentou os resultados deste ensaio empírico.

No que tange às origens e justificativas para a criação dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, diferentemente da origem dos conselhos das políticas públicas em geral⁹⁴, criados num cenário de crise fiscal (anos 90) e insatisfação da sociedade quanto à qualidade dos serviços públicos prestados, os conselhos previdenciários existem desde 1911⁹⁵ e não foram criados em virtude de demanda da sociedade.

Até os anos 20, as instituições de previdência eram privadas e geridas pelos empregados e patrões e cuja participação do governo se dava apenas na consecução das normas legais de funcionamento das Caixas.

Com a fusão das CAPs nos IAPs (1933⁹⁶), estes transformados em autarquias federais em 1950 e, em 1966, unificados no INPS⁹⁷, a União Federal passou a intervir e, num segundo momento, a fazer parte da gestão dessas instituições. Essas entidades previdenciárias se encarregaram, ao longo de sua história, de variadas atribuições: desde o caráter consultivo e propositivo até a natureza deliberativa e fiscalizatória.

⁹⁴Gohn (2000), da mesma forma que Dagnino, Olvera e Panfichi (2008) e Santos *apud* Brasil (2005), reconhece que, de um lado, os conselhos são formas de descentralização de poder e de outro, frutos da crise das instituições públicas e parte das reformas estatais que buscam reduzir custos e transferir responsabilidades para a sociedade civil.

⁹⁵Ano de criação da Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda, cuja direção era confiada ao diretor, auxiliado por um conselho, formado por um representante de cada oficina, escolhido cada qual por seu empregador.

⁹⁶Em 1933, o Decreto nº 22.872 criou o IAP dos Marítimos, subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, considerado a primeira instituição previdenciária de âmbito nacional com base na atividade genérica das empresas.

⁹⁷Com o golpe militar, os IAPs foram transformados no INPS, que centralizou a gestão previdenciária, com exceção dos servidores civis e militares, que continuaram com os seus RPPSs.

No caso atual da Previdência Geral Brasileira, a gestão é quadripartite e os representantes da sociedade são indicados pelas entidades de vinculação. A sociedade civil ora possui função deliberativa (CNPS) na condução das políticas de previdência, ora detém responsabilidade meramente fiscalizatória (CPSs).

Ainda no tocante à Previdência Geral, mesmo que o número de conselheiros governamentais seja menor que o dos da sociedade (trabalhadores, patrões e beneficiários), a representação no CNPS e nos CPSs é desequilibrada, pois, na maioria das vezes, os interesses dos representantes da sociedade, distintos por natureza (heterogeneidade de interesses), não coincidem entre si⁹⁸, o que faz com que o governo, na prática, tenha maioria nos conselhos. Advém daí uma indagação: o que fazer para eliminar ou mesmo amenizar esse desequilíbrio no processo decisório no âmbito dos conselhos gestores da Previdência Geral?

No que concerne aos RPPSs, verifica-se a existência de um marco regulatório, que, apesar de ser bastante denso e detalhado, é limitado no que se refere aos aspectos de representação e participação dos servidores nos órgãos gestores de seus regimes, limitando-se a manifestar-se sobre a necessidade de se garantir aludida representação nos espaços em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

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

Diferentemente da realidade dos conselhos das demais políticas, a evolução da Previdência Social Brasileira demonstra a busca pela profissionalização dos membros de seus conselhos, seja porque nos primórdios da previdência os gestores eram os proprietários dos recursos a serem reservados para o pagamento de seus próprios benefícios, seja por conta do alto grau de especificidade da matéria ou mesmo pela previsão legal expressa de responsabilização dos conselheiros, contida no art. 8º da Lei nº 9.717 de 1998.

⁹⁸Exemplo maior e bastante recente que comprova o dissenso entre representantes das empresas, trabalhadores e aposentados e pensionistas frente aos projetos do governo refere-se à experiência do Fórum Nacional de Previdência Social, realizado em 2007. Para detalhes, cf. Lopez (2009).

Quanto à experiência mineira, a sua gestão previdenciária colegiada remonta ao ano de 1924. Desde então a política previdenciária regional vem sendo gerida por meio de conselhos de administração e, na atualidade, o FUNPEMG é gerido por um conselho de administração.

Em relação à democratização da gestão dos RPPSs estaduais, verificou-se que o Conselho de Administração do FUNPEMG está à frente do de variados estados: ele é paritário; a sua fiscalização é exercida por instância distinta da que o administra (Conselho Fiscal); exige que seus membros tenham grau superior de escolaridade e capacidade numa das áreas da gestão previdenciária e, em virtude da importância dispensada a sua qualificação, remunera-os pelas participações nas reuniões.

Além disso, o conselho é visto pelos seus membros como um espaço de caráter deliberativo e tem o Presidente reconhecido como líder na condução dos trabalhos. Outrossim, este tipo de arranjo adotado para gerir o FUNPEMG tem melhorado as relações entre governo e servidores e entre políticos e técnicos e que todos eles se sentem encorajados em continuar participando das reuniões, devido aos resultados que vêm sendo obtidos.

Todavia, há aspectos que necessitam de aprimoramento. No tocante à representatividade, verificou-se que os representantes dos servidores públicos ativos do Executivo, que representam o maior número de segurados do FUNPEMG, são os que menos participam das reuniões. Constatou-se alta rotatividade dos conselheiros governamentais e maior presença dos representantes dos servidores nas reuniões.

A forma de provimento do presidente do Conselho de Administração do FUNPEMG (e a da maioria dos estados) fragiliza o caráter democrático desse arranjo deliberativo, pois o presidente não é escolhido por seus pares, mas sim nomeado/designado pelo governador e, por conta disso, perpetua-se no poder.

Para que nenhum ator se eternize na presidência, o conselho deve ser gerido de forma democrática, mediante a alternância de poder e a definição de corresponsabilidades, fazendo com que todos os membros sintam-se responsáveis pela condução e execução dos trabalhos desse órgão colegiado.

A forma de provimento dos representantes dos servidores (nomeação mediante indicação por meio de lista tríplice enviada ao governador) enfraquece, em certa medida, a representatividade dos segurados e enseja problemas de partilha de poder. Isso porque os indicados não são escolhidos por seus pares, mas sim pela

direção das entidades representativas. Além disso, é o governador quem escolhe o representante dos servidores, mediante análise de lista tríplice (e não única), e não os próprios servidores ou suas entidades de origem.

Nesse sentido, o Chefe do Executivo, além de presidir o conselho, em caráter permanente, por meio de agente de seu secretariado e de possuir o voto de qualidade, participa da escolha de mais da metade dos representantes dos servidores, situação que desequilibra o processo decisório naquele colegiado.

Notou-se baixa iniciativa dos conselheiros não governamentais, de suas entidades de vinculação e das instituições governamentais em proporcionarem transparência aos assuntos deliberados nas reuniões. Esse cenário demonstra fragilidade na capacidade de representação dos conselheiros e das entidades, o que denota a importância do Estado de ser pró-ativo e de divulgar tais informações, seja por conta da sua complexidade, seja pela debilidade do tecido social de se auto-organizar para o exercício de uma função crítica e de controle sobre essa política.

Os conselheiros, não obstante se sentirem tecnicamente preparados para o desempenho de suas atribuições, não têm participado frequentemente de treinamentos sobre previdência no serviço público, o que, em tese, aumenta a assimetria informacional, podendo levar à redução da eficácia das deliberações do conselho. Outrossim, o conselho não tem lhes proporcionado a capacitação técnica necessária para o exercício de tal mister.

Por conta disso, torna-se necessário avaliar a possibilidade de criação de programa permanente de treinamentos sobre previdência no serviço público e capacitação de conselheiros no âmbito do FUNPEMG de forma a amenizar a assimetria informacional e potencializar a eficácia das deliberações do conselho. Ou então analisar a viabilidade de implantação, nos mesmos moldes da demanda apresentada pelos membros não governamentais do CNPS e registrada por Delgado *et al.* (2002), de assessoria técnica para os conselheiros não governamentais (ou para o próprio conselho) como forma de eliminar a assimetria informacional existente entre eles e os conselheiros governamentais.

Ferramenta que diminui a vulnerabilidade dos conselhos gestores dos RPPSs no que se refere à ingerência política, não existente no Estado de Minas Gerais, e que merece reflexão por parte do Conselho de Administração do FUNPEMG, é a relativa à substituição não concomitante dos conselheiros na época de mudança de governo.

Outrossim, até por conta de sua jovialidade e da natureza de sua responsabilidade atual, apesar de os assuntos rotineiros das reuniões terem versado sobre matérias contábil-financeiro-atuariais, tanto o Presidente do conselho gestor do FUNPEMG, quanto os seus membros abordaram temas extrapauta, o que denota estarem engajados na melhoria da gestão do FUNPEMG. No entanto, foram abordados, poucas vezes, temas pertinentes à transparência e democratização da gestão.

Os segurados do FUNPEMG não possuem uma visão clara sobre a importância da participação social e, segundo os conselheiros, as publicações das deliberações do conselho não são suficientemente inteligíveis para o entendimento da maioria deles.

Relativamente à capacidade comunicativa do FUNPEMG, quase todos os segurados que responderam o questionário não sabem o que significa “Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais”. Nesse sentido, considerando que a amostra foi reduzida e diante da relevância do assunto, seria importante aplicar o questionário para um número maior de segurados e, em caso de confirmação dos resultados, refletir sobre a possibilidade de criação de um plano permanente de comunicação do FUNPEMG com seus segurados.

Esse plano proporcionaria transparência à gestão, estabeleceria um canal bilateral de comunicação, estreitaria os laços de confiança com seus segurados e melhoraria a prestação de serviços por meio de vários canais de contato⁹⁹.

Além disso, seria necessário estabelecer duas outras frentes de ação. A primeira tarefa seria para estimular os segurados a participarem da gestão do FUNPEMG. E a segunda se refere à necessidade de articulação dos espaços participativos com a capacitação institucional do Estado e o desenvolvimento da vontade política do governo em respaldá-los [modelo de “desenho participativo interativo”, expressão cunhada por Avritzer (2008)]; sem os quais, de acordo com esse autor, este tipo de gestão democratizada não teria êxito.

Com esteio nas discussões realizadas ao longo deste trabalho e nos resultados alcançados, e diante dos objetivos a que se propôs esta pesquisa, foram

⁹⁹Mala direta, cartazes, disseminadores de informação, tira dúvidas no site, informativos disponíveis nas agências do IPSEMG, prestação anual de contas, telefone 0800, inserção de palestra do FUNPEMG nos treinamentos para os servidores recém ingressos, mensagens em contracheques etc.

surgindo, ao longo de sua elaboração, várias questões não tratadas neste estudo e que merecem ser analisadas ulteriormente.

Uma delas refere-se à justificativa da participação institucionalizada dos segurados e beneficiários no âmbito dos sistemas previdenciários. Em contraste com a literatura (BRASIL, MPS, 2003; MESA-LAGO, 2006), segundo a qual uma das justificativas da participação social institucionalizada se refere à reivindicação de fiscalização pelos próprios titulares dos recursos que financiam o sistema; os segurados do FUNPEMG não têm se apresentado como fiscais, nem tampouco como interessados pela sua gestão. Nesse sentido, seria interessante analisar e encontrar o motivo pelo qual a experiência mineira não segue o primado apontado pelas obras acima citadas.

Outrossim, com base na constatação de Mesa-Lago (2006), segundo a qual a participação dos segurados não ganha relevo nos sistemas de previdência cujas instituições gestoras são estritamente técnicas, seria interessante averiguar se a administração dos RPPSs, atualmente técnica (mesmo que em seus primeiros passos), faz com que a participação dos segurados não ganhe relevo. Ou seja, a tecnicização da administração dos RPPSs no Brasil enfraquece a participação dos servidores em seus conselhos de administração?

Quanto à abertura do espaço público decisório, o FUNPEMG não prevê assento no seu Conselho de Administração para representante da sociedade civil que não seja servidor público estadual ou representante de uma das instituições governamentais mineiras. Seria razoável que a sociedade, proprietária que é dos recursos que sustentam os RPPSs, participasse de sua gestão e os fiscalizasse? Nesse sentido, há autores (CLAD, 2000; SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005) que entendem que esses arranjos participativos (ferramentas de controle social) devem ser destinados tanto para os usuários diretos dos bens e serviços públicos, quanto para aqueles que indiretamente possam ser afetados pelo êxito ou não das políticas sob pena de se incorrer em problemas de representação.

Demais disso, conforme salientado pelo professor Helmut Schwarzer, componente da Banca Examinadora desta Dissertação, porque não inserir também “procuradores dos contribuintes das gerações futuras” nesse espaço público deliberativo, já que a Previdência Social Brasileira é sustentada pelo pacto inter e intrageracional (RANGEL *et al.*, 2009)?

Referida questão merece ser detidamente estudada, pois o equilíbrio

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

A questão da representatividade também pode ser analisada sob a ótica da natureza do processo de escolha dos servidores pelas entidades de origem. Em relação ao FUNPEMG, há atualmente uma Coordenação Intersindical dos Trabalhadores do Serviço Público Estadual de Minas Gerais, sem existência formal¹⁰⁰, que congrega todos os sindicatos¹⁰¹ dos servidores mineiros e que hoje é coordenada pelo SINDPÚBLICOS – MG, conforme relato de seu Diretor (Apêndice H), apresentando-se perante o Poder Executivo como entidade representativa dos servidores, sem, contudo, possuir o título jurídico que respalde essa autotitulação.

Seria interessante averiguar como se dá o processo de escolha dos servidores que compõem a lista tríplice dessa congregação de entidades sindicais enviada ao Governador para nomeação do membro que comporá o Conselho de Administração do FUNPEMG.

Devido ao número de sindicatos e associações de servidores públicos estaduais, não seria razoável proceder a uma eleição dentro de cada entidade de forma que tais eleitos pudessem participar de um novo tipo de processo de escolha (eleição ou indicação) para comporem a lista tríplice a ser encaminhada ao Chefe do Executivo? Seria razoável cada Sindicato indicar, por exemplo, os três primeiros servidores eleitos internamente pelos seus filiados para disputarem, perante a Coordenação Intersindical, novo processo de escolha para comporem a lista tríplice? Os sindicatos que participam dessa Coordenação Intersindical e que participam do processo de escolha dos servidores que compõem essa lista tríplice prestam contas da escolha perante os seus associados? Teria essa Coordenação Intersindical, sem registro formalmente constituído, competência para indicar pessoas a fim de representarem legalmente os segurados do FUNPEMG perante seu Conselho de Administração? Tais indagações poderiam descrever possíveis problemas de representatividade a serem estudados noutras pesquisas.

¹⁰⁰Não há qualquer espécie de registro como pessoa jurídica. (Vide teor do Apêndice H)

¹⁰¹SINDSAUDE, SINDUTE, SINDPÚBLICOS, SINTDER, SINDIFISCO, SINFFAZ, SINDPOL, SINJUS, SERJUSMIG, ASSEMA, ASSIMA, ADEPOLC, ASSECT, AEFJP, ASTHEMG, SINDASP, SINDEPO, UNSP. (Vide teor do Apêndice H)

Indagação que não foi objeto de pesquisa e que merece análise é aquela segundo a qual o atual e elevado número de conselheiros em exercício de cargos de confiança (vínculo com a atual Administração) conjugado com a forma pela qual a maioria dos conselheiros não governamentais é escolhida (pelo governador) não limitaria a autonomia das ações do conselho como espaço público?

Será que a aproximação dos representantes dos servidores aos órgãos governamentais, por atualmente serem titulares de cargos comissionados, poderia lhes causar algum tipo de constrangimento e interferir, de certa forma, na sua capacidade deliberativa, distanciando-os das diretrizes de suas entidades de origem e dos interesses de seus representados? E, em caso positivo, o que poderia ser feito para eliminar ou reduzir tal ingerência?

A legislação de alguns estados exige que os conselheiros possuam nível superior e “reconhecida capacidade e experiência” em uma ou mais áreas da gestão previdenciária. No decorrer dessa análise, surgiu a seguinte indagação, que inclusive pode ser tratada em outros estudos: Quais são os critérios (subjetivos e/ou objetivos) comumente utilizados pelos Conselhos de Administração dos regimes próprios de previdência para verificar a “reconhecida capacidade e experiência” dos seus conselheiros em certas áreas do conhecimento?

O aspecto da dependência dos conselhos gestores ao aparelho estatal para seu efetivo funcionamento é um aspecto considerável para a realidade dos RPPSs dos municípios do interior, haja vista que suas taxas de administração, destinadas a cobrir despesas operacionais, são calculadas de acordo com o número de segurados e o valor de seus rendimentos¹⁰².

Em tese, quanto menor o município, menor o número de segurados e o valor médio de suas remunerações. No entanto, independentemente do número de segurados, como os RPPSs necessitam de estrutura mínima para gerenciarem seu sistema, os regimes menores tornam-se mais dependentes dos entes por conta dessa ausência de recursos.

Essa fragilidade institucional aliada à reduzida taxa de administração não enfraqueceria a autonomia do Conselho de Administração desses regimes próprios de previdência aumentando sua dependência em relação ao ente federado?

¹⁰²Segundo o art. 15 da Portaria MPS nº 402 de 2008, “Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior [...]”.

O que poderia ser feito para amenizar esse problema? A legislação deveria permitir a majoração da taxa de administração para esses casos ou a solução estaria no instante anterior ao da criação desses RPPSs (no do planejamento estratégico do ente federado), já que, na ausência de recursos suficientes para geri-lo, ele nem deveria ter sido criado?

Como o conselho se mantém autônomo em relação ao Estado se ele compõe a estrutura do próprio ente que o criou? Não seria razoável que o conselho deixasse o papel de gestor transmudando-se numa agência fiscalizatória e de formulação, munida de instrumentos legais de incentivo, constrangimento e sanção capazes de lhe garantir o pleno acesso às informações e de exigir da máquina pública o cumprimento das normas, deixando a responsabilidade da gestão para o Estado?

Duas questões atinentes à fiscalização dos RPPSs que surgiram no decorrer da análise da evolução histórica do RPPS de Minas Gerais são o alcance do papel do Conselho Fiscal do FUNPEMG e a necessidade de exigência de qualificação específica de seus membros.

A primeira delas poderia ser pesquisada mediante a aplicação de questionário aos membros do Conselho Fiscal do FUNPEMG e a análise de suas atas de reunião. Será que esse conselho se limita a fiscalizar as atividades desempenhadas pelo Conselho de Administração ou o seu papel é dotado de um caráter preventivo e não apenas corretivo?

E a segunda refere-se à atribuição dos membros do conselho fiscal dos RPPSs. Será que os sistemas de previdência exigem qualificação específica dos membros do conselho fiscal de seu RPPS para o exercício da atribuição de analisar, discutir e aprovar detalhados documentos contábeis e financeiros, sob pena de responsabilização administrativa, cível e criminal, conforme previsão contida no art. 8º da Lei nº 9.717, de 1998?

Por fim, a discussão de Calvo (2005), relativa às formas de pensamento de se crer na supremacia do próprio grupo, segundo a qual, malgrado pareça reforçar o capital social no interior da comunidade, dificulta a possibilidade de intercâmbio de experiências, pode ser aplicada para estudar a dicotomia existente entre as posturas dos conselheiros governamentais e não governamentais no âmbito das instituições gestoras dos regimes próprios de previdência social.

Pelo exposto, diante das conclusões e indagações aqui registradas,

possíveis de serem testadas noutras experiências, espera-se ter contribuído para a melhoria das práticas democráticas no âmbito dos sistemas de previdência dos servidores públicos a fim de que passem a ser geridos de maneira transparente e mediante a utilização de mecanismos democráticos de participação e de diálogo sociais.

A discussão da problemática apontada pela literatura concernente à representação e à participação social nos conselhos gestores de políticas públicas e sua aplicação na previdência social, específica e primariamente na situação dos RPPSs, no caso, na gestão do FUNPEMG, são materiais que podem ser utilizados como base para o desenvolvimento de pesquisas nesta área do conhecimento, ainda não explorada pela literatura.

Este material pode inclusive ser utilizado pelos gestores dos RPPSs de forma a iniciarem reflexão ou mesmo aprofundá-la sobre os aspectos tratados neste estudo. Ademais, a análise comparativa da legislação dos sistemas estaduais de previdência se apresenta como fonte de consulta para que os gestores dos RPPSs possam buscar a melhoria da democratização da gestão dos seus sistemas para administrarem os recursos públicos que lhes são confiados.

Por conta da complexidade dos problemas aqui analisados, entende-se como necessário aprofundar o debate sobre tais dificuldades e encontrar soluções razoáveis que institucionalizem princípios visando à melhoria da democratização da gestão dos regimes próprios de previdência no Brasil. Após esse aprofundamento, é importante desenvolver mecanismos de *enforcement* (talvez, nos moldes do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP) capazes de impulsionarem os RPPSs a se adequarem a tais paradigmas.

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 no país. Todavia, não menos importante é a capacidade institucional e a vontade política estatal (e principalmente a da União, por seu órgão previdenciário – o MPS –, que regula os RPPSs) em coordenar o processo e proporcionar que tais arranjos se tornem espaços de partilha de poder.

Por fim, com base nesses apontamentos, indaga-se qual deve ser o caminho a ser percorrido para que o diálogo social na gestão previdenciária aumente sua eficácia, potencializando o resultado das deliberações dos conselhos de administração?

Tudo até aqui exposto “implica em uma nova cultura previdenciária que deve ser paulatinamente absorvida pelos servidores e principalmente pelos gestores dos regimes previdenciários dos servidores públicos.” (SILVA, 2003, p. 12)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ANASTASIA, Fátima; AZEVEDO, Sérgio de. Governança, accountability e responsividade. *Revista de Economia Política*, [?], n. 1, p. 79-97, jan-mar.2002.
- 2 AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, pp. 43-64, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 7set.2009.
- 3 AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, pp. 703-728, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/218/21847403.pdf>>. Acesso em: 19out.2009.
- 4 BARRERA, Augusto. Innovación política y participación ciudadana: tendências democráticas em los gobiernos locales. In: POGGIESE, Héctor; EGLER, Tamara Tania Cohen (comp.). *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. 1.ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLASCO, 2009. p. 105-116. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/campus/poggiese/11barre.pdf>>. Acesso em: 11set.2009.
- 5 BELO HORIZONTE. Decreto-lei nº 864. 28out.1942. *Estatuto dos Funcionários Públicos Civis dos Municípios do Estado de Minas Gerais*. 28out.1942. Disponível em: <<http://bhz5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/bc373cb814e09d9303256a070058c33d?OpenDocument>>. Acesso em: 22jan.2008.
- 6 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5out.1988. Brasília, 5out.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12set.2008.
- 7 _____. Decreto nº 9.284. 30dez.1911. *Crêa a Caixa de Pensões dos Operarios da Casa da Moeda e aprova respectivo regulamento*. Rio de Janeiro, 30dez.1911. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=55033>>. Acesso em: 19fev.2010.
- 8 _____. Decreto nº 4.682. 24jan.1923. *Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados*. Rio de Janeiro, 28jan.1923. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>>. Acesso em: 22jan.2008.
- 9 _____. Decreto nº 20.465. 1out.1931. *Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões*. Rio de Janeiro, 31dez.1931. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1931/20465.htm>>. Acesso

em: 7jan.2008.

- 10 _____ . Decreto nº 22.872. 29jun.1933. *Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências.* Rio de Janeiro, 4jul.1933. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30353>>. Acesso em: 7jan.2008.
- 11 _____ . Decreto nº 24.077. 3abr.1934. *Modifica a organização do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e dá outras providências.* Rio de Janeiro, [?]. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1934/24077.htm>>. Acesso em: 7jan.2008.
- 12 _____ . Decreto nº 34.586. 12nov.1953. *Determina a fusão de Caixas de Aposentadorias e Pensões e dá outras providências.* Rio de Janeiro, 13nov.1953. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 22jan.2008.
- 13 _____ . Decreto nº 72.771. 6set.1973. *Aprova Regulamento da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.890, de 8 de Junho de 1973.* Brasília, 10set.1973. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1973/72771.htm>>. Acesso em: 22jan.2008.
- 14 _____ . Decreto nº 77.077. 24jan.1976. *Expede a Consolidação das Leis da Previdência Social, nos termos do artigo 6º da Lei nº 6.243/75.* Brasília, 2fev.1976. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1976/77077.htm>>. Acesso em: 3fev.2008.
- 15 _____ . Decreto nº 92.700. 22mai.1986. *Institui a função não remunerada de Ouvidor da Previdência Social e dá outras providências.* Brasília, 22mai.1986. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1986/92700.htm>>. Acesso em: 3ago.2009.
- 16 _____ . Decreto nº 92.702. 21mai.1986. *Cria o Conselho Superior da Previdência a Assistência Social e dá outras providências.* Brasília, 22mai.1986. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1986/92702.htm>>. Acesso em: 3set.2009.
- 17 _____ . Decreto nº 99.350. 27jun.1990. *Cria o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, define sua Estrutura Básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais, e dá outras providências.* Brasília, 28jun.1990. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1990/99350.htm>>. Acesso em: 3set.2009.

- 18 _____. Decreto nº 2.173. 5mar.1997. *Aprova o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social*. Brasília, 6mar.1997. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1997/2173.htm>>. Acesso em: 3set.2009.
- 19 _____. Decreto nº 3.048. 6mai.1999. *Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências*. Brasília, 7mai.1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D3048.htm>>. Acesso em: 22jan.2008.
- 20 _____. Decreto nº 3.788. 11abr.2001. *Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP*. Brasília, 12abr.2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/2001/D3788.htm>>. Acesso em: 22jan.2008.
- 21 _____. Decreto nº 4.874. 11nov.2003. *Acresce artigo ao Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999*. Brasília, 12nov.2003. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2003/4874.htm>>. Acesso em: 22nov.2009.
- 22 _____. Decreto nº 6.019. 22jan.2007. *Institui o Fórum Nacional da Previdência Social e dá outras providências*. Brasília, 22jan.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6019.htm>. Acesso em: 10fev.2010.
- 23 _____. Decreto-lei nº 288. 23fev.1938. *Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado*. Rio de Janeiro, [?]. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1938/288.htm>>. Acesso em: 7jan.2008.
- 24 _____. Decreto-lei nº 7.526. 7mai.1945. *Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil*. Rio de Janeiro, [?]. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1945/7526.htm>>. Acesso em: 7jan.2008.
- 25 _____. Decreto-lei nº 72. 21nov.1966. *Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social*. [?], 22nov.1966. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/24/1966/72.htm>>. Acesso em: 7jan.2008.
- 26 _____. Emenda Constitucional nº 20. 15dez.1998. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências*. Brasília, 16dez.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 12mai.2007.
- 27 _____. Emenda Constitucional nº 41. 19dez.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 n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 31dez.2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 12mai.2007.
- 28 _____. Emenda Constitucional nº 47. 5jul.2005. *Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.* Brasília, 6jul.2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em: 12mai.2007.
- 29 _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *O Brasil município por município.* Rio de Janeiro, [?]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 10jan.2010.
- 30 _____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Edição Especial, com resenhas por áreas temáticas e cd-rom.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, texto para discussão nº 1.000, [?]. 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_1000.pdf>. Acesso em: 13jan.2010.
- 31 _____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Previdência social. 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>. Acesso em: 11set.2009.
- 32 _____. Lei nº 3.807. 26ago.1960. *Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social.* Brasília, 5set.1960. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>>. Acesso em: 24jan.2008.
- 33 _____. Lei nº 6.439. 1set.1977. *Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência social, e dá outras providências.* Brasília, 2set.1977. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/SISLEX/PAGINAS/42/1977/6439.htm>>. Acesso em: 24jan.2008.
- 34 _____. Lei nº 8.213. 24jul.1991. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.* Brasília, 25jul.1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 24jan.2008.
- 35 _____. Lei nº 9.717. 27nov.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.* Brasília, 28nov.1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9717.htm>>. Acesso em: 12mai.2007.

- 36 _____. Lei nº 10.887. 18jun.2004. *Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.* Brasília, 21jun.2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm>. Acesso em: 22jan.2008.
- 37 _____. Medida Provisória nº 1.799-5. 13mai.1999. *Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Brasília, 14mai.1999. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/45/1999/1799-5.htm>>. Acesso em: 22jan.2008.
- 38 _____. Medida Provisória nº 167. 19fev.2004. *Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.783, de 28 de janeiro de 1999, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.* Brasília, 21jun.2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Mpv/167.htm>. Acesso em: 22jan.2008.
- 39 _____. Ministério da Previdência Social. *Diálogo Social e Gestão Participativa.* Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003. 289p. (Coleção Previdência Social, Série Debates; v. 20)
- 40 _____. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2008.* Brasília, v. 17, p. 1-868, [?].2009. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10jan.2010.
- 41 _____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social.* Brasília, v. 9, n. 11, nov.2004. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10jan.2010.
- 42 _____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social.* Brasília, v. 10, n. 11, nov.2005. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10jan.2010.
- 43 _____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social.* Brasília, v. 11, n. 11, nov.2006. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10jan.2010.
- 44 _____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social.* Brasília, v. 12, n. 11, nov.2007. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em:

10jan.2010.

- 45 _____ . Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, v. 13, n. 11, nov.2008. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10jan.2010.
- 46 _____ . 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: 10jan.2010.
- 47 _____ . Ministério da Previdência Social. Previdência Social brasileira retira 22 milhões da linha de pobreza. *Previdência em questão*, Brasília, n. 26, p. 1-2, 1-15set.2009. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/4_090911-101828-794.pdf>. Acesso em: 20jan.2009.
- 48 _____ . Ministério da Previdência Social. Regimes Próprios investem em programas de qualificação para garantir excelência na gestão de recursos. *Previdência em questão*, Brasília, n. 23, p. 1-2, 1-15jul.2009. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_090713-084007-612.pdf>. Acesso em: 20jan.2009.
- 49 _____ . Ministério da Previdência Social. Taxa de cobertura previdenciária chega a 65,9%. *Previdência em questão*, Brasília, n. 27, p. 1-2, 1-15nov.2009. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_091105-195449-590.pdf>. Acesso em: 20jan.2009.
- 50 _____ . Ministério da Previdência Social. Portaria nº 4.992. 5fev.1999. Brasília, 8fev.1999. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/66/mpas/1999/4992.htm>>. Acesso em: 22jan.2008.
- 51 _____ . Ministério da Previdência Social. Portaria nº 204. 10jul.2008. *Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências*. Brasília, 11jul.2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/204.htm>>. Acesso em: 22set.2008.
- 52 _____ . Ministério da Previdência Social. Portaria nº 402. 10dez.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*. Brasília, 11dez.2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/402.htm>>. Acesso em: 23jan.2009.
- 53 _____ . *Por que reformar a previdência?* Livro Branco da Previdência Social.

- Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PREBC.HTM>. Acesso em: 15.ago.2006.
- 54 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, mai.2005. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/publicacoes/textos-para-discussao/141-textos-publicados-em-2005/989-as-novas-instancias-de-participacao-cidada-e-a-gestao-democratica-das-cidades>>. Acesso em: 20out.2009.
- 55 _____. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo Cassio Xavier; NEVES, Jorge Alexandre (Orgs.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2007, p. 155-178.
- 56 _____. *GOVERNOS LOCAIS: novos papéis, ampliação e renovação das agendas das políticas públicas*. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Texto para Discussão n. 30, fev.2007. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/publicacoes/textos-para-discussao/136-textos-publicados-em-2007/1005-governos-locais-novos-papeis-ampliacao-e-renovacao-das-agendas-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 20out.2009.
- 57 BRUGUÉ, Quim; FABREGAS, Joan Font; GOMÁ, Ricard. *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. In: Federacion 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>. Acesso em: 07set.2009.
- 58 CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.226, out.2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1226.pdf>. Acesso em: nov.2009.
- 59 CALVO, Enrique Gil. *El capital social, motor de la participación ciudadana*. In: Federacion Española de Municipios y Provincias – FEMP, 2005, Madrid. Disponível em: <http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/gobierno_local_y_funciones_publicas/participacion_ciudadana_calidad_democratica_y_gobernanza/documentos_de_inter_s>. Acesso em: 13jun.2009.
- 60 CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 1.ed. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004. 231 p.
- 61 CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: Coletânea*. v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166.

Disponível

em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=859&Itemid=129>. Acesso em: 24Ago.2008.

- 62 _____ . *Governança e accountability: algumas notas introdutórias*. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Texto para Discussão n. 13, ago.2004. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/publicacoes/textos-para-discussao/140-textos-publicados-em-2004/1004-governanca-e-accountability-algumas-notas-introdutorias>>. Acesso em: 19set.2009.
- 63 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>. Acesso em: 10jun.2009.
- 64 CARVALHO, Ernani; PEREIRA, Marcus Abílio. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS: por uma nova gramática do político e do social. *Lua Nova*, São Paulo, n. 73, 2008, p. 45-58. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n73/n73a02.pdf>>. Acesso em: 10ago.2009.
- 65 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 236p.
- 66 CLAD, Consejo Científico del. “La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana”. In: Conselho Científico del CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000. p. 17-73.
- 67 COIMBRA, José dos Reis Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. 7.ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997. 516 p.
- 68 CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade de participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 18-49, jan/jun.2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a02n7.pdf>>. Acesso em: 14nov.2009.
- 69 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[?].
- 70 _____ . 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>>. Acesso em: 19ago.2009.
- 71 DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Innovación

- democrática em América Latina: uma primera mirada al Proyecto Democrático-Participativo. In: RAVENTÓS, Ciska (comp.). *Innovación democrática em el Sur: participación y representación em Asia, África e América Latina*. 1.ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLASCO, 2008. p. 31-58. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/sursur/democra/05dag.pdf>>. Acesso em: 15set.2009.
- 72 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. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0909.pdf>. Acesso em: 17mar.2009.
- 73 DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Políticas sociais - acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal*. v. 1, n. 17, Brasília: 2009. p. 17-37. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf>. Acesso em: 11dez.2009.
- 74 DÍAZ, Leonardo; PARES, Marc; POMEROY, Melissa (comp.). *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*. Barcelona: Observatório Internacional da Democracia Participativa, 2007. 206p. Disponível em: <http://www.oidp.net/docus/pub.oldp.guia_evaluacion.pdf>. Acesso em: 14ago.2009.
- 75 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. 26 p. (NEPP. Caderno de Pesquisa n. 35. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15>>. Acesso em: 13jul.2009.
- 76 FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS – FEMP. *Agenda Local de la Participación*. Madrid: 2008. Disponível em: <http://www.femp.es/index.php/femp/documentaci_n>. Acesso em: 14ago.2009.
- 77 GIAMBIAGI, Fábio. et al. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.050, 17Out. 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1050.pdf>. Acesso em: 13mai.2007.
- 78 _____. *A reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- 79 GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana (Parte III: Planejamento, gestão e democracia: escalas e sentidos

- contemporâneos das intervenções urbanas). In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (comp.). *Repensando la experiencia urbana de América Latina. Cuestiones, conceptos y valores*. Argentina, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2000. p. 175-201. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/goohn.pdf>>. Acesso em: 17ago.2009.
- 80 GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p.113-140, jan/mar. 1996.
- 81 _____. Responsabilización por el control social. In: Conselho Científico del CLAD. *La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana*. 1.ed. Buenos Aires: 2000. p. 269-327.
- 82 GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. Participação e governança local: a experiência dos Conselhos Municipais de Educação na gestão da política educacional. In: FAHEL, Murilo Cassio Xavier; NEVES, Jorge Alexandre (Orgs.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2007, p. 155-178.
- 83 LEITE, Celso Barroso. *A crise da previdência social*. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. 127 p.
- 84 LÖFFLER, Elke. *Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa*. In: Federacion Española de Municipios y Provincias, 2004, Madrid. Disponível em: <<http://www.femp.es/index.php/femp/content/download/2551/20180/file/3-ELKELOEFFLER.pdf>>. Acesso em: 17ago.2009.
- 85 LOPEZ, Felix Garcia. *FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: consensos e divergências*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.432, nov.2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1432.pdf>. Acesso em 3jan.2010.
- 86 LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, 2007, p. 139-170. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24Ago.2008.
- 87 MALLOY, James. M.. *A política da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- 88 MARTINS, Sérgio Pinto. *Fundamentos de direito da seguridade social*. 7.ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006. 166 p.
- 89 MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. 190p. (Coleção Previdência Social, Série Traduções;

v. 23)

- 90 _____ . *Desarrollo social, reforma del Estado y de la Seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, jan.2000. 67p. (CEPAL – Série Políticas Sociais, n. 36) Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/4661/lcl1249e.pdf>>. Acesso em: 11set.2009.
- 91 MINAS GERAIS. Decreto nº 6.600. 9mai.1924. *Remodela a Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos sob a denominação de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 9mai.1924. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=2&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Decreto&s2=6600&s3=&s4=&s5=>>. Acesso em: 7nov.2009.
- 92 _____ . Decreto nº 42.758. 17.jul.2002. *Regulamenta disposições da Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 18jul.2002. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=42758&s3=&s4=&s5=>>. Acesso em: 7nov.2009.
- 93 _____ . Decreto nº 45.048. 16fev.2009. *Dispõe sobre a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada - UGEPREVI - e sobre o Conselho Estadual de Previdência - CEPREV - e dá outras providências*. Belo Horizonte, 17fev.2009. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=45048&s3=&s4=&s5=>>. Acesso em: 7nov.2009.
- 94 _____ . Decreto-lei nº 1.416. 24nov.1945. *Regulamento do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 25nov.1945. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Decreto-Lei&s2=1416&s3=&s4=&s5=>>. Acesso em: 7nov.2009.
- 95 _____ . Lei nº 588. 6set.1912. *Cria a "Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado"*. Belo Horizonte, 6set.1912. Disponível em:

- <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=2&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei&s2=588&s3=&s4=&s5=>. Acesso em: 7nov.2009.
- 96 _____. Lei nº 645. 1out.1914. *Dá permissão para converter em pensão mensal o pecúlio da Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado*. Belo Horizonte, 1out.1914. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=2&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei&s2=645&s3=&s4=&s5=>. Acesso em: 7nov.2009.
- 97 _____. Lei nº 681. 12set.1916. *Contém novas disposições sobre a Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos do Estado*. Belo Horizonte, 12set.1916. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=2&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei&s2=681&s3=&s4=&s5=>. Acesso em: 7nov.2009.
- 98 _____. Lei complementar nº 64. 25mar.2002. *Institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências*. Belo Horizonte, 26mar.2002. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei+Complementar&s2=64&s3=&s4=&s5=>. Acesso em: 15out.2009.
- 99 _____. Lei complementar nº 100. 5nov.2007. *Institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada - UGEPREVI – do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência - CEPREV -, altera a lei complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências*. Belo Horizonte, 6nov.2007. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei+Complementar&s2=100&s3=&s4=&s5=>. Acesso em: 15out.2009.
- 100 _____. Lei complementar nº 110. 28dez.2009. *Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de*

Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 29dez.2009. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei+Complementar&s2=110&s3=&s4=&s5=>>. Acesso em: 10jan.2010.

- 101 NEZ, Héloise. Democracia participativa e inclusão sócio-política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). *Organizações e Sociedade*. Salvador, v. 16, n. 49, p. 325-350, abr/jun.2009. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewissue.php?id=51&OJSSID=612eb77b889f24a52900aca3a55665d1#Revista_Completa/_Full_Issue>. Acesso em: 08nov.2009.
- 102 O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. n. 44: 1998, p. 27-53.
- 103 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: 19mar.2009.
- 104 OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de Oliveira *et al.*. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 59 (2), p. 151-185, abr/jun.2008.
- 105 OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; *et al.* *A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 638, Abr. 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0638.pdf>. Acesso em: 10out.2007.
- 106 PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática* (tradução: Luiz Paulo Rouanet). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161p.
- 107 PINHEIRO, Vinícius Carvalho. *Previdência no Serviço Público: Evolução Recente*. Informe de Previdência Social, Brasília, v. 14, n. 7, p. 1-4, jul.2002. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104510-076.pdf>. Acesso em: 15jan.2010.
- 108 _____. *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>. Acesso em: 15mar.2009.

- 109 PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 39-73.
- 110 PUTNAM, Robert D.. *Comunidade e Democracia a experiência da Itália Moderna* (tradução: Luiz Alberto Monjardim). 4.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. 257p.
- 111 RANGEL, Leonardo Alves *et al.*. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Políticas sociais - acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal*. v. 1, n. 17, Brasília: 2009. p. 41-94. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf>. Acesso em: 11dez.2009.
- 112 SCHWARZER, Helmut (Org.). *Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009. 380p. (Coleção Previdência Social, Série Debates; v. 31)
- 113 SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. *Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas*. 1.ed. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2003. 144 p.
- 114 SILVA, Enid Rocha Andrade da. *PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão n. 1.378, fev. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf>. Acesso em: 07out.2009.
- 115 SILVA, Enid Rocha Andrade da; SCHWARZER, Helmut. *PROTEÇÃO SOCIAL, APOSENTADORIAS, PENSÕES E GÊNERO NO BRASIL*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 934, dez.2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0934.pdf>. Acesso em: 17out.2009.
- 116 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.
- 117 TAFNER, Paulo. *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.264, mar.2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1264.pdf>. Acesso em: 13mai.2009.
- 118 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.

- 119 TONELLA, Celene. AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 106, jan/jun.2004, p. 137-156. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/106/celene.pdf>. Acesso em: 24ago.2008.
- 120 URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática?. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 191-228. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 24Ago.2008.
- 121 VAZ, Alexander Cambraia N.. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores. *Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 101-119, [?].2009.
- 122 XAVIER, Francisco Cândido. *Fonte Viva* (ditado pelo espírito Emmanuel). Brasília: Federação Espírita Brasileira, 1986. 415p.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Portarias e Orientações Normativas elaboradas pelo MPS – Brasil – 1998-2010

PORTARIAS

Seq.	Portarias	Tratou de representação e/ou participação?
1	Portaria MPS nº 346, de 29/12/2009	NÃO
2	Portaria MPS nº 345, de 28/12/2009	NÃO
3	Portaria MPS/MF nº 410, de 29/07/2009	NÃO
4	Portaria MPS nº 83, de 18/03/2009	NÃO
5	Portaria MPS nº 403, de 10/12/2008	NÃO
6	Portaria MPS nº 402, de 10/12/2008	SIM
7	Portaria MPS nº 204, de 10/07/2008	SIM
8	Portaria MPS nº 173, de 02/06/2008	NÃO
9	Portaria MPS nº 155, de 15/05/2008	NÃO
10	Portaria MPS nº 154, de 15/05/2008	NÃO
11	Portaria MPS nº 365, de 28/09/2007	NÃO
12	Portaria MPS nº 449, de 06/12/2006	NÃO
13	Portaria MPS nº 342, de 16/08/2006	NÃO
14	Portaria MPS nº 328, de 02/08/2006	NÃO
15	Portaria MPS nº 183, de 23/06/2006	NÃO
16	Portaria MPS nº 64 de 24/02/2006	NÃO
17	Portaria MPS nº 1.468, de 30/08/2005	NÃO
18	Portaria MPS nº 1.348, de 19/08/2005	NÃO
19	Portaria MPS nº 822, de 11/05/2005	NÃO
20	Portaria MPS nº 172, de 11/02/2005	SIM
21	Portaria MPS nº 52, de 25/01/2005	NÃO
22	Portaria MPS nº 838, de 28/07/2004	NÃO
23	Portaria MPS nº 685, de 21/06/2004	NÃO
24	Portaria MPS nº 1.768, de 22/12/2003	NÃO
25	Portaria MPS nº 1.767, de 22/12/2003	NÃO
26	Portaria MPS nº 898, de 04/07/2003	NÃO
27	Portaria MPS nº 460, de 28/04/2003	NÃO
28	Portaria MPAS nº 298 de 01/04/2003	NÃO
29	Portaria MPAS nº 43 de 22/01/2003	NÃO
30	Portaria MPAS nº 1.317, de 30/12/2002	NÃO
31	Portaria MPAS nº 951, de 27/08/2002	NÃO
32	Portaria MPAS nº 419, de 02/05/2002	NÃO
33	Portaria MPAS nº 3.699 de 26/11/2001	NÃO
34	Portaria MPAS nº 2.346, de 10/07/2001	SIM
35	Portaria MPAS nº 6.209, de 16/12/1999	NÃO
36	Portaria MPAS nº 4.992, de 05/02/1999	SIM
37	Portaria MPAS nº 4.882, de 16/12/1998	NÃO

ORIENTAÇÕES NORMATIVAS

Seq.	Orientações Normativas	Tratou de representação e/ou participação?
1	Orientação Normativa SPS nº 02, de 31/03/2009	SIM
2	Orientação Normativa SPS nº 01, de 23/01/2007	SIM
3	Orientação Normativa SPS nº 04, de 8/09/2004	NÃO
4	Orientação Normativa SPS nº 03, de 12/08/2004	SIM
5	Orientação Normativa SPS nº 01, de 06/01/2004	NÃO
6	Orientação Normativa SPS nº 02, de 05/09/2002	SIM
7	Orientação Normativa SPS nº 01, de 29/05/2001	NÃO
8	Orientação Normativa SPS nº 21, de 21/06/2000	NÃO
9	Orientação Normativa SPS nº 10, de 29/10/1999	NÃO
10	Orientação Normativa SPS nº 09, de 02/03/1999	NÃO

Referência: Sítio eletrônico do MPS.

Elaboração: O autor.

APÊNDICE B – Leis dos Conselhos Administrativos e Fiscais dos RPPSs estaduais – Brasil – 2009

Estado	Leis	Endereço eletrônico
ACRE	LEI Nº 1.688, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2005	http://www.acreprevidencia.ac.gov.br/doc/lei1688.pdf
ALAGOAS	LEI Nº 6.289, DE 28 DE MARÇO DE 2002	http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081013-161953-123.pdf
AMAPÁ	LEI Nº 0448, DE 07 DE JULHO DE 1999	http://www.al.ap.gov.br/lei0448a.htm
AMAZONAS	LEI COMPLEMENTAR Nº 30, DE 2001	http://www.amazonprev.am.gov.br
BAHIA	LEI Nº 7.249, DE 7 DE JANEIRO DE 1998 E DECRETO Nº 7.252, DE 17 DE MARÇO DE 1998	http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-103852-654.pdf http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-103852-751.pdf
CEARÁ	LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 1999	http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104022-281.pdf

e

DISTRITO FEDERAL	LEI COMPLEMENTAR Nº 769, DE 30 DE JUNHO DE 2008	http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/leis-distritais-1/
ESPÍRITO SANTO	LEI COMPLEMENTAR Nº 109, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1997	http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-105452-758.pdf
GOIÁS	LEI COMPLEMENTAR Nº 29, DE 12 DE ABRIL DE 2000	http://www.ipasgo.go.gov.br/Legislacao/frmLegislacaoListagem.asp?cat=2
MARANHÃO	LEI COMPLEMENTAR Nº 40, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1998	http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104900-503.pdf
MATO GROSSO	Informação não encontrada	Informação não encontrada
MATO GROSSO DO SUL	LEI Nº 2.207, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2000.	http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104900-805.pdf

MINAS GERAIS	LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 25 DE MARÇO DE 2002	http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei+Complementar&s2=64&s3=&s4=&s5=
PARÁ	LEI COMPLEMENTAR Nº 039, DE 9 DE JANEIRO DE 2002 E LEI Nº 6.564, DE 1º DE AGOSTO DE 2003	http://www.igeprev.pa.gov.br/conteudo/leg_lei6564.php
PARAÍBA	LEI Nº 7.517, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2003	http://www.pbprev.locaweb.com.br/pbprev/images/legislacao/Lei%207517/lei7517.htm
PARANÁ	LEI Nº 12.398, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998	http://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=83
PERNAMBUCO	LEI COMPLEMENTAR Nº 28, DE 14 DE JANEIRO DE 2000	http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_081014-105205-197.pdf

PIAUI	LEI COMPLEMENTAR Nº 39, DE 14 DE JULHO DE 2004	http://www.sefaz.pi.gov.br/scan/pages/jsp/scan/consultaDeAtoNormativo.jsp?idAtoNormativo=585
RIO DE JANEIRO	LEI Nº 3.189, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1999	http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_081014-111227-482.pdf
RIO GRANDE DO NORTE	LEI COMPLEMENTAR Nº 308, DE 25 DE OUTUBRO DE 2005.	http://www.ipe.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/ipern/arquivos/Legislacao/LC308.pdf
RIO GRANDE DO SUL	LEI Nº 12.395, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2005	http://www.ipe.rs.gov.br/legislacao.htm
RONDÔNIA	LEI COMPLEMENTAR Nº 228, DE 10 DE JANEIRO DE 2000 E LEI COMPLEMENTAR Nº 432, DE 3 DE MARÇO DE 2008	http://www.iperon.ro.gov.br/legislacoesest.asp
RORAIMA	LEI COMPLEMENTAR Nº 030, DE 30 DE JUNHO DE 1999	http://www.servidor.rr.gov.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=12&Itemid=56

SANTA CATARINA	LEI COMPLEMENTAR Nº 412, de 26 de junho de 2008	http://www.sea.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=92&Itemid=64&lang=brazilian_portuguese
SÃO PAULO	LEI COMPLEMENTAR Nº 1010, DE 1º DE JUNHO DE 2007	http://www.spprev.sp.gov.br/Legislacao.aspx?tipo=E
SERGIPE	LEI COMPLEMENTAR Nº 113 DE 1º DE NOVEMBRO DE 2005	http://www.sergipeprevidencia.se.gov.br/modules/tinyd0/index.php?id=24
TOCANTINS	LEI Nº 1.940, DE 1º DE JULHO DE 2008	http://www.igeprev.to.gov.br/porta/igeprev_cms/docs/arquivos/020220091114LeiOrdinariaTO_1.94008.pdf

Referência: Sítios eletrônicos do MPS e dos governos estaduais.

Elaboração: O autor.

APÊNDICE C – Estudo comparativo de algumas variáveis da legislação previdenciária dos estados membros – Brasil – 2009

Estado	Tipos dos Conselhos	Natureza das atribuições dos Conselhos	Composição dos Conselhos	Forma de provimento dos conselheiros	Função dos conselheiros
ACRE	Conselho Estadual de Previdência Social	Deliberativo	6 governamentais e 6 representantes dos segurados ativos, inativos e pensionistas	Nomeação pelo Governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, admitida uma recondução, não sendo destituíveis <i>ad nutum</i>	Gratuita e não exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	2 governamentais e 2 representantes dos segurados do RPPS, sendo um ativo e um inativo	Nomeação pelo Governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, não admitida recondução	Gratuita e exige formação superior
ALAGOAS	Conselho de Administração	deliberativo, normativo e consultivo	8 governamentais e 3 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo Governador, sendo que, com exceção dos Secretários de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio, do Planejamento; e da Fazenda, os demais serão indicados pelas entidades e poderão ser substituídos à vista de nova indicação	Gratuita e não exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	3 membros entre segurados e beneficiários	Nomeação pelo Governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por igual período	idem anterior
AMAPÁ	Conselho de	normatização	7 governamentais e 3	Nomeação pelo Governador, de	Remunerad

	Administração	, deliberação e de supervisão superior	representantes dos segurados e beneficiários	acordo com a indicação de cada entidade, através de eleição direta, independentemente de sindicalização do representante, para mandato de 4 anos, admitida recondução por igual período	a e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	6 governamentais e 3 representantes dos segurados e beneficiários	idem anterior	idem anterior
AMAZONAS	Conselho de Administração	Normatização e deliberação	4 governamentais e 4 representantes dos servidores ativos e inativos	Nomeação pelo Governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 4 anos, podendo ser reconduzidos	Remunerada e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	Fiscalização	2 governamentais e 2 representantes dos servidores ativos e inativos	idem anterior	50% da remuneração paga aos membros do conselho de administração
BAHIA	Conselho Previdenciário	consultivo, deliberativo e de supervisão superior	10 governamentais e 1 representante dos servidores	Nomeados pelo Governador	Gratuita e não exige capacidade técnica
CEARÁ	Não existe	Não existe	Não existe	Não existe	Não existe
DISTRITO FEDERAL	Conselho de Administração	Direção e supervisão	7 governamentais e 7 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, admitida uma recondução	Gratuita e não exige capacidade técnica

	Conselho Fiscal	Fiscalização	1 governamental e 2 representantes dos segurados e beneficiários	idem anterior	Gratuita e exige capacidade técnica
ESPÍRITO SANTO	Conselho Deliberativo	Deliberação	6 governamentais e 6 representantes dos segurados e beneficiários	Eleição pelas entidades para mandato de 2 anos, admitida uma recondução	Gratuita e não exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	Deliberação	7 representantes dos segurados e beneficiários	idem anterior	idem anterior
GOIÁS	Conselho Estadual de Previdência	Direção e gerenciamento	6 governamentais e 5 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador para mandato de 2 anos, admitida recondução, sendo que os não governamentais serão eleitos	Gratuita e não exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	3 servidores públicos	2 indicados pelos servidores mediante processo eleitoral e 1 indicado pelo governador, ambos para mandato de 2 anos, sem recondução	idem anterior
MARANHÃO	Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria	consultivo, deliberativo e de supervisão superior	8 governamentais e 1 representante dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador para mandato de 2 anos, admitida recondução	Gratuita e não exige capacidade técnica
MATO GROSSO	Informação não localizada	Informação não localizada	Informação não localizada	Informação não localizada	Informação não localizada

MATO GROSSO DO SUL	Conselho Administrativo	Deliberação	5 governamentais e 7 dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, admitida recondução	Gratuita e não exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	Fiscalização	2 do Tribunal de Contas e 5 dos servidores públicos	idem anterior	idem anterior
MINAS GERAIS	Conselho de Administração	gerenciamento, normatização e deliberação	6 governamentais e 6 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador para mandato de 4 anos, admitida uma recondução, sendo que 4 dos 6 representantes dos servidores serão escolhidos pelo governador mediante lista tríplice elaborada pelas entidades de origem	Remunerada e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	6 governamentais e 6 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador para mandato de 2 anos, admitida uma recondução, sendo que 4 dos 6 representantes dos servidores serão escolhidos pelo governador mediante lista tríplice elaborada pelas entidades de origem	idem anterior
PARÁ	Conselho Estadual de Previdência	Deliberação	9 governamentais e 7 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, admitida uma recondução, com exceção dos que são membros natos em virtude do cargo público que ocupam	Gratuita e não exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	Fiscalização	4 governamentais e 5 representantes dos	idem anterior	Gratuita e exige

			segurados e beneficiários		capacidade técnica
PARAÍBA	Conselho de Administração	deliberação e orientação	6 governamentais e 3 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, admitida uma recondução, com exceção dos que são membros natos	Gratuita e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	3 conselheiros, assegurando-se a participação de, pelo menos, um representante dos servidores, que o presidirá	idem anterior	idem anterior
PARANÁ	Conselho de Administração	gerenciamento, normatização e deliberação superior	8 governamentais, 2 representantes dos segurados e beneficiários e 1 da sociedade civil (indicado pela Associação dos Fundos de Pensão do Paraná)	Designação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 6 anos, podendo ser reconduzidos	Remunerada e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	3 governamentais, 2 representantes dos segurados e beneficiários, 1 indicado pelo Conselho de Administração e 1 representante da sociedade civil (indicado pelo Conselho Regional de Contabilidade)	idem anterior	50% da remuneração paga aos membros do conselho de administração
PERNAMBUCO	Conselho de Administração	gerenciamento, normatização e deliberação	5 governamentais e 4 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 4 anos	Remunerada e exige capacidade técnica

	Conselho Fiscal	superior fiscalização	3 governamentais e 2 representantes dos segurados e beneficiários	idem anterior	idem anterior
PIAUI	Informação não localizada	Informação não localizada	Informação não localizada	Informação não localizada	Informação não localizada
RIO DE JANEIRO	Conselho de Administração	Gestão e supervisão	6 governamentais e 5 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade	Gratuita e não exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	3 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador para mandato de 1 ano, admitida uma recondução.	idem anterior
RIO GRANDE DO NORTE	Conselho Estadual de Previdência Social	gerenciamento, normatização e deliberação superior	5 governamentais e 5 representantes dos segurados e beneficiários	Eleição para mandato de 2 anos, de acordo com a indicação de cada entidade, admitida uma recondução.	Gratuita e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	6 governamentais e 2 representantes dos segurados e beneficiários	idem anterior	idem anterior
RIO GRANDE DO SUL	Conselho Deliberativo	deliberação e fiscalização	6 governamentais e 6 representantes dos segurados	Os representantes do Estado serão indicados pelo governador e os dos segurados, pelas entidades que compõem a União Gaúcha em Defesa da Previdência Social Pública, pela Federação Sindical dos Servidores Públicos do Estado e pelo	Remunerada e não exige capacidade técnica

				Centro de Professores do Estado do RS, todos com mandato máximo de 8 anos	
RONDÔNIA	Conselho de Administração	normatização, deliberação e de supervisão superior	4 governamentais e 3 representantes dos segurados	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 3 anos, admitida uma recondução	Remunerada e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	Fiscalização e controle interno	5 governamentais e 2 representantes dos segurados	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade	idem anterior
RORAIMA	Conselho de Administração	consultivo e deliberativo	4 governamentais e 1 representante dos segurados	Nomeação pelo governador para mandato de 2 anos, admitindo-se uma reeleição, sendo que o representante dos segurados será escolhido por eleição em lista tripla que será submetida ao governador, que, dentre eles, nomeará um	Gratuita e não exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	5 governamentais e 1 representante dos segurados	idem anterior	Gratuita e exige capacidade técnica
SANTA CATARINA	Conselho de Administração	Deliberação e orientação superior	7 governamentais e 7 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador para mandato de 2 anos, admitida uma recondução, sendo que os representantes dos segurados são eleitos pelas entidades	Remunerada e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização	3 governamentais e 3 representantes dos	idem anterior	idem anterior

			segurados e beneficiários		
SÃO PAULO	Conselho de Administração	Deliberação superior	7 governamentais e 7 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, admitida uma recondução	Remunerada e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	fiscalização e controle interno	3 governamentais e 3 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, vedada a recondução	idem anterior
SERGIPE	Conselho Estadual de Previdência Social	Operacionalização e fiscalização	9 governamentais e 3 representantes dos segurados e beneficiários	Nomeação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, admitida uma recondução	Remunerada e não exige capacidade técnica
TOCANTINS	Conselho de Administração	Deliberação e orientação superior	7 governamentais e 7 representantes dos segurados e beneficiários	Designação pelo governador, de acordo com a indicação de cada entidade, para mandato de 2 anos, admitida recondução	Gratuita e exige capacidade técnica
	Conselho Fiscal	Fiscalização e controle interno	3 governamentais e 3 representantes dos segurados e beneficiários	idem anterior	idem anterior

Referência: Sítios eletrônicos dos governos estaduais e do MPS.

Elaboração: O autor.

APÊNDICE D - Matérias de cunho administrativo tratadas no Conselho de Administração do ParanaPrevidência – Paraná – 2003-2008

1. Discordância sobre a realização das despesas administrativas
2. Preocupação com indeferimentos e revisões de benefícios
3. Assinatura de convênio de aposentadorias dos servidores do Judiciário
4. Utilização do IGPM acrescido de 6% ao ano na atualização das dívidas do Estado com a PARANAPREVIDÊNCIA
5. Consultoria apresenta Programa de Qualidade da PARANAPREVIDÊNCIA
6. Aquisição de uma solução integrada de armazenamento de dados
7. Proposta para que cada Diretoria apresente mensalmente seus macros problemas, não os corriqueiros, através de breve relato.
8. Apresentação do estudo do tema “Menor sob Guarda”
9. Designação de Comissão para traçar panorama da situação atual do cadastro previdenciário da PARANAPREVIDÊNCIA
10. Proposta de continuidade de realização de palestras no interior do Estado por iniciativa da PARANAPREVIDÊNCIA.
11. Apresentação da Ouvidoria
12. Apresentação da necessidade de equipamentos
13. Preocupação com o número de processos tramitando na Diretoria Jurídica, inclusive quanto ao número de advogados e a situação do setor de atuária e também relacionado aos equipamentos
14. Apreciação do Relatório da Auditoria Externa
15. Análise de contrato com instituição bancária
16. Necessidade de realização de curso de mercado financeiro para operadores de mercado e integrantes dos Comitês de Investimento
17. Apresentação sobre tendências de mercado para investimentos
18. Proposta de estruturação do setor de atuária
19. Apresentação de estudo sobre mudança da política de investimentos.

Referência: Sítio eletrônico do ParanaPrevidência
(<http://www.paranaprevidencia.pr.gov.br>)

Elaboração: O autor.

APÊNDICE E - Questionário para membros do Conselho de Administração do FUNPEMG

Finalidade:

Subsidiar elementos de pesquisa para elaboração de Dissertação de Mestrado em Administração Pública.

Instruções gerais:

Para as questões fechadas, assinale com um “X” a opção desejada.

Para as questões abertas, expresse sua opinião nas respectivas caixas de resposta.

Perguntas:

1) Senhor(a) Conselheiro(a), você representa um dos Poderes/Entidades do Estado ou os servidores?

() representante de um dos Poderes/Entidades () representante dos servidores (ativos ou inativos)

2) Senhor(a) Conselheiro(a), você atualmente é, já foi ou nunca foi titular de cargo em comissão ou função pública em algum dos Poderes/Entidades do Estado de Minas Gerais?

() atualmente é titular de cargo em comissão ou função pública

() já foi titular de cargo em comissão ou função pública

() nunca foi titular de cargo em comissão ou função pública

3) Senhor(a) Conselheiro(a), qual é o seu nível de escolaridade?

() 3º grau () especialização () mestrado () doutorado

4) Senhor(a) Conselheiro(a), qual é o seu nível de renda individual?

() até 5 salários mínimos () entre 5 e 10 sal. mínimos () entre 10 e 20 sal. mínimos

() entre 20 e 30 sal. mínimos () entre 30 e 40 sal. mínimos () acima de 40 salários mínimos

5) Na sua visão, a gestão do FUNPEMG, realizada por este Conselho, é reconhecida como legítima pelos servidores e/ou pela sociedade civil?

Por parte dos servidores () Sim () Não () Não sei dizer públicos:

Por parte da sociedade civil: () Sim () Não () Não sei dizer

6) O Conselho pode ser reconhecido como um espaço de caráter informativo (presta informações) e consultivo (responde indagações) ou um espaço de caráter deliberativo (onde todos os conselheiros têm voz ativa para decidirem alguma questão)?

() espaço de caráter informativo e consultivo () espaço de caráter deliberativo

7) Senhor(a) conselheiro(a), você consegue identificar um conselheiro ou um outro tipo de ator que exerce a liderança na condução dos trabalhos deste Conselho?

() Sim. Quem é? _____ () Não
(informe apenas o nome do cargo)

8) Você entende que as atribuições legais do Conselho de Administração são claras?

() Sim () Não

9) Você entende que as atribuições legais do Conselho de Administração são efetivamente exercidas?

() Sim () Não

10) O Conselho estabelece diretrizes de médio e longo prazo para o futuro do FUNPEMG?

() Sim () Não

11) Nas reuniões do Conselho, são apresentados diagnósticos da situação previdenciária estadual?

() Sim () Não

12) O planejamento das ações do Conselho de Administração é executado?

() totalmente () parcialmente () nunca

13) Você repassa, de alguma forma, as informações sobre os assuntos discutidos nas reuniões do Conselho para a entidade (Poderes/Entidades ou sindicatos dos servidores) que você representa?

() sempre () às vezes () nunca

14) A entidade que você representa informa aos servidores representados as matérias deliberadas no Conselho?

() sempre () às vezes () nunca

15) Em caso afirmativo, de que maneira as matérias deliberadas são informadas aos servidores representados?

Observação: Nesta pergunta, é possível marcar mais de uma opção.

() Imprensa Oficial de Minas Gerais () sítio eletrônico (*site*) do FUNPEMG
() informativo periódico () outros (especificar): _____

16) Você delibera de acordo com as diretrizes traçadas pela entidade que você representa?

() Sim () Não

17) Como você vê a figura de um representante da sociedade civil compondo o Conselho de Administração?

() concordo fortemente () concordo () discordo () discordo fortemente

Por quê?

18) As reuniões do Conselho são abertas a todos que desejam participar ou são restritas aos conselheiros e convidados?

() são abertas a todos que desejam participar () são restritas aos conselheiros e convidados

19) Na sua visão, qual é a percepção dos segurados do FUNPEMG sobre a relevância da “participação”?

20) Qual é a realidade atual do Fundo de Previdência Social do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG?

21) Na sua visão, os conselheiros têm capacidade real de apresentação de assuntos para deliberação nas reuniões?

Sim Não

22) As deliberações do Conselho são divulgadas?

Sim Não

23) Quais são os canais de divulgação das deliberações do Conselho?

Observação: Nesta pergunta, é possível marcar mais de uma opção.

Imprensa Oficial de Minas Gerais sítio eletrônico (*site*) do FUNPEMG

informativo periódico outros (especificar): _____

24) Na sua visão, as informações divulgadas são claras o bastante para o entendimento da maioria dos segurados?

Sim Às vezes Não Não sei dizer

25) Na sua visão, as informações veiculadas são úteis para a maioria dos segurados?

Sim Não Não sei dizer

26) As decisões tomadas pelo Conselho de Administração são efetivamente executadas?

Sim Não Não sei dizer

27) Há algum mecanismo capaz de fiscalizar a implementação das decisões do Conselho de Administração?

Sim Não Não sei dizer

28) As implementações das decisões do Conselho são informadas aos segurados?

Sim Não

29) Em caso afirmativo, de que forma essas implementações são informadas aos segurados?

Observação: Nesta pergunta, é possível marcar mais de uma opção.

Imprensa Oficial de Minas Gerais sítio eletrônico (*site*) do FUNPEMG

informativo periódico outros (especificar): _____

30) Na sua visão, o funcionamento deste Conselho tem ajudado a melhorar as relações entre representantes dos servidores e dos Poderes/Entidades relativamente ao tema “previdência dos servidores públicos”?

Sim Não Não sei dizer

31) Senhor(a) conselheiro(a), você participa de seminários/fóruns específicos sobre previdência no serviço público?

Sempre Às vezes Nunca

32) Senhor(a) conselheiro(a), você se sente capacitado “tecnicamente” para desempenhar suas atribuições junto a este Conselho?

Sim Não

33) Este Conselho tem proporcionado a possibilidade de seus conselheiros serem “tecnicamente” capacitados para o desempenho de suas atribuições por meio de treinamentos, fóruns e/ou cursos?

Sim Não

34) Em caso afirmativo, você entende que essa capacitação é suficiente para o exercício de suas atribuições?

Sim Não

35) Você se sente motivado em continuar participando das reuniões do Conselho de Administração?

Sim Não

Por quê?

FIM.

Muito obrigado pela sua colaboração!

APÊNDICE F – Guia prático para avaliação de processos participativos (DÍAZ, PARES e POMEROY, 2007)

A sustentação teórica do estudo acerca do funcionamento do Conselho de Administração do FUNPEMG e o teor dos questionários aplicados aos seus membros levaram em conta a problemática apontada pela literatura e é complementada pelos indicadores listados no Guia Prático para Avaliação de Processos Participativos (DÍAZ, PARES e POMEROY, 2007). O referido Guia sugere que as práticas participativas sejam avaliadas de maneira técnica, por autoavaliação interna (reflexão grupal com atores internos) e por autoavaliação participativa (reflexão a partir de opiniões dos participantes) e com base em alguns critérios, relacionados a seguir:

Tabela 1 – Temas do debate participativo e critérios a eles relacionados segundo o OIDP

Temas do debate participativo	Crítérios relacionados aos temas
Quem participa	Quantidade Diversidade Representatividade Grau de abertura do processo
Coordenação do processo	Consenso Transversalidade Iniciativa e liderança Integração no sistema participativo municipal Clareza dos objetivos Planejamento e recursos
Sobre o que se participa	Pertinência Capacidade de intervenção do governo local
Como se participa	Diagnóstico Participativo Capacidade de proposta Nível de participação Qualidade da informação Métodos e técnicas de deliberação
Consequências e resultados do processo	Resultados substantivos Implementação dos resultados Retorno dos resultados Melhorar as relações entre os atores Treinamento Geração de uma cultura de participação política

Referência: Elaborado pelo autor com base em Díaz, Pares e Pomeroy (2007).

Após listarem os critérios que entendem pertinentes para uma avaliação consistente de práticas participativas, os autores analisam como cada critério deve ser avaliado, de acordo com as seguintes tabelas, que tratam de cada tema do debate participativo, conforme apresentado.

Quanto aos critérios vinculados a “Quem participa”, o OIDP apresenta

as seguintes formas de identificá-los e avaliar o processo participativo.

Tabela 2 – Critérios relacionados ao tema “Quem participa”

Critérios relacionados a “Quem participa”	Forma de identificar e avaliar o critério
Quantidade	Número de participantes / atores organizados
Diversidade	Número de grupos sociais Perfil das organizações (bairro, comerciais, trabalhistas, culturais, desportivas, políticas) Identificação de atores e grupos sociais relevantes
Representatividade	Fluxo de informações representantes / representados Representantes das organizações eleitos Fidelidade do discurso dos representantes ao pensamento da sua organização
Grau de abertura do processo	Grau de abertura do processo (aberto, misto, fechado) Grau de abertura dos espaços de decisão

Referência: Elaborado pelo autor com base em Díaz, Pares e Pomeroy (2007).

Em relação à “Coordenação do Processo” participativo, o sugere as seguintes formas de avaliação dos critérios.

Tabela 3 – Critérios relacionados ao tema “Coordenação do Processo”

Critérios relacionados à “Coordenação do processo”	Forma de identificar e avaliar o critério
Consenso	Aceitação política, social e técnica
Transversalidade	Grau de implicação das áreas políticas e técnicas Espaços de transversalidade (caráter informativo ou ambiente de co-gestão)
Iniciativa e liderança	Iniciativa de distintos atores (governo, órgão técnico, oposição, associação, cidadão) Existência de responsáveis políticos concretos que se responsabilizem pelo processo Existência de um grupo promotor do processo
Integração no sistema participativo municipal	Relação com outros processos do município Uso de órgãos ou estruturas existentes
Clareza dos objetivos	Análise dos objetivos do processo Cumprimento dos objetivos do processo
Planejamento e recursos	Análise do planejamento e seu cumprimento Recursos financeiros envolvidos no processo Recursos técnicos (próprios e externos)

Referência: Elaborado pelo autor com base em Díaz, Pares e Pomeroy (2007).

Relativamente aos critérios vinculados a “Sobre o que se participa”, o OIDP apresenta as seguintes formas de identificá-los e avaliá-los.

Tabela 4 – Critérios relacionados ao tema “Sobre o que se participa”

Critérios relacionados a “Sobre o que se	Forma de identificar e avaliar o critério
---	--

participa”	
Relevância	Formação da agenda política Valorização subjetiva da cidadania Percentual do orçamento afetado pelo resultado do processo
Capacidade de intervenção do governo local	Existência de administrações supralocais para promoverem os resultados do processo.

Referência: Elaborado pelo autor com base em Díaz, Pares e Pomeroy (2007).

No tocante aos critérios adstritos a “Como se participa”, o OIDP registra as seguintes formas de identificá-los e avaliá-los (vide tabela abaixo).

Tabela 5 – Critérios relacionados ao tema “Como se participa” segundo o OIDP

Critérios relacionados a “Como se participa”	Forma de identificar e avaliar o critério
Diagnóstico Participativo	Para participar de um processo é necessário saber a situação da matéria envolvida
Capacidade de proposta	Possibilidade de apresentação de propostas
Nível de participação	Três tipos: informação / comunicação, consulta / deliberação e decisão / gestão
Qualidade da informação	Canais de difusão da informação Pluralidade de fontes da informação Clareza e utilidade da informação
Métodos e técnicas de deliberação	Uso de técnicas de deliberação que amenizem as desigualdades Possibilidade de exercer a própria voz (valorização subjetiva dos participantes)

Referência: Elaborado pelo autor com base em Díaz, Pares e Pomeroy (2007).

Por fim, quanto aos critérios ligados a “Consequências e resultados do processo”, o OIDP apresenta as seguintes formas de identificá-los e avaliá-los.

Tabela 6 – Critérios relacionados ao tema “Consequências e resultados do processo”

Critérios relacionados a “Consequências e resultados do processo”	Forma de identificar e avaliar o critério
Resultados substantivos	Tipo de resultado (atas, diagnósticos, planos, ações concretas) Valorização subjetiva dos resultados por parte dos participantes
Implementação dos resultados	Implementação dos resultados Órgãos de acompanhamento
Retorno dos resultados	Formato da devolução de resultados
Melhoria das relações entre os atores	Melhoria das relações cidadãs Melhoria da relação entre governo e cidadãos Melhoria das relações internas entre políticos e técnicos
Treinamento	Oportunidades concretas de capacitação Valorização subjetiva dos participantes
Geração de uma cultura de participação política	Valorização subjetiva das pessoas participantes ao final do processo (satisfação, utilidade da participação cidadã e disposição a participar novamente)

Referência: Elaborado pelo autor com base em Díaz, Pares e Pomeroy (2007).

APÊNDICE G - Questionário para segurados do FUNPEMG

Perguntas:

1) O(a) senhor(a) atualmente é, já foi ou nunca foi titular de cargo em comissão ou função pública em algum dos Poderes/Entidades do Estado de Minas Gerais?

- () atualmente é titular de cargo em comissão ou função pública
 () já foi titular de cargo em comissão ou função pública
 () nunca foi titular de cargo em comissão ou função pública

2) Qual é o seu nível de escolaridade?

- () 1º grau () 2º grau () 3º grau
 () especialização () mestrado () doutorado e pós-doutorado

3) Qual é o seu nível de renda individual?

- () até 5 salários mínimos () entre 5 e 10 sal. mínimos () entre 10 e 20 sal. mínimos
 () entre 20 e 30 sal. Mínimos () entre 30 e 40 sal. mínimos () acima de 40 salários mínimos

4) O(a) senhor(a) é servidor(a) oriundo(a) do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário?

- () Executivo () Judiciário () Legislativo

5) O(a) senhor(a) sabe o que significa “FUNPEMG – Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais”?

- () Sim
 () Já ouvi falar, mas não sei o que significa.
 () Nunca ouvi falar.

Caso a resposta seja “Sim”:

5.1) O(a) senhor(a) sabia que o FUNPEMG possui um Conselho de Administração para administrá-lo e um Conselho Fiscal para controlá-lo?

- () Sim () Não

5.2) O(a) senhor(a) sabia que os Conselhos de Administração e Fiscal do FUNPEMG são compostos por representantes dos Poderes/Entidades e dos servidores?

- () Sim () Não

5.3) O(a) senhor(a) sabia que os sindicatos indicam três servidores para concorrerem a uma vaga nos Conselhos do FUNPEMG?

- () Sim () Não

5.4) O(a) senhor(a) sabia que poderia concorrer a uma vaga de membro de um dos Conselhos do FUNPEMG, caso fosse indicado pelo sindicato?

- () Sim () Não

5.5) O(a) senhor(a) teria interesse de ser membro do Conselho de Administração

para administrar o FUNPEMG ou do Conselho Fiscal para fiscalizá-lo?

Sim

Não

5.6) O(a) senhor(a) sabe quem é o servidor que representa o seu Poder/Entidade (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, sindicato) de vinculação?

Sim

Não

5.7) O(a) senhor(a) sabe como apresentar reclamação ou sugestão ao FUNPEMG?

Sim

Não

5.8) O(a) senhor(a) sabia que o FUNPEMG presta contas mensalmente de suas atividades pela internet?

Sim

Não

6) O que o senhor(a) sugere para que o FUNPEMG melhore a comunicação com os seus segurados?

APÊNDICE H - Mensagens eletrônicas trocadas entre o pesquisador e o Diretor Político do Sindicato SINDPUBLICOS-MG

Coordenação Intersindical Page 1 of 1

De: fernando.calazans@ipsemg.mg.gov.br
Assunto: Coordenação Intersindical
Data: Sex, Janeiro 22, 2010 10:48 am
Para: sindpmg.bh@terra.com.br

Prezado(a) Senhor(a),

Bom dia!

Meu nome é Fernando Calazans, atualmente sou Gerente de Benefícios do IPSEMG (Tel: 31-3237-2810), e estou concluindo a minha Dissertação de Mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

A minha pesquisa analisa a questão do funcionamento efetivo dos conselhos gestores de políticas públicas.

Para que eu possa verificar a questão da representatividade dos servidores nos Conselhos de Administração e Fiscal do FUNPEMG, gostaria que me informasse o seguinte:

- 1) Quais os sindicatos que compõem essa Coordenação Intersindical?
- 2) Há sindicatos que não são filiados a essa Coordenação Intersindical?
- 3) Qual o instrumento jurídico que permite a essa Coordenação representar os sindicatos filiados? Se possível, fineza enviar-me cópia desse documento.

Desde já agradeço pela colaboração.

Atenciosamente,

Fernando Ferreira Calazans
Gerente de Benefícios do IPSEMG
fernando.calazans@ipsemg.mg.gov.br
Tel: (31) 3237-2810 - Fax: (31) 3237-2828

Re: Coordenação Intersindical

Page 1 of 1

De: sindpmg.bh@terra.com.br
Assunto: Re: Coordenação Intersindical
Data: Seg, Janeiro 25, 2010 2:37 pm
Para: fernando.calazans@ipsemg.mg.gov.br

Fernando,
os Sindicatos que compõem a Coordenação Intersindical são os seguintes:

SINDSAUDE
SINDUTE
SINDPÚBLICOS
SINTDER
SINDIFISCO
SINFFAZ
SINDPOL
SINJUS
SERJUSMIG
ASSEMA
ASSIMA
ADEPOLC
ASSECT
AEFJP
ASTHEMG
SINDASP
SINDEPO
UNSP

Todas as entidades dos servidores públicos estão presentes na Coordenação Intersindical. Essa coordenação é uma reunião dos Sindicatos do Conjunto do Funcionalismo Público de Minas Gerais, que se unem em prol de Direitos para todos. Não existe registro e hoje ela é coordenada pelo SINDPÚBLICOS - MG (situação atual, pois essa coordenação pode ser mudada).

Para maiores esclarecimentos entre em contato telefônico:

(31) 2121-8100 - SINDPÚBLICOS - MG

Atenciosamente,

Geraldo Henrique

Diretor Político SINDPÚBLICOS - MG

Attachments:

untitled-2	
Size:	1.1 k
Type:	text/html

Apêndice I – Presenças nas reuniões dos membros do Conselho de Administração do FUNPEMG – Minas Gerais – 2003-2008

Membros	13/5/2003	27/6/2003	14/7/2003	21/8/2003	4/9/2003	16/10/2003	19/11/2003	10/12/2003
Presidente	X	X	X	X	X	X	X	X
Secretaria de Planejamento e Gestão	X	X	X	X	X	X	X	X
Assembleia Legislativa	X	-	-	-	-	-	X	-
Poder Judiciário	X	X	X	-	X	X	X	X
Ministério Público	-	X	X	-	X	X	X	X
Tribunal de Contas	-	-	-	-	X	X	X	X
servidores ativos do Executivo	-	-	X	-	X	-	-	X
servidores inativos do Executivo	X	X	X	X	X	X	X	X
servidores da Assembleia Legislativa	X	X	X	X	X	X	X	X
servidores do Ministério Público	X	X	X	X	X	X	X	X
servidores do Tribunal de Contas	X	-	X	X	X	X	X	X
servidores do Poder Judiciário	X	X	X	-	X	X	X	X
Total por reunião	9	8	10	6	11	10	11	11

Membros	29/1/2004	16/2/2004	31/3/2004	29/4/2004	27/5/2004	18/6/2004	22/7/2004	26/8/2004
Presidente	X	X	X	X	X	X	X	X
Secretaria de Planejamento e Gestão	X	X	X	X	X	X	X	X
Assembleia Legislativa	-	X	X	-	X	-	-	-
Poder Judiciário	-	X	X	X	-	X	X	X
Ministério Público	-	X	X	X	X	X	X	X
Tribunal de Contas	-	-	X	X	X	-	X	X
servidores ativos do Executivo	X	X	X	X	-	X	X	-
servidores inativos do Executivo	X	X	X	X	X	X	X	X
servidores da Assembleia Legislativa	X	X	X	X	X	X	X	X
servidores do Ministério Público	X	X	X	X	X	X	X	X
servidores do Tribunal de Contas	X	X	X	X	X	X	X	X
servidores do Poder Judiciário	X	X	X	-	-	-	-	-
Total por reunião	8	11	12	10	9	9	10	9

Membros	13/9/2004	28/10/2004	18/11/2004	15/12/2004	31/1/2005	24/2/2005	23/3/2005	28/4/2005
Presidente	x	x	x	x	x	x	x	x
Secretaria de Planejamento e Gestão	x	x	x	x	x	x	x	x
Assembleia Legislativa	-	x	-	-	-	-	-	-
Poder Judiciário	x	x	x	x	x	x	-	x
Ministério Público	x	-	-	-	-	-	x	x
Tribunal de Contas	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores ativos do Executivo	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores inativos do Executivo	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores da Assembleia Legislativa	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores do Ministério Público	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores do Tribunal de Contas	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores do Poder Judiciário	-	x	x	x	x	x	x	x
Total por reunião	10	11	10	10	10	10	10	11

Membros	25/5/2005	29/6/2005	13/7/2005	25/8/2005	22/9/2005	27/10/2005	24/11/2005	19/12/005
Presidente	x	x	x	x	x	x	x	x
Secretaria de Planejamento e Gestão	x	x	x	x	x	x	x	x
Assembleia Legislativa	x	-	-	-	-	x	-	-
Poder Judiciário	x	x	x	x	x	x	x	x
Ministério Público	x	x	x	x	x	x	x	x
Tribunal de Contas	x	x	-	x	x	-	x	x
servidores ativos do Executivo	x	x	x	-	x	x	x	x
servidores inativos do Executivo	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores da Assembleia Legislativa	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores do Ministério Público	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores do Tribunal de Contas	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores do Poder Judiciário	x	x	x	x	x	x	x	x
Total por reunião	12	11	10	10	11	11	11	11

Membros	28/5/2007	25/6/2007	16/7/2007	24/8/2007	27/9/2007	25/10/2007	22/11/1007	21/12/2007
Presidente	x	x	x	x	x	x	x	x
Secretaria de Planejamento e Gestão	x	x	x	x	x	x	x	x
Assembleia Legislativa	-	-	x	-	x	x	x	x
Poder Judiciário	x	x	x	x	x	x	x	-
Ministério Público	x	x	x	x	x	x	x	x
Tribunal de Contas	-	-	-	-	-	-	-	-
servidores ativos do Executivo	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores inativos do Executivo	x	-	-	x	x	x	x	x
servidores da Assembleia Legislativa	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores do Ministério Público	x	x	x	x	x	x	x	x
servidores do Tribunal de Contas	-	-	-	-	-	-	-	-
servidores do Poder Judiciário	x	x	x	x	x	x	x	x
Total por reunião	9	8	9	9	10	10	10	9

Membros	28/1/2008	25/2/2008	24/3/2008	18/4/2008	30/5/2008	Presenças	Ausências	% presença
Presidente	x	x	x	x	x	61	0	100,0%
Secretaria de Planejamento e Gestão	x	x	x	x	x	61	0	100,0%
Assembleia Legislativa	x	x	x	-	-	18	43	29,5%
Poder Judiciário	x	-	x	-	x	54	7	88,5%
Ministério Público	x	x	x	x	x	52	9	85,2%
Tribunal de Contas	-	-	-	-	-	24	37	39,3%
servidores ativos do Executivo	x	x	x	x	x	43	18	70,5%
servidores inativos do Executivo	x	x	x	x	x	57	4	93,4%
servidores da Assembleia Legislativa	x	x	x	x	x	61	0	100,0%
servidores do Ministério Público	x	x	x	x	x	61	0	100,0%
servidores do Tribunal de Contas	-	-	-	-	-	47	14	77,0%
servidores do Poder Judiciário	x	x	x	x	x	54	7	88,5%
Total por reunião	10	9	10	8	9			

Fonte: Atas de reunião do Conselho de Administração do FUNPEMG de maio de 2003 a maio de 2008.

Elaboração: O autor.

APÊNDICE J - Número de vezes em que os membros do Conselho de Administração do FUNPEMG foram substituídos – Minas Gerais – mai.2003-2008

Conselheiro	Representatividade	Nº de substituições
Maria Coeli Simões Pires	Presidente	4
Hélio César Brasileiro	Presidente	
Renata Maria Paes de Vilhena	Presidente	
Mauro Lobo Martins Júnior	Presidente	
Antônio Abraão Caram Filho	Presidente	
Maria Thaís da Costa Oliveira Santos	Secretaria de Planejamento e Gestão	0
Dep. Luiz Fernando Faria	Assembleia Legislativa	4
Dep. Dalmo Ribeiro Silva	Assembleia Legislativa	
Dep. Luiz Humberto Carneiro	Assembleia Legislativa	
Dep. Fahim Sawan	Assembleia Legislativa	
Dep. Dr. Viana	Assembleia Legislativa	
Des. Nilson Reis	Poder Judiciário	1
Des. Jane Ribeiro Silva	Poder Judiciário	
Rômulo de Carvalho Ferraz	Ministério Público	2
Paulo Roberto Moreira Cançado	Ministério Público	
Elaine Martins Parise	Ministério Público	
Edson Antônio Arger	Tribunal de Contas	1
Márcio Ferreira Kelles	Tribunal de Contas	
Joaquim Ramos	servidores ativos do Executivo	1
Andréa Myrrha Guimarães de Almeida	servidores ativos do Executivo	
Célia Camargos Dias Paulo	servidores inativos do Executivo	4
Adolfo Garrido	servidores inativos do Executivo	
Maria Abadia de Souza	servidores inativos do Executivo	
Alcenira Ferreira de Matos	servidores inativos do Executivo	
Luiz Carlos Pinheiro	servidores inativos do Executivo	0
Maria de Lourdes Capanema Pedrosa	servidores da Assembleia	
Ana Cristina Braga Albuquerque	servidores do Ministério Público	0
Wallace Oliveira Chaves	servidores do Tribunal de Contas	0
Rodrigo Alexandrino Oliveira Santos	servidores do Poder Judiciário	2
Marcelo José Resende dos Santos	servidores do Poder Judiciário	
Renato Elias Celes Charchar	servidores do Poder Judiciário	

Fonte: Atas das reuniões do Conselho de Administração do FUNPEMG de maio/2003 a maio/2008.

Elaboração: O autor.