

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 909

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA
GESTÃO PÚBLICA: AVALIAÇÃO
DA EXPERIÊNCIA DO CONSELHO
NACIONAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL (1991/2000)***

Guilherme Costa Delgado**

Helmut Schwarzer**

Ana Carolina Querino***

Juana Andrade de Lucini***

Brasília, setembro de 2002

*Este trabalho é parte da Pesquisa "Avaliação da Participação Social: Os Conselhos de Políticas Sociais", financiada com recursos do Programa Rede-Ipea.

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

*** Assistentes de Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Governo Federal

Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão

Ministro – Guilherme Gomes Dias
Secretário-Executivo – Simão Cirineu Dias

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro –, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Eustáquio José Reis

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Hubimaier Cantuária Santiago

Diretor de Estudos Setoriais

Luis Fernando Tironi

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Murilo Lôbo

Diretor de Estudos Sociais

Ricardo Paes de Barros

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos, pelo Ipea, bem como trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do Projeto BRA/97/013.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 O ENFOQUE METODOLÓGICO: ANÁLISE DOCUMENTAL E ENTREVISTAS **10**

3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM “ATORES” RELEVANTES: VISÕES
E CONTRA-VISÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA VIVIDA **17**

4 SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES **32**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **38**

SINOPSE

O texto faz um balanço de quase uma década de atuação do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), criado em 1992 para permitir o compartilhamento da gestão previdenciária entre governo, trabalhadores, empregadores e aposentados. Para fazer este balanço, o estudo faz um levantamento da construção do Conselho, compara as resoluções emitidas pelo CNPS entre 1992 e 2000 com os atos administrativos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), bem como entrevista um conjunto relevante de componentes e de ex-componentes do CNPS. A conclusão é a existência de um consenso quanto à insuficiência da prática do CNPS em atingir o objetivo de efetivamente permitir a co-gestão na área previdenciária no período e a necessidade de sua reforma.

ABSTRACT

The study evaluates the performance of the National Social Insurance Council (Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS) over the 1990s. The CNPS was created in 1992 to allow for the co-participation of workers, employers and retirees in governing social security in Brazil. The evaluation is based upon a reconstruction of the early determinations on the CNPS' structure, a comparison between recommendations approved by CNPS and the administrative acts of the National Social Insurance Institute (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) and the Social Insurance and Social Assistance Ministry (Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS). A third step of the analysis includes the results of interviews with a selected group of current and former members of CNPS. The paper concludes that there is a consensus on the insufficiency of the current form of practicing the co-participation in the social security area and a need for reform.

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DA PESQUISA E SUA JUSTIFICATIVA

A previdência social brasileira atingiu no fim da década de 1990 um grau de cobertura muito elevado sobre sua população beneficiária atual – idosos, inválidos, inativos por tempo de serviço, etc. –, ao mesmo tempo em que, inversamente, reduziu a taxa de cobertura do seu público segurado potencial – trabalhadores ativos do setor formal da economia. Essa segunda condição reflete as mudanças profundas por que tem passado o mercado de trabalho nos últimos anos, enquanto a primeira reflete avanços de direitos sociais nos anos 1990, e o crescimento anterior do setor formal da economia, principalmente nas décadas de 1960 e 1970. Para o que importa no momento ressaltar, o seguro social atinge hoje mais de 20 milhões de aposentados e pensionistas do INSS (dez./2001), e uma massa de contribuintes ativos de cerca de 25,1 milhões de trabalhadores urbanos e, aproximadamente, 15,0 milhões de “segurados especiais rurais”, totalizando 40,0 milhões de segurados diretos, aos quais pode-se associar pelo menos um segurado indireto por família coberta.

Um sistema do seguro social – como o do INSS, com uma tal massa de participantes – precisa de um controle público de sua gestão, bem como de um permanente intercâmbio com a sociedade sobre os rumos e os limites da política que se processa na relação da burocracia com o público, que visam alcançar os objetivos que a sociedade elege para a proteção social dos grupos vulneráveis no âmbito da Previdência Social.

O princípio da participação na gestão previdenciária, que esteve presente nos objetivos constitucionais para construção desse sistema, elencou, dentre os seus princípios, definidos no artigo nº 194 da Constituição Federal de 1988, no seu item VI, o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, dos empresários e dos aposentados”.

A passagem desse princípio geral à prática concreta da política social, deu-se formalmente com a sua regulamentação realizada pela Lei nº 8213/1991, que criou várias estruturas específicas de participação social na gestão pública do sistema previdenciário, tais como o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Seguridade Social. Este último foi extinto a partir de 1999 por ocasião da 5ª reedição da Medida Provisória nº 1799-5/1999.

Isso posto, elegemos como objetivo deste estudo proceder a uma avaliação preliminar da experiência de participação social na gestão pública do sistema de Previdência Social, escolhendo como unidade de análise o Conselho Nacional de Previdência Social. Esta é a instituição criada para pôr em prática os princípios da participação preconizados na Constituição de 1988. Contudo, precisamos ter em mente o Conselho como uma instância específica de participação/gestão, sem perder de vista o desafio maior da relação Sociedade – Estado, que constituirá o escopo mais

geral do problema da participação social na política previdenciária, sobre o qual discutiremos ainda no final deste texto.

1.2 AS QUESTÕES DA PESQUISA

O problema central da pesquisa, ou o objeto da avaliação proposta vai sendo definido aqui por partes. O Conselho Nacional de Previdência Social é, em princípio, nossa unidade de análise. Porém, este fórum ainda é pouco preciso para definir um objeto. Isso porque falta-nos preencher lacunas relevantes de conhecimento cuja tradução mais simples corresponderia a perguntas, como, por exemplo: *i)* o que é o Conselho?; *ii)* quem participa dele e com que atribuições?; *iii)* como se forjam as decisões em política social no interior desse espaço?; *iv)* quais suas implicações concretas na gestão do sistema previdenciário?; *v)* qual é a configuração sociopolítica desse fórum, de direito e de fato?; *vi)* que função de participação em política previdenciária efetivamente assumiu o Conselho Nacional da Previdência Social?; *vii)* o Conselho participa da co-gestão do sistema previdenciário?; *viii)* que outros espaços de participação social concorrem com o Conselho?; dentre outras.

As várias perguntas, como se observa, variam em torno de um eixo comum que elenca duas vertentes distintas: 1 – à participação de atores sociais na gestão da política previdenciária correspondem as questões *i*, *ii* e *iii*; e 2) às conseqüências políticas, positivas ou negativas, dessa co-gestão/participação com os novos problemas, e perguntas de pesquisa que aí se estabelecem, referem-se as questões *iv*, *v*, *vi*, *vii* e *viii*. Neste relatório estamos diretamente interessados em responder à segunda categoria de questões, sendo a primeira abordada apenas em caráter introdutório.

A problemática da pesquisa colocada nesse duplo enfoque – participação social nos Conselhos e sua eficácia na gestão previdenciária – permite-nos desde logo planejar alguns passos metodológicos iniciais com vistas à elucidação das questões.

Observe-se ainda que, como a participação social na gestão da política previdenciária é, provavelmente, um tema que escapa à incumbência exclusiva do CNPS, esta investigação certamente poderá nos indicar pistas alternativas para ulterior aprofundamento do tema.

1.3 ANTECEDENTES¹

A análise dos atos normativos constitutivos (Constituição Federal, art. nº 194, II e Lei nº 8213/1991) e das Atas relativas aos primeiros nove anos de funcionamento do CNPS nos dão conta, com bastante clareza, do processo de criação e de construção de um projeto de participação social na política previdenciária, incluindo nesse projeto a diretriz de descentralização que provocou, no início (1993 e 1994), a reprodução, em escala federativa, nos estados e em vários municípios, do modelo de participação pelos

1. O contexto político e social no qual emergem as demandas por participação e por descentralização de políticas públicas, ainda no período do governo militar, teve grande relevância na preparação do ideário democrático da Constituição de 1988. Esse assunto é objeto de uma análise específica no Projeto de Pesquisa “Avaliação da Participação Social: os Conselhos das Políticas Sociais” em andamento no Ipea, no estudo da “Introdução e Síntese” aos Conselhos. Por essa razão abordamos o tópico “antecedentes” de forma breve, para evitar repetições.

Conselho Federal, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Previdência Social. Acresce ainda observar que o conjunto de colegiados então criados incluíam, além do CNPS, o Conselho Nacional de Assistências Social (CNAS) e o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), órgão maior de representação da política de Seguridade Social.

Tal modelo de participação social aparentemente não é precedido por algum movimento social ou ação concertada de atores sociais, razoavelmente organizados, que o secundasse no processo concreto de construção dos Conselhos. Esta talvez seja a grande diferença em relação, por exemplo, ao Conselho Nacional de Saúde, o qual fora precedido pela ação do Movimento Sanitarista e por toda uma articulação nacional e regional dos atores públicos envolvidos na política de saúde. Esta 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.

É importante destacar que, antes da Constituição de 1988 houve, nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), reorganizados entre 1953/1954, a figura dos Conselhos Corporativos Tripartite (governo, trabalhadores e empresários). Essa experiência é bem analisada em outros trabalhos recentes de pesquisa,² mas aqui não será abordada por escapar ao escopo do estudo.

A partir do texto constitucional, o processo formal de criação do CNPS passou pela regulamentação constitucional, com a edição da Lei nº 8213 de 26 de julho de 1991, a qual estabeleceu suas funções, dentre elas: as competências (art. 4º); o processo decisório (Regimento Interno); a composição e a representação (art. 3º); a organização e o funcionamento (art. 3º até 8º); e a descentralização (art. 7º).

Aparentemente, no CNPS tudo começa e termina com a norma jurídica. A Lei nº 8213/1991 estabelece as seguintes competências do Conselho Nacional da Previdência Social:

- elaborar e aprovar o Regimento Interno;
- estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;
- participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
- apreciar e aprovar os planos e os programas da Previdência Social;
- apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da seguridade social;
- acompanhar e apreciar, por meio de relatórios gerenciais definidos pelo CNPS, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;
- acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social;
- apreciar a prestação de contas anual, a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se necessário, contratar auditoria externa; e

2. Ver, em especial: Jacoud (2002).

- estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador Geral ou do presidente do INSS para formalização de desistência ou transigências judiciais.

A declaração de intenção do legislador constituinte, expressa no artigo nº 194 da Constituição Federal (item vi), ratificada pela EC nº 20/98, caracteriza o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa”, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, dos empresários e dos aposentados. Esta é aparentemente a única fonte originária desencadeadora do processo de construção do CNPS, ainda que, antes e depois de sua criação, tenham ocorrido inúmeras manifestações populares, com vista à aplicação dos direitos constitucionais da seguridade social.³

2 ENFOQUE METODOLÓGICO: ANÁLISE DOCUMENTAL E ENTREVISTAS

Uma vez colocado o problema da pesquisa nesse duplo enfoque – **a participação social no CNPS e as suas conseqüências na gestão do sistema** – pretendemos enfrentar essas questões recorrendo basicamente a três fontes de informação: 1) a análise documental sobre o CNPS desde a sua criação até o presente; 2) as entrevistas com: *i*) conselheiros não governamentais (novos e antigos); e *ii*) representantes governamentais (atuais e antigos); e 3) o confronto das deliberações do CNPS com os atos administrativos da Previdência Social.

A análise documental desdobra-se numa pesquisa de duas etapas: a análise dos atos normativos constitutivos do CNPS e a síntese das atas relativas às reuniões do Conselho Nacional de Previdência Social.

A partir da análise das atas realiza-se uma confrontação das deliberações do Conselho com os atos normativos de “caráter administrativo”, que estão sendo coetaneamente emitidos pelo sistema previdenciário (Portarias, Resoluções, Instruções de Serviço, etc.), comparando-se a congruência destes com as referidas deliberações do Conselho.

De posse dos resultados da análise documental constitutiva do CNPS, das várias entrevistas com conselheiros e com ex-conselheiros, e do cotejo das deliberações do Conselho com os atos administrativos do INSS, temos condições de responder à problemática ora proposta e, em certo sentido, reproblematicá-la, como fazemos na seção 4 – Síntese e Recomendações. Na realidade, a síntese analítica da seção 4 apresenta os resultados da abordagem dessas três distintas vertentes metodológicas e complementares com a interpretação que os autores conferem a esses resultados.

3. As manifestações públicas em 1992 dos aposentados e dos pensionistas pela correção dos índices de inflação (as famosas manifestações em torno de 147% de perdas de remuneração, decorrentes dos expurgos introduzidos pelos Planos Collor I e II) e de todo um conjunto de pautas de reivindicações previdenciárias rurais introduzidas pelo Grito da Terra – Contag, desde 1995 politizam várias questões da política previdenciária junto aos movimentos sociais. Essas manifestações caracterizam-se muito mais como eventos dentro de movimentos sociais autônomos do que como uma ação clara sobre política previdenciária.

2.1 ATOS CONSTITUTIVOS DO CNPS

O ato constitutivo do Conselho (Lei nº 8213) é bastante tímido ao regulamentar o princípio da participação e da descentralização da gestão e ao estabelecer suas atribuições, algo vagas (“estabelecer diretrizes gerais, acompanhar a gestão, acompanhar e reproduzir relatórios”, etc.).

O ato constitutivo do CNPS (Lei nº 8213/1991) também o é do Conselho Nacional de Seguridade Social e, de certa forma, reproduz este último Conselho, com as mesmas características em termos de competências, de processo decisório, de composição, de representação e de forma de funcionamento. A diferença específica é que o Conselho de Seguridade deveria ser um Conselho Superior (Conselho dos Conselhos), com uma atribuição aparentemente forte de elaborar autonomamente o Orçamento da Seguridade Social, o que não ocorreu de fato. O colegiado foi perdendo espaço institucional sucessivo, desde sua criação, até ser extinto por Medida Provisória (MP nº 1799-5/1999) sem que, praticamente, houvesse qualquer reação perceptível dos setores sociais ali representados.

Por seu turno, a idéia de um Conselho participativo, descentralizado e co-gestor da política previdenciária, o qual se estabeleceria com o CNPS, teria, no processo da co-gestão orçamentária no próprio CNPS e depois mediante participação deste no Conselho Nacional de Seguridade, seu ponto alto de compartilhamento de poder.

Na verdade, o projeto de co-gestão, explícito no texto constitucional, mas mitigado nos atos formais da constituição do CNPS, padeceu desde o início de limitações muito sérias no desenho e na prática da participação popular e da descentralização política e administrativa.

Como já salientamos no início, o Conselho é o “fórum” de representantes das centrais sindicais dos trabalhadores, de entidades representativas dos aposentados e de entidades do patronato, e ainda dos titulares de cargos governamentais. No conjunto, essas categorias estão representadas com 15 membros, dos quais três são para cada categoria civil e seis são para o governo. Estas se propõem a interagir junto aos representantes formais do governo (ministros de Estado e demais membros da alta administração), tendo em vista estabelecer diretrizes da política e adotar medidas de gestão do sistema previdenciário. Esta associação das idéias-força de participação social e de gestão descentralizada (participação social e descentralização) foram inicialmente definidas nos atos normativos iniciais, de forma não precisa, mas é principalmente a partir do funcionamento efetivo do colegiado que o princípio vai se revelando pouco aplicável às situações concretas de vida dos segurados ativos e dos aposentados da Previdência Social brasileira.

2.2 PROCESSO DE FUNCIONAMENTO

Constituído o Conselho, seu processo de funcionamento foi se definindo, passo a passo, desde a Reunião Inaugural em 29/8/1991 até o presente.

Investigamos esse processo mediante análise das Atas e por meio de entrevistas com conselheiros e com ex-conselheiros considerados, segundo diversas avaliações,

muitos “ativos” nas reuniões do colegiado e nos bastidores da política previdenciária (ver seção 3). Quase todos cumpriram mandatos de representação durante cinco ou mais anos.

Fizemos a leitura e o resumo de 37 Atas das Reuniões Ordinárias do CNPS entre 1991 e 1996 e, a partir de então, recolhemos apenas as deliberações emitidas até outubro de 2000 nessas reuniões, visto que ou não se registraram as discussões nas Atas posteriores a 37ª Reunião, ou então não tivemos acesso a estes registros.

A análise das Atas permite obter vasto leque de informações sobre a visão dos conselheiros sobre política previdenciária, mas a nossa leitura orientou-se para alguns focos específicos: temas “relevantes” da política previdenciária e formação dos consensos decisórios no interior do Conselho.

Nas primeiras reuniões, durante o período inaugural do CNPS que, para efeitos da análise ora desenvolvida (Reunião com registro em Atas), vai da Reunião I, de 10/12/1991, à Reunião VIII, de 25/3/1993, define-se um processo decisório a partir dos seguintes atos de funcionamento do Conselho:

- a) decidiu-se na Reunião Inaugural elaborar Proposta de Regimento Interno recorrendo-se aos técnicos do Ministério da Previdência;
- b) a Resolução nº 1 do CNPS, de 22/7/1992, aprova o Regimento Interno que, dentre outras competências, define o ministro da Previdência como presidente do Conselho e uma Secretaria Executiva vinculada à estrutura do Ministério. A ordem do dia, ou seja, a pauta das reuniões é definida como competência do presidente, além de várias outras atribuições normativas; e
- c) em 25/4/1993 o Regimento Interno é alterado para possibilitar decisões do presidente, o ministro da Previdência, *ad referendum* do CNPS.

Definidos o marco legal de atribuições e a composição do CNPS pela Lei nº 8213/1991 e sua forma de funcionamento, incluindo aí principalmente o processo decisório estabelecido pelo próprio Conselho, tivemos ocasião de observar nesse processo constitutivo uma crescente redução da delegação de poder inicialmente estabelecido no texto constitucional. Porém, sem entrar ainda no mérito da qualidade desse “fórum” de participação, com nove representantes da sociedade civil e seis do governo, vamos seguir um método de análise que, provavelmente, fornecerá informações bastante esclarecedoras sobre a funcionalidade de tal Conselho. Nesse sentido propõem-se duas perguntas:

(i) indagamos sobre quais os conteúdos de deliberação produzidas pelo colegiado, uma vez já constituída a estrutura do seu processo decisório; e

(ii) indagaríamos, ainda, sobre as conseqüências dos atos deliberativos desse Conselho relativamente à gestão administrativa da Previdência Social. Esta última questão reflete nossa hipótese principal da pesquisa e será testada por vários caminhos, principalmente pelo roteiro que se delinea na próxima seção.

A primeira indagação é facilmente respondida quando se recorre à “análise das atas”, passo a passo, destacando-se dessa análise a discussão de temas “relevantes” e principalmente o teor das várias formas de deliberações tomadas pelo colegiado (Resoluções, Moções e Recomendações).

O segundo teste, qual seja, o das conseqüências dos atos normativos do Conselho relativamente à gestão administrativa da Previdência Social, requer uma segunda abordagem. Esta é precisamente a comparação das Resoluções e outras deliberações do Conselho com os atos coetâneos da administração e da gestão do Sistema Previdenciário. Tal enfoque da produção normativa do Conselho, ainda que não chegue a exaurir a efetiva produção de atos políticos e administrativos, é uma pista importante para nossa pesquisa.

2.3 DECISÕES E CONSEQÜÊNCIAS

Desde a sua criação até o mês de outubro de 2000, data da última reunião analisada, o Conselho havia emitido 1 194 (um mil, cento e noventa e quatro) Resoluções, 3 (três) Recomendações e 3 (três) Moções. Esta grande quantidade de atos, necessita ser classificada para que possa ser melhor analisada. Fazemos a seguir uma classificação preliminar dessas deliberações utilizando os “critérios de destinação” e o conceito de “atos da fala”⁴, explícito em cada categoria das deliberações classificadas (ver quadro A adiante), com o que pretendemos responder às questões – chave apresentadas na seção anterior.

Pelo critério de atos da fala, as Resoluções, as Moções e as Recomendações podem ser classificadas como Diretivas, Declaratórias, Expressivas, Compromissos de Ação ou Assertivas, enquanto pelo critério de destinação, que ora nos interessa aplicar, as Resoluções são destinadas à organização interna dos Conselhos ou destinam-se ao sistema de administração pública, ou ainda diretamente ao público beneficiário.

Isso posto, resumimos no quadro A as 1 194 Resoluções, das quais três são Recomendações e três são Moções emitidas no período de oito anos de funcionamento (10/12/1991 a outubro de 2000) do Conselho, classificados da forma a seguir descritas.

1 Diretivas Internas ao Próprio Conselho Nacional de Previdência Social

Dos 1 194 atos normativos emitidos pelo CNPS no período, 96%, ou seja, 1 158 (um mil e cento e cinqüenta e oito Resoluções) caracterizam-se perfeitamente como atos normativos estritamente internos à estruturação do próprio CNPS. Nesse sentido temos as várias Resoluções de aprovação e de modificação do Regimento Interno (Resoluções do período 1991/1993), criação de alguns grupos de estudos e, finalmente, uma pletera de 1 146 Resoluções nomeando Conselheiros para os 27 Conselhos estaduais e para o Distrito Federal, criados pelo artigo 7º da Lei nº 8 213 de 21 de julho de 1991 e, ainda, para cerca de trezentos municípios, os quais tiveram Conselhos Municipais criados e instalados no período de julho de 1991 até sua extinção em 13/5/1999.

Sem entrar no mérito, por ora, do papel e da funcionalidade da descentralização estadual-municipal dos Conselhos da Previdência, o que nos interessa no momento é constatar a enorme tarefa normativa de textura interna que caracterizou o trabalho do

4. Os atos da fala aqui designados – diretivas, declarações, expressões, asserções e compromissos de ação – correspondem aos conceitos na teoria dos atos de fala de John Austin (Manfredo, 1996).

CNPS no período. Com a extinção dos Conselhos subnacionais dissolveu-se este acervo da produção normativa do Conselho Nacional.

2 Diretivas Dirigidas ao Sistema Administrativo da Previdência Social

O CNPS, por intermédio de deliberações dirigidas ao Ministério da Previdência, e especificamente à gestão do INSS, tenta cumprir um papel diretivo na política previdenciária em determinado campo que pareceria ser de sua competência. Há sete resoluções que se caracterizam, pelo seu teor, como Diretivas de Ação dirigidas à Administração da Previdência. Três dessas Resoluções (n^{os} 005/1993, 388/1995 e 966/1997) tratam especificamente do estabelecimento de valores-piso relativamente a débitos para com o INSS, a partir dos quais a administração teria que recorrer à anuência prévia do Procurador Geral ou do presidente do INSS para desistência ou transigência judicial. Diga-se de passagem, essa é uma competência administrativa especificamente delegada ao CNPS pela Lei n^o 8213/1991. Contudo, essas Resoluções do CNPS, ou quaisquer outras, somente são aplicadas à Administração do sistema depois de convertidas em atos administrativos próprios do sistema previdenciário, como sejam as Portarias, as Resoluções e as Instruções de Serviço do próprio INSS. E isso não ocorreu no caso da Resolução n^o 005/1993, que virou “letra morta”. Não ocorreu também no caso da Resolução n^o 388/1995, que também não foi aplicada. Somente no caso da Resolução n^o 922/1997, materializada na Resolução INSS n^o 464/1997, o ato normativo do CNPS teve consequência administrativa eficaz. Outras Resoluções de caráter Administrativo do CNPS – Resolução n^o 02/1992, que estabelece data para pagamento de benefícios, a n^o 161/1994, que se manifesta contrária à anistia de encargos previdenciários não pagos (dívidas), e a n^o 996/1997, que trata de tramitação de inquéritos administrativos – em nenhum desses casos logrou-se obter conversão para atos administrativos. Ao contrário, no caso da anistia de encargos ocorreu uma Resolução em sentido inverso poucos dias depois da publicação da Resolução n^o 161/1994 do CNPS.

Do exposto conclui-se que essa função diretiva externa, além de restrita, praticamente não foi exercida pelo Conselho em todo o seu período de funcionamento analisado.

3 Declarações de Intenção Relativas às Diretrizes de Ação do Sistema Previdenciário

Essa categoria de ato normativo expressa uma determinada competência do Conselho (prevista em lei) que, no fundo, invoca o pronunciamento do colegiado sobre diretrizes gerais de ação, a opinião sobre Planos e sobre Programas da Seguridade Social, como também a apreciação da Proposta Orçamentária da Previdência Social. O efeito político dessa categoria de Resolução é intrinsecamente declaratório – esgotando-se aí sua finalidade legitimadora. O pressuposto desse ato de fala é de que a declaração de tal ator, ou quase ator Conselho, seja eficaz pelo proferimento da declaração (Resolução), no sentido de mudar a situação a que está se referindo, em razão da própria declaração, com força comunicativa própria.

Das 15 resoluções que classificamos nessa categoria, temos as seguintes:

- a) as que estabelecem diretrizes básicas para a Previdência Social (Resoluções nºs 720/1996, 960/1997);
- b) as que aprovam proposta orçamentária da Previdência Social (Resoluções nºs 961/1997, 1103/1998, 1185/1999, 1191/2000);
- c) as que definem Referenciais Normativos para aprovação de contratos-padrão (Resoluções nºs 299/1995, 448/1997, 606/1996, 967/1997, 968/1997, 993/1997, 1102/1998, 1104/1998).

Essas declarações do Conselho podem ou não ter conseqüências administrativas. Mas elas certamente deveriam ter força política para influenciar os demais atores do sistema. Assim, poderiam efetivamente ser classificadas enquanto ‘declarações’.

Aqui estamos supondo que, ao emitir ‘diretrizes’, ao elaborar Proposta Orçamentária ou ao definir referenciais para contratos, o CNPS teria tido a pretensão de proferir marcante ato declaratório, balizador da gestão do próprio sistema. Mas a recepção dessas Resoluções (ver quadro A a seguir) pelo sistema denota que o CNPS aparentemente não detém de fato o poder normativo que profere.

4 Expressão de Princípios e/ou Compromissos de Ação do CNPS
(Resoluções nºs 104/1994, 115/1994, 116/1994, 298/1995, 299/1995,
448/1995, 995/1997, 1101/1998, 1107/1998, 1188/2000, 1189/2000.
Resolução nº 2/1994, Resolução nºs 3/1996, Moção nº 22/1995,
Moção nº 30/1996, Moção nº 103/1998

Esta última categoria, na teoria dos atos da ala, difere da anterior (Declarações) pelo fato de que Expressões ou Compromissos de Ação indicam uma avaliação do ator sobre a situação ou um rumo do agir a ser perseguido, enquanto a Declaração tem ela própria a pretensão de mudar a situação pelo ato do seu proferimento. Essas 15 Resoluções dirigem-se a terceiros sob a forma de apelos, de recomendações ou de sugestões e, no geral, não têm qualquer eficácia administrativa, podendo ter eficácia política a depender do papel político a ser desempenhado fora do próprio Conselho – influenciando terceiros, por exemplo. Essa categoria de Resoluções, juntamente com a categoria anterior (Declarações), não obtém respaldo em atos administrativos coetâneos do INSS, conforme classificamos resumidamente na coluna “conseqüências políticas e administrativas” do quadro A.

QUADRO A

| Natureza das Deliberações | Atos Normativos | Campo Temático | Consequências Político-Administrativas |
|--|--|---|--|
| 1) Diretivas internas ao próprio CNPS | Res. nº 001/1992 | Aprova regimento interno | Perda de poder do CNPS em favor do ministro |
| | Res. nº 003/1993 | Critérios para conselhos estaduais e municipais | Princípio de descentralização |
| | Res. nº 004/1993 | Altera regimento interno | Restrição maior do poder do CNPS |
| | Res. nº 038/1994 | Instalação do conselho estadual | Aplica princípio de descentralização |
| | Res. nº 157/1994 | Função do conselho estadual | Aplica princípio de descentralização |
| | Res. nº 191/1994 | Funções do CNPS e do CNSS | |
| | Res. nº 465/1995 | Presidência, conselhos estaduais e municipais | Aplica princípio de descentralização |
| | Res. nº 817/1996 | Fiscalização dos conselhos estaduais e municipais | Perda de poder dos CEPS e CMPS |
| | Res. nº 1186/1999 | Institui o grupo técnico de acompanhamento conjuntural | Estudos técnicos |
| | Res. nº 874/1996 | Supervisão dos conselhos estaduais e municipais | Perda de poder dos CEPS e CMPS |
| | Res. nº 1106/1998 | Criação da CAEP | Estudos técnicos |
| | Res. nº 1183/1998 | Designação dos membros CAEP | Estudos técnicos |
| | OBS: Há ainda 1 146 resoluções em sua grande maioria criando conselhos estaduais e municipais, e nomeando os respectivos conselheiros, mas que não estão aqui citadas. | | |
| 2) Diretivas dirigidas ao sistema administrativo da Previdência Social | Res. nº 005/1993 | Valores de débitos para anuência prévia da procuradoria ou da presidência do INSS | Sem consequências administrativas |
| | Res. nº 388/1995 | Altera valores de débitos para anuência prévia | Sem consequências administrativas |
| | Res. nº 161/1994 | Manifesta-se contrário à anistia de encargos | No dia seguinte saiu uma portaria do INSS em sentido exatamente oposto |
| | Res. nº 002/1992 | Data para pagamento de benefícios | A resolução não foi implementada |
| | Res. nº 996/1997 | Tramitação de inquéritos administrativos | Sem ato administrativo correspondente |
| | Res. nº 966/1997 | Estabelece critérios para desistência e transigência judiciais | Resolução INSS/PR nº 464 |
| 3) Declarações de intenção relativas às diretrizes de ação do sistema previdenciário | Res. nº 720/1996 | Diretrizes básicas para a Previdência Social | Tentativa de estabelecer critérios para a gestão previdenciária, mas não há correspondência com atos administrativos pesquisados |
| | Res. nº 960/97 | Altera diretrizes básicas para a Previdência Social | Tentativa de estabelecer critérios para a gestão previdenciária, mas não há correspondência com atos administrativos pesquisados |
| | Res. nº 961/1997 | Aprova proposta orçamentária | Proposta do próprio MPAS |
| | Res. nº 993/1997 | Aprova contrato ECT | Chancela termos de contrato-padrão |
| | Res. nº 994/1997 | Aprova contrato rede bancária | Chancela termos de contrato-padrão |
| | Res. nº 1185/1999 | Aprova proposta orçamentária | Proposta do próprio MPAS |
| | Res. nº 1191/2000 | Aprova proposta orçamentária | Proposta do próprio MPAS |
| | Res. nº 1190/2000 | Sugere alteração na vinculação do orçamento no que se refere às pensões | Caracteriza papel consultivo do CNPS |
| | Res. nº 818/1996 | Aprova indicadores de excelência no seguro social | Consequência técnico-burocrática |
| | Res. nº 1194/2000 | Aprova plano anual de ação INSS | Sem consequências administrativas |
| | Res. nº 1187/2000 | Ratifica plano de ação | Sem consequências administrativas |
| Res. nº 1193/2000 | Ratifica plano de ação | Sem consequências administrativas | |
| 4) Expressão de princípios e de compromissos de ação do CNPS | Res. nº 115/1994 | Manifesta posição contrária a algumas medidas provisórias | Declaração de princípios. Repercussão no Executivo e no Congresso desconhecida |

(continua)

(continuação)

| Natureza das Deliberações | Atos Normativos | Campo Temático | Conseqüências Político-Administrativas |
|---------------------------|-------------------|--|--|
| | Res. nº 116/1994 | Manifesta posição contrária a mecanismos do INSS de quitação de débitos com a Assistência Social | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 298/1995 | Aprova contrato com o Banco do Brasil | Pouca relevância política |
| | Res. nº 299/1995 | Aprova contrato com a ECT | Pouca relevância política |
| | Res. nº 448/1995 | Concordância com a renovação do contrato com o SICRED | Pouca relevância política |
| | Res. nº 606/1996 | Aprova contrato com a rede bancária | Pouca relevância política |
| | Res. nº 967/1997 | Aprovação do contrato com a rede bancária | Pouca relevância política |
| | Res. nº 968/1997 | Aprovação do contrato com a ECT | Pouca relevância política |
| | Res. nº 995/1997 | Sugere alteração (isenção de contribuição) na legislação da seguridade social | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 1101/1998 | Princípios para fiscalização de acidentes de trabalho | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 1102/1998 | Aprova contrato com a Caixa Econômica Federal | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 1104/1998 | Aprova contrato com ECT | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 1107/1998 | Aprova indicadores de excelência das áreas de arrecadação, de fiscalização e de cobrança | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 1188/2000 | Ratifica portaria INSS | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 1189/2000 | Ratifica programa INSS | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 1192/2000 | Aprova projeto INSS | Chancela ato do ministro |
| | Res. nº 001/1994 | Medidas para orçamento | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 002/1994 | Medidas para o fim da greve dos servidores públicos federais | Sem conseqüências administrativas |
| | Res. nº 003/1996 | Sugere reunião conjunta entre diversas entidades | Sem conseqüências administrativas |
| | Moção 22/11/1995 | Cria grupo de trabalho conjunto com o CNSS | Sem conseqüências administrativas |
| | Moção 30/10/1996 | Medidas em relação ao PDV | Sem conseqüências administrativas |
| | Moção 03/12/1998 | Recomenda substituição de dirigentes de superintendência estadual | Sem conseqüências administrativas |

3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM “ATORES” RELEVANTES: VISÕES E CONTRAVISÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA VIVIDA

Neste tópico tentou-se captar, por meio de entrevistas pessoais realizadas ao longo do ano de 2001, a visão dos conselheiros do CNPS sobre um conjunto de questões que emergiram da análise dos tópicos precedentes (seções 2.1, 2.2 e 2.3), propondo-as como temas relevantes à consideração dos representantes sociais investidos à condição formal de co-gestores da política previdenciária.

Aqui serão resumidamente apresentados os resultados das entrevistas realizadas com atores representativos de cada segmento com cadeira no Conselho. Procurou-se destacar as visões desses representantes sobre um conjunto de questões consideradas relevantes na história do Conselho, tanto pelos entrevistados quanto pelos entrevistadores. Optou-se por não identificar as pessoas entrevistadas. As principais questões versam sobre a avaliação pessoal quanto ao funcionamento do fórum ao longo desses nove anos, a eficácia e a relevância do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais da Previdência Social, a participação dos membros, as novas idéias sobre gestão quadripartite e, finalmente, as observações sobre perspectivas para a Previdência Social.

Procurou-se ainda inquirir todos os conselheiros sobre as condições atuais de funcionamento do CNPS, comparando-as às perspectivas originais ou aos ideais de participação vistas pelos conselheiros.

Todos os entrevistados são ou foram conselheiros do CNPS. Alguns dos entrevistados já foram ou atualmente são membros de outros Conselhos da área social, ou seja, em geral, todos exerceram ou exercem mandatos por cinco ou mais anos consecutivos ou intercalados.

3.1 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 1 (DO MPAS)

Avaliação pessoal do Conselho

Sua avaliação é a de que o Conselho corresponde a uma apêndice do MPAS que deveria ser elevado à condição de um órgão autônomo.

Eficácia dos atos resolutivos do Conselho

Nenhuma das Resoluções resultou em um ato normativo do INSS, a não ser àquelas em que a Lei já se manifestava a respeito, como as que definem os valores para anuência prévia nos casos de formalização de desistência ou de transigência judiciais; ou às que aprovam contratos com a rede bancária. Nesses casos, o papel do Conselho é de estabelecer as diretrizes para que a Lei seja cumprida. Destaca um caso em que o CNPS aprovou uma resolução proibindo o Ministério e o INSS de anistiar dívidas da Previdência e, no dia seguinte, saiu uma norma do próprio Ministério anistando dívidas, ou seja, uma medida contrária ao que foi decidido pelo Conselho (ver quadro A, Res. nº 161/94). Nesse caso, o CNPS somente poderia acompanhar o que estivesse sendo feito pelo gestor ou avaliar se aquela medida estaria sendo prejudicial para a Previdência. Em caso afirmativo, a única saída seria recorrer ao Ministério Público para a tomada das devidas providências em defesa das finanças da Previdência. Mas isso nunca foi adotado como iniciativa do Conselho.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

A visão do entrevistado é de que, em dado momento, existiam Conselhos Municipais e Estaduais em excesso. Porém, os Conselhos Municipais não tinham sentido, uma vez que as normas só poderiam ser de caráter nacional. Portanto, os conselhos subnacionais somente tinham uma função de ouvidoria e não desempenhavam papéis de caráter prático, pois seu papel principal era de fiscalização. Alguns conselhos eram mais eficazes como, por exemplo, o de Joinville (SC), mas se tratava de uma exceção à regra. Os conselheiros municipais, na maior parte das vezes, não facilitavam o trabalho dos dirigentes do INSS e exerciam competitivamente autoridade em suas localidades.

Foi montado um sistema de acompanhamento desses órgãos colegiados, visto que tudo era centralizado na Secretaria Executiva do Conselho, em Brasília, em que o material dos Conselhos Estaduais e Municipais era coletado e levado ao CNPS. O Conselho Estadual referendava ou não as recomendações que vinham dos Conselhos Municipais. Somente se algum assunto fosse considerado grave seria repassado

para o CNPS. Nesse processo a Secretaria Executiva do CNPS, fazendo nova triagem, cumpriu papel de seleção dos problemas a serem agendados.

Perspectivas para a Previdência

As Resoluções do CNPS têm mais importância hoje. O entrevistado aponta para uma mudança significativa que está ocorrendo com relação às normas do Conselho no âmbito do INSS. A Controladoria do INSS já busca saber se existe alguma resolução do Conselho sobre determinado assunto e pede que as normas, ao invés de “recomendarem” uma ação, a “determinem” para que a Controladoria tenha mais poder de cobrança de instituições, como, por exemplo, a Dataprev. A perspectiva é de que, com o passar do tempo, as resoluções tenham cada vez mais impacto. O grupo de trabalho atualmente instalado no âmbito do Conselho Nacional, tendo por atribuição discutir e reestruturar a gestão quadripartite, deve trazer contribuições substanciais para a reformulação do CNPS.

Resoluções nº 720 e nº 960 (substitutivas à nº 720)

Na sua opinião estas foram as normas mais importantes saídas do CNPS (ver ementas no quadro A). Havia a preocupação de que o Conselho começasse, de fato, a exercer as suas competências. Atualmente, essas Resoluções não têm mais eficácia.

Participação

Os conselheiros que não conheciam o funcionamento do sistema previdenciário eram orientados pelos mais antigos e pela equipe técnica do Conselho sobre como executarem as suas tarefas. Hoje, o Conselho estaria sendo representado com mais efetividade. O MPAS pede, quando da indicação de conselheiros pelas entidades, que eles tenham conhecida idoneidade, conhecimentos mínimos na área de Previdência Social e disponibilidade de tempo. Contar com consultores para assessorar os conselheiros também seria aconselhável.

CNPS e Judiciário

O entrevistado destaca o fato de os conselheiros nunca terem entrado com ações no Ministério Público para referendarem as resoluções do Conselho com o intuito de exigir a sua aplicação.

3.2 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 2 (DO MPAS)

Origem do Conselho

Um dos principais problemas enfrentados para o estabelecimento do Conselho se refere à questão da falta de tradição participativa no âmbito da Previdência Social. O CNPS foi uma completa novidade na estrutura do Ministério da Previdência, que o criou a partir de uma decisão superior, ou seja, surgido de cima para baixo. Como exemplo, teria havido, segundo o conselheiro, tradição de participação em comissões tripartites – como na área do trabalho – nem mesmo o Conselho surgiu a partir de

um movimento social específico, como o movimento sanitário que estruturou a criação do Conselho de Saúde. O único antecedente ao movimento foi uma manifestação de um segmento específico dos aposentados – que recebe mais de um salário mínimo – ocorrida em julho de 1991, um mês após a transição das normas constitucionais para a Lei de Benefícios da Previdência Social. A burocracia do Ministério não estava acostumada com esse tipo de estrutura. O entrevistado compara ainda o CNPS com os antigos IAPs, lembrando a tradição de participação corporativa na gestão dos antigos institutos.

Questão da Reforma da Previdência – que resultou na EC nº 20/1998

Segundo este entrevistado, o Conselho não teve um papel efetivo na Reforma da Previdência, pois esta foi toda desenhada no Congresso, mais especificamente no Senado Federal. Contudo, ele afirma que a Reforma foi amplamente discutida no Conselho e o nível técnico dos debates foi muito elevado. Declara que em 1994 fez-se um esforço para se pensar em uma proposta de reforma com o intuito de sanar os equívocos da Constituição de 1988. Salienta que não havia intenção de causar uma ruptura no modelo então vigente. Em nenhum momento entrou na discussão institucional uma ruptura, como a adoção do modelo previdenciário chileno, por exemplo. Essas teses radicais teriam sido defendidas por segmentos da sociedade civil, mas não foram consideradas no momento da tomada de decisão. Apenas em 1998 elas foram discutidas internamente ao governo, quando André Lara Resende apresentou uma proposta incorporando muitos pontos do projeto do ex-conselheiro Francisco E.B. Oliveira, o qual defendia tal ruptura. No entanto, não foi levada adiante, uma vez que esbarraria nos custos de transição, gerando mais dívida pública. Essas tentativas todas, entretanto, começaram e se exerceram fora do Conselho.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

Quando este entrevistado entrou no Conselho, a maioria dos Conselhos Estaduais e Municipais já estava instituída, mas destaca que grande parte ficou apenas no papel. O projeto não teria ido para a frente, por isso houve sua extinção. Destaca então a precariedade do funcionamento desses conselhos locais, pois se nem o Conselho Nacional funcionava de forma eficaz, nos Conselhos Estaduais e Municipais as dificuldades seriam ainda maiores. Inclusive, os funcionários públicos representantes do governo nos Conselhos tinham a impressão de perda de tempo, pois os Ceps e os CMPS (Conselhos Estaduais da Previdência Social/Conselhos Municipais da Previdência Social) funcionavam apenas replicando o que estava sendo instituído pelo CNPS. Os Conselhos Estaduais e Municipais possuíam tão-somente característica de ouvidoria, sendo esta sua principal utilidade. Se os Conselhos Municipais e Estaduais tiveram alguma utilidade foi no sentido do conhecimento mútuo, entre os burocratas e os representantes, criando um relacionamento administrativo mais ágil. O Ministro da Previdência (Reinhold Stephanes) não apoiava os Ceps e os CMPS, pois achava que eles não exerciam um papel relevante. Esse entrevistado destaca que a extinção dos Conselhos locais, por intermédio da MP nº 1799-5/1999, não prejudicou em nada o funcionamento da Previdência.

Avaliação pessoal do Conselho

O Conselho tem pouca força, constituindo-se basicamente num espaço em que são realizadas discussões técnicas. Um dos pontos em que o Conselho tem se destacado é na gestão do Orçamento, fato propiciado pela estabilização. Não houve co-gestão do sistema previdenciário por haver faltado força política para tal. O relacionamento administrativo do CNPS com a estrutura do INSS seria de grande importância para o Conselho na visão do entrevistado, já que este não teria tido caráter político nem de co-gestão. O Conselho nunca foi composto por dirigentes, só por assessores, ou seja, o próprio movimento social não dava a devida importância ao Conselho, relegando-se a um enfoque burocrático. O ministro também não participava das reuniões e esses fatos denotam, segundo o entrevistado, a falta de importância política desse fórum. Na prática, a conversação entre conselheiros e administradores é o campo de influência do CNPS, pois este é uma espécie de mediador. É por meio dele que a máquina burocrática fica informada das pressões provenientes do público.

Resoluções de nº 720 e de nº 960 (substitutivas da de nº 720)

De acordo com o representante 2 foram as Resoluções nºs 720/1996 e 960/1997 as mais importantes, que não tiveram caráter coercitivo, mas procuraram estabelecer o consenso. Tais Resoluções (ver ementas no quadro A) foram as mais representativas de um amplo debate dos setores envolvidos no Conselho. A função destas foi nortear a atuação das diversas linhas de ação da Previdência Social.

Perspectivas para a Previdência

O representante 2 acredita que o desafio atual do CNPS é a criação de um mecanismo de participação eficiente na gestão pública. A melhoria da participação depende da implementação da gestão quadripartite da Previdência. A idéia é criar uma previdência pública, mas não governamental, assumindo um papel mais próximo dos Conselhos Administrativos das empresas privadas. Para isso, o governo deve estar disposto a criar um espaço efetivo de decisão, envolvendo transferência de poder. Ao mesmo tempo, a sociedade civil deveria estar interessada nesse tipo de participação. De acordo com o entrevistado, uma reforma administrativa no INSS é de fundamental importância, já que a execução das ações ficaria a cargo de uma burocracia treinada para tal. A eficiência depende dessa profissionalização e da sua excelência administrativa e organizacional. O Conselho definiria os objetivos, as metas, os prazos, os resultados a serem obtidos, e a máquina os executaria. Afirma ainda que a plena implementação da gestão quadripartite não se deu em consequência da falta de interesse das autoridades com poder para isso. O ex-Ministro Waldeck Ornélas fez algo nesse sentido criando o Grupo de Trabalho para discutir e implementar essa questão, processo que deveria ser gradativo por depender do aprendizado da sociedade.

Participação

Há um problema de representatividade no Conselho, que se expressa de duas formas: a falta de representação do segmento da sociedade que não está incluído na cobertura previdenciária – o setor informal do mercado de trabalho; e o fato de os

segmentos representados terem problemas de organização interna para escolha de representantes, já que, muitas vezes, não há comunicação entre a base e os conselheiros. O desafio seria criar um mecanismo de participação eficiente. O Conselho depende basicamente dos seus participantes e estes, muitas vezes, não possuem a cultura da participação.

3.3 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 3 (DO MPAS)

Avaliação pessoal do Conselho

Acredita que houve um enfraquecimento do Conselho. Enquanto técnico envolvido na Reforma do sistema de Seguridade Social, afirma ter ocorrido um esvaziamento gradual das funções políticas desse fórum, e hoje ele está muito distante do projeto inicial. Os Conselhos foram pensados para ser um *locus* político, com capacidade para definir o Orçamento da Seguridade Social, o qual seria paralelo ao Orçamento Fiscal. Dessa forma, sua elaboração final não passaria pelo Ministério do Planejamento. Declara que o Conselho Nacional da Seguridade Social (CNSS) deveria ser o “Conselho dos Conselhos”, porém nasceu com menos força do que foi proposto. A fórmula que terminou prevalecendo na Lei concede função aos Conselhos na definição do Orçamento da Seguridade Social, mas a última palavra é do Ministério do Planejamento, o qual pode mudar até mesmo a proposta oriunda do Conselho Nacional da Seguridade Social. Segundo este entrevistado, o CNPS tem pouca visibilidade e baixa representatividade. As instituições com assento no Conselho não se empenharam para escolher os seus representantes no CNSS e no CNPS. Esse é um outro fator que provocou o enfraquecimento do CNSS, o que culminou com sua extinção em 1999.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

Defende a extinção dos conselhos locais. Argumenta que não tinham, nem poderiam ter poder normativo. Como a Previdência é nacional, as regras devem ser nacionais. Quando o sistema de Previdência foi pensado formulou-se uma estrutura centralizada e, em nenhum momento, pensou-se em descentralizá-la. O entrevistado acreditava que o CNPS, com poder para definir o Orçamento, teria também capacidade para gerir todos os outros problemas do sistema. Reconhece que esses Conselhos Municipais e Estaduais funcionaram como ouvidoria, que tiveram papel importante na fiscalização, mas não quis aprofundar tal discussão.

Perspectivas para a Previdência

Para que o conselho cumprisse o seu papel, este deveria ser um fórum administrativo mais expressivo. Para que isso ocorresse deveria haver transferência de poder do Executivo para este órgão. Insiste no retorno ao projeto original e na eleição direta dos membros do CNPS: o novo conselho deverá ter poder não só para definir os recursos e a sua aplicação, mas também é de fundamental importância que tenha papel protagonista na política de pessoal do INSS. A reforma do INSS é imprescindível: sem isso não se faz política séria. Hoje, os postos do INSS são estruturas burocráticas muito atrasadas; não há informatização nem racionalização; todos os recursos estão

aplicados nas chamadas “agências modelo”, que representam apenas 1% do total; a esmagadora maioria (99%) são instituições abandonadas; e o pessoal é muito mal pago. Isto faz com que o atendimento seja muito precário. O novo Conselho deve arbitrar com poder deliberativo, não só consultivo, sobre questões de pessoal, de informática e na elaboração do Orçamento.

3.4 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 4 (REPRESENTANTE DE MINISTÉRIO DA ÁREA ECONÔMICA)

Avaliação pessoal do Conselho

Destaca a dificuldade de enquadrar o CNPS à função para a qual havia sido criado. As questões centrais da Previdência não passam pelo Conselho, o que coloca o governo sempre numa situação difícil diante das reivindicações dos membros da sociedade civil. O CNPS poderia ter um papel importante, mas em virtude do andamento das discussões torna-se claro que em determinadas situações o Conselho representa um obstáculo à gestão do sistema previdenciário. As rivalidades entre os atores com assento no CNPS, fruto da sua visão corporativista, ficam mais evidentes nesse órgão. O Conselho deveria funcionar, por exemplo, em relação ao Orçamento, mas torna-se difícil chegar a um consenso – foi um empecilho em algumas tomadas de decisão. O Conselho está muito aquém do que poderia ser, mas teve um papel na gestão administrativa da Previdência. Por exemplo, as reivindicações dos aposentados no que se refere à forma de pagamento dos benefícios. As queixas deste segmento têm resultados, porque atingem os ministros de uma forma muito mais direta, isto é, afetam negativamente a sua imagem.

Questão da Reforma da Previdência

As proposições sobre tal tópico eram refutadas mesmo antes de serem tornadas públicas. Não existiu uma discussão concreta, só aconteceram reclamações em relação ao andamento da Reforma.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

Os Conselhos Estaduais tiveram muitos problemas nos próprios estados, trazendo mais complicações do que soluções. O objetivo dos conselheiros era a promoção política, existindo, inclusive, abuso de autoridade. Esses Conselhos, portanto, não tinham função concreta: não funcionaram como mediadores entre as comunidades locais e o Conselho Nacional. O entrevistado acredita que as reivindicações chegam ao CNPS por meio de outros meios, prescindindo dos Conselhos Estaduais e Municipais para exercer essa mediação.

Perspectivas para a Previdência

O CNPS funcionaria de forma mais eficaz se as entidades representadas não defendessem somente sua classe, ou seja, a forma de representação adotada atualmente compromete o Conselho. Um outro fator negativo é que as discussões são muito imediatistas, os conselheiros não discutem os problemas que podem afetar a Previ-

dência no longo prazo. Uma assessoria técnica não seria o bastante para um funcionamento eficaz. O CNPS deveria ser um Conselho de Gestão do INSS.

Participação

As pessoas que fazem parte do conselho não teriam, na opinião do entrevistado, uma visão macroeconômica e, por representarem um segmento específico, acabariam por defender apenas seus interesses corporativos. Em outras palavras, as discussões no Conselho, no seu entender, são orientadas por uma visão muito particularista e não global. A participação dos atores no CNPS se dá no sentido de incomodar o governo. Ressalta que os representantes da sociedade civil, principalmente os aposentados, olham para o governo como quem quer prejudicá-los. De forma geral, a sociedade civil reage contrariamente ao que vem do governo. Estes fatores representam um obstáculo ao funcionamento do Conselho. Já os empresários tendem a tomar uma postura pró-governista. Afirma que, durante o período no qual foi conselheiro, os representantes do governo faziam discussões prévias e se articulavam para chegar a uma posição única.

CNPS e Judiciário

Há muitas ações na Justiça em função das polêmicas ocorridas no Conselho, no que se refere àquilo que os segmentos representados consideravam que estivesse incorreto. A maioria destes casos diz respeito aos critérios de reajuste das aposentadorias e pensões em desacordo com as indexações de preços vigentes à época.

3.5 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 5 (DA CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS – COBAP)

Avaliação pessoal do Conselho

É um pensamento geral dentro do Conselho o fato de ele servir mais para homologar as decisões do governo do que para compartilhar a gestão do sistema. O Ministério frequentemente adota medidas não referendadas pelo Conselho. Por seu turno, a grande maioria das Resoluções do Conselho nunca foi implementada, com exceção do trabalho feito junto ao Congresso. O Conselho funciona como um espaço de manifestação da insatisfação e da denúncia de fraudes. Destaca a questão da descontinuidade ministerial como maléfica para o CNPS, principalmente no sentido da quebra do trabalho em andamento. Apesar disso, o Conselho teve grandes avanços, pois os conselheiros conseguiram de alguma forma interferir no jogo político apelando para a transparência. Os empregadores, os trabalhadores rurais, os aposentados e as classes trabalhadoras conseguiram conjugar alguns interesses. Os conselheiros também têm a oportunidade de deixar registrados os descontentamentos com a política do governo. Contudo, falta aos conselheiros uma assessoria mais eficaz, embora eles mesmos se manifestem e cobrem algo nesse sentido.

Questão da Reforma da Previdência

A reforma aprovada foi contra os princípios defendidos pelo CNPS. No entanto, a atuação do Conselho durante a Reforma foi muito importante, pois esta poderia ter sido muito pior sem a atuação e as reivindicações dos conselheiros.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

O conselheiro se queixa no que se refere à extinção dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social por considerá-los importantes. A representação dos aposentados foi a que mais protestou contra o fim desses conselhos, pois tal medida teve impactos bastante negativos no que se refere às reivindicações das pessoas residentes nos municípios, como também prejudicou a articulação das associações de aposentados. Manifesta-se também contra a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS).

Perspectivas para a Previdência

A questão dos rumos a serem seguidos na reestruturação do Conselho não está muito clara para o segmento dos aposentados. A Cobap tem um consultor que a assessora nessa questão. O CNPS poderia ter um papel maior com relação às fraudes, principalmente se tivesse o amparo da opinião pública. São necessárias mais transparência e mais vontade política. Acredita que o Conselho precisa ser reformulado, que o orçamento deveria ser menos restrito e que deveria haver assessoria para subsidiar os conselheiros nas discussões mais técnicas.

Participação

A representação dos aposentados é escolhida no conselho dos aposentados, que inclui as entidades estaduais, as quais indicam seus candidatos para o cargo de conselheiro. Os conselheiros escolhidos têm sempre uma participação ativa. Segundo este entrevistado, as Federações reúnem-se regularmente para discutir as questões que devem ser levadas ao Ministério e ao CNPS. A Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (Anfip) é uma grande aliada da entidade, prestando assessoria aos aposentados. Salienta que aquela entidade possui visão e anseios parecidos com os da Cobap. No âmbito do Conselho há grande identificação com a CUT e a Contag. Diz que os conselheiros são atuantes contra as fraudes na exigência de transparência. Buscam resolver suas divergências com o governo fazendo uso de argumentos, na perspectiva de atores sociais que utilizam o sistema da Seguridade Social. O problema é quando a questão chega ao Congresso. Nessa Casa sempre prevalece o projeto do governo. Os interesses de todos os segmentos do Conselho esbarram no poder de veto dos Ministérios da Área Econômica.

3.6 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 6 (DA CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT)

Avaliação pessoal do Conselho

Existiu um movimento social que pressionou por uma maior participação na Previdência e resultou nos avanços da Seguridade Social na Constituição de 1988. A Constituição, portanto, “universalizou um pouco” a Previdência. O CNPS tem um caráter proeminentemente consultivo. O conselheiro destaca a falta de consenso para o estabelecimento das políticas da Previdência. Isto ocorreu também porque os técnicos do governo não se abriram à plena existência do Conselho. Para que esse órgão tenha um caráter mais deliberativo é necessário um suporte técnico maior, pois, da forma como ele está funcionando, não se configura nem como arena política nem como ator político relevante.

Forma de financiamento da Previdência

O conselheiro observa uma tensão latente entre os segurados rurais e urbanos no que concerne à forma de contribuição. Destaca que só deve receber benefício quem contribuiu para a Previdência Social. Então sugere que os segurados rurais deveriam contribuir, mas não de forma direta, como, por exemplo, por meio da criação de cooperativas para este fim.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

Para o entrevistado foi um erro a extinção dos Conselhos Estaduais e Municipais. O principal motivo que acarretou a extinção foi a reformulação gerencial do INSS, que já estava em vista, uma vez que seria muito mais fácil fazê-la sem manifestação dos conselheiros ou de outro tipo de foco de contestação. Alguns Conselhos foram bastante ativos, outros não, mas tratava-se de um aprendizado no que se refere à participação nas políticas públicas.

Perspectivas para a Previdência

Destaca a importância do grupo de trabalho sobre a gestão quadripartite para criar uma forma de preparo dos conselheiros para os assuntos discutidos nas reuniões, a fim de que estes não somente referendam as decisões do Ministério, mas apresentem suas próprias proposições. Contudo, destaca que, em vários aspectos, a comissão quadripartite está limitada. Destaca também a importância do Programa de Estabilidade Social,⁵ em curso por iniciativa do MPAS, e o fato de o Programa ter envolvido o CNPS.

Participação

Há uma divergência entre as representações dos trabalhadores urbanos para com a Força Sindical. Já entre os trabalhadores urbanos (CUT) e rurais (Contag) não há conflito de interesses, segundo sua declaração. No que se refere a uma maior participação dos conselheiros, sugere que, quando uma comissão da Câmara dos Deputados chamasse alguém do governo, deveria também convocar outro(s) conselheiro(s) não governamental(is). O CNPS não tem, nenhum tipo de interlocução com o Poder

5. O “Programa de Estabilidade Social” tem por objetivo difundir informações sobre a Previdência Social entre as pessoas que não contribuem, ou contribuem insuficientemente, com o objetivo de aumentar a cobertura da população ativa e, por consequência, também a arrecadação previdenciária.

Legislativo e com o Poder Judiciário. Este ponto é uma grande deficiência. Há uma tendência para que cresça a participação dentro do Conselho. O entrevistado defende a existência de uma assessoria técnica permanente para os conselheiros.

3.7 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 7 (DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA – CONTAG)

Avaliação pessoal do conselho

O fato de o presidente do CNPS poder tomar decisões *ad referendum* é um mecanismo que impede o Conselho de funcionar plenamente. A Contag não se sente bem representada no Conselho e procura outras formas para defender os seus interesses.

Questão da Reforma da Previdência

Nada em relação à reforma foi discutido no Conselho. No período de elaboração da Emenda Constitucional, que resultou na EC nº 20/98, a Contag procurou diretamente o presidente da República a fim de garantir os direitos dos trabalhadores rurais na Previdência Social Rural. Entende o entrevistado que o Conselho não era o melhor lugar para defender os trabalhadores rurais, bem como as conquistas da Constituição de 1988.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

Como o CNPS, os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social também não tinham função. Assim, não importaria a sua extinção ou não.

Participação

É um erro exigir que o Conselho seja paritário, pois os representantes da sociedade civil no Conselho não têm o mesmo nível de informação e de conhecimento que os burocratas do governo. Trata-se apenas de uma paridade aparente. Muitos dos membros não têm qualificação e não se preparam para as reuniões, desperdiçando o espaço de discussão. A cooptação de lideranças não se dá no Conselho e sim fora dele.

3.8 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 8 (DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI)

Avaliação pessoal do Conselho

O Conselho é um órgão apenas consultivo. O entrevistado destaca o fato de as questões já chegarem definidas e as Resoluções, prontas. Dessa forma, os conselheiros não têm muitas alternativas de ação. Não é possível que o CNPS seja uma instituição deliberativa se os conselheiros não receberem o material, antecipadamente, para analisar os itens em discussão. Outro fator negativo para o andamento dos trabalhos é a densidade das pautas das reuniões. Não há como deliberar sobre algo que não foi estudado, sobre o que não há opinião formada. O relacionamento do Conselho com outras instituições, como o Congresso, é muito fraco. Os deputados não participam

das reuniões do Conselho, pois consultam diretamente os órgãos representativos maiores dos segmentos representados no CNPS.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

Eram Conselhos políticos e não técnicos, e não tinham nenhum papel específico. O efeito esperado não foi observado. Segundo o entrevistado, esses Conselhos podem até ser implementados novamente, mas não sem um amplo estudo e devem ter um outro enfoque.

Questão do Seguro Acidente de Trabalho

Inquirido sobre o estágio das discussões sobre reforma do Seguro-Acidente de Trabalho, o conselheiro afirma que no Conselho houve apenas uma pequena apresentação sobre o item. Não houve discussão, pois para que existisse tal discussão seria necessária uma preparação prévia.

Perspectivas para a Previdência

Os membros do Conselho devem ser pessoas preparadas para a co-gestão. O grupo que discute a implementação da gestão quadripartite está andando de forma muito lenta, mas tem condições de acelerar o trabalho. Acredita que há uma certa indisposição por parte do governo para implementar isso, uma vez que a sua existência envolve grandes problemas para o próprio governo: o fato de intervir diretamente nos atos administrativos do INSS. Ao assumir um papel deliberativo, o CNPS passaria a mandar e a discussão seria muito mais profunda. Afirma que o Conselho deveria ser técnico, ou seja, ter como função analisar os atos da Previdência e gerar medidas propositivas para minimizar os problemas desta. Deveria ser uma espécie de Conselho de Administração. O entrevistado defende a retomada da idéia de um conselho de seguridade social, e este iria tratar de questões da Saúde e da Previdência. É contra o caráter político do Conselho. Acredita que nesse fórum pode-se até discutir política, mas ele deve ser predominantemente técnico. Defende a existência de uma assessoria técnica para que seja possível tomar decisões a partir de estudos criteriosos realizados por técnicos.

Participação

Considera muito boa a interação entre os conselheiros a ponto de surpreender o governo em muitas situações. Tal interação é técnica, não há discussão política e nem reivindicação entre o lado patronal e o dos trabalhadores. Acredita que as pessoas são muito competentes e preparadas tecnicamente.

O processo de seleção dos representantes da CNI se dá por meio de indicação – pelo menos foi assim no seu caso. O entrevistado foi indicado com base na sua experiência no conselho que discute as políticas sociais do trabalho, na área de recursos humanos. Afirma que só leva as questões para a CNI antes de tomar as decisões, quando o assunto é muito polêmico. Do contrário, sente-se à vontade para tomá-las, por conhecer as políticas e diretrizes de interesse da entidade que representa.

3.9 DEPOIMENTO DO REPRESENTANTE 9 (DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA – CNA)

Avaliação pessoal do Conselho

O entrevistado acredita que no período de delineamento do lado político do Conselho, a representatividade era maior nos anos iniciais do CNPS. As reuniões eram conduzidas pelos próprios ministros, depois foram conduzidas para o lado mais técnico. Argumenta que os participantes são conhecedores da Previdência e tentam influir a partir de tal conhecimento técnico. Destaca a persistência do MPAS para manter o Conselho funcionando (manter a periodicidade das reuniões e a sua pauta). Diz que há boa organização, isto é, o Conselho é bem assessorado pela Secretaria Executiva. Teme que as discussões desaboquem para o nível da reivindicação. Exemplifica com o fato de que, na última reunião, antes da realização desta entrevista, havia sido discutida a questão do salário do pessoal do INSS, como resultado do afunilamento da discussão do Orçamento. O trabalho no CNPS não deve ter nem caráter de reivindicação e nem ater-se a aspectos operacionais. A ação deve se dar no plano tático, com uma atuação mais global. A função de gestão e de participação estaria sendo perdida. Afirma que o processo utilizado pelo governo para elaborar o Orçamento não permite maior participação do CNPS. A estrutura orçamentária não bate com a forma de gestão que se pretende dar. A indicação orçamentária (a mera homologação orçamentária) é inócua. O CNPS exerce a parte do acompanhamento, mas a partir de um orçamento já idealizado pelo governo. O Conselho não tem poder para alterá-lo.

Salienta que há atrito entre o CNPS e outras instituições representativas devido à sobreposição de papéis. As funções do Conselho deveriam ser mais claras: não tão operacionais como o INSS, nem tão globais como as do Congresso.

Questão do papel dos Conselhos Estaduais e Municipais

A participação local depende muito da estrutura da comunidade. Como a Previdência é muito dinâmica, são poucas as pessoas bem informadas no nível local. Os Conselhos Municipais e Estaduais estavam servindo para resolver problemas muito específicos e acredita que, para isso, não é necessário um conselho; basta um serviço de tele-atendimento como o “0800”. A atuação dos sindicatos é uma outra saída: se eles tiverem pessoas treinadas, podem resolver o problema da mediação entre os segurados e a Previdência.

Perspectivas para a Previdência

As discussões no Conselho devem priorizar um conjunto de questões pouco debatidas. O CNPS deve ser mais tematizado ao invés de globalizado, tendo áreas mais específicas de atuação e de discussão. Deve ter mais autoridade para fixar parâmetros e para definir o Orçamento. Os grupos de trabalho devem ser formados por pessoas com mais capacidade técnica e isenção. O entrevistado ressalta a importância da participação de membros da academia nesse processo. Destaca que no grupo que está discutindo a implementação da gestão quadripartite, o debate está muito polarizado, o que faz prevalecer a visão de poucas pessoas.

Participação

Acredita que os aposentados possuem mais dificuldades. Apesar de terem uma boa pauta para ser discutida, muitas vezes o debate permanece no nível conjuntural. Falta fundamentação técnica e sustentação econômica para levantar as questões. É o segmento que mais precisa da ajuda de uma assessoria técnica. Os trabalhadores se manifestam pouco. Falta convergência no segmento dos empregadores, até mesmo por se tratar de “duas Previdência” distintas – a rural e a urbana – e cada um conhece pouco a do outro. O governo é o que tem mais poder. Mas apesar disso tudo, nenhuma representação sai prejudicada.

Há alinhamento entre as posições dos trabalhadores e a dos aposentados, mas falta uma distinção clara entre as suas posições. A CNA e a Contag também convergem. Quando se trata da questão do segurado especial defendem a mesma tese, porém com abordagens diferentes. É um alinhamento estratégico.

Reforma da Previdência

O Conselho não foi ouvido. A discussão se deu no Congresso e a defesa dos interesses da CNA foi feita lá. No Conselho, o assunto não foi levantado.

Acidente de trabalho

O Conselho está participando, mas não gera massa crítica.

3.10 VISÃO GERAL: AS CONVERGÊNCIAS E AS DIVERGÊNCIAS

É possível perceber uma certa polarização nas visões dos representantes do governo e dos segmentos da sociedade civil. As opiniões dos representantes governamentais, apesar de algumas divergências pontuais, são bem próximas, e as dos outros conselheiros seguem uma outra tendência, destacando-se a particularidade da visão do representante da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag). Esta, apesar de fazer parte da sociedade civil, tem posição muito diferente daquela defendida pelas outras entidades do segmento dos trabalhadores.

Os conselheiros foram unânimes na avaliação pessoal do funcionamento do Conselho nesse período: esse não foi um órgão deliberativo e sim consultivo. Os entrevistados 2 e 4 (Representantes do MPAS e de Ministério da Área Econômica) destacaram o fato de o CNPS ter tido certa importância administrativa. Este último argumenta que o Conselho, por vezes, chegou a se tornar um obstáculo à tomada de decisões em virtude do andamento das discussões. O representante da CUT diz que um dos fatores que impediu a observação da função deliberativa do CNPS foi a subsistência de uma visão tecnocrática no governo; os técnicos ainda não estariam abertos à existência desse espaço de participação. Segundo o entrevistado da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (nº 7), o que enfraqueceu o Conselho foi a prerrogativa do *ad referendum*; já o representante do MPAS (entrevistado nº 3) acredita que foi a falta de empenho das instituições em selecionar as pessoas que iriam representá-las. A visão mais positiva foi a do representante dos aposentados (nº 5), o qual salientou o papel do Conselho enquanto espaço de manifestação, e acredita que os conselheiros conseguiram interferir no jogo político ao exigirem maior transparência. Segundo o

entrevistado nº 8, da CNI, o que impede o CNPS de ser um órgão deliberativo é o fato de as questões já chegarem prontas e do material não ser entregue, antecipadamente, para os conselheiros poderem estudar os itens que serão discutidos nas reuniões. Já de acordo com os argumentos do representante da CNA, o debate não deveria possuir um caráter reivindicatório ou político-partidário.

A maioria concorda que há problemas de participação, mas que esta está melhorando. O entrevistado nº 2 (Representante do MPAS) é o único a salientar a origem do problema da falta de representatividade nesse órgão: além de não ter espaço para os trabalhadores informais, acredita que falta organização interna nas entidades da sociedade civil e não há ligação entre a base e os conselheiros representantes. Nesse ponto, é diferente da declaração do membro da Cobap, o qual destacou existir um alto nível de organização interna dos aposentados; além de o processo de escolha dos conselheiros ser criterioso, declarou haver grande discussão na Confederação para decidir quais questões deveriam ser levadas ao Conselho. De forma geral, os conselheiros representantes dos aposentados são bastante ativos contra as fraudes e estão buscando resolver as divergências com o governo. Na CNI é diferente. Segundo o seu representante, a escolha se dá por meio de indicação e não há discussão para decidir quais questões serão levadas ao Conselho. Já o entrevistado nº 4 afirma que a participação, quando ele era conselheiro, dava-se no sentido de incomodar o governo, e a sociedade civil geralmente era contrária às proposições governamentais. O membro da Contag mostrou-se descrente com a representação paritária no Conselho devido à assimetria informacional entre os conselheiros que não fazem parte do governo e os burocratas, enquanto o representante nº 1, do MPAS, diz que esses conselheiros recebiam auxílio dos mais antigos, o que diminuiria esta assimetria a ponto de ela deixar de ser problemática.

Os entrevistados nºs 1, 5, 6, 8 e 9 (MPAS, Cobap, CUT, CNI e CNA) defendem a existência de uma assessoria técnica para os conselheiros. Acreditam que isso é fundamental para melhorar a participação dos membros da sociedade civil que não estão acostumados a lidar com questões tão técnicas. Ao contrário do representante da área econômica, para o qual uma assessoria técnica não é suficiente para resolver o problema.

O representante nº 2, do MPAS, foi o único a fazer uma proposta mais concreta de reformulação do Conselho. Para que a participação se tornasse mais efetiva, além da implementação da gestão quadripartite, deveria haver uma reforma administrativa no INSS para que pudesse existir uma máquina administrativa capaz de responder às demandas do órgão gestor da Previdência pública. A posição do representante da área econômica (nº 4) coincide a esse respeito: o Conselho poderia vir a ser um órgão gestor do INSS. E o representante do MPAS (nº 3) compartilha com a defesa de uma reforma administrativa do INSS. Os representantes nºs 2, 6 e 8 (MPAS, CUT e CNI) destacam a falta de vontade do governo para implementar a gestão quadripartite. O representante da CNA diz que os temas discutidos no Conselho devem ser mais específicos e os grupos de trabalho devem ser mais isentos, com a participação de técnicos e de membros da academia. O membro da CNI, além de defender, como o entrevistado nº 3, a retomada do Conselho de Seguridade Social, afirma que o Conselho deveria ser mais técnico, à semelhança de um conselho de administração.

Pelo menos dois momentos são considerados importantes na história do Conselho: a Reforma da Previdência e a criação e extinção dos Conselhos Estaduais e Municipais. Com relação à primeira, os argumentos foram divergentes, mesmo entre os representantes do governo. Segundo o entrevistado nº 2 (do MPAS) ocorreram muitos debates de alto nível no Conselho e foi essa a época em que as resoluções chegaram a ter algum efeito prático, apesar da Reforma ter sido toda desenhada no Congresso. Já o representante da área econômica afirma que não houve uma discussão concreta, e sim apenas descontentamentos quanto ao andamento da Reforma. O representante dos trabalhadores rurais também afirma que nada foi discutido no Conselho, como também os representantes do segmento patronal entrevistados compartilham da mesma opinião. Assim como o membro da Contag, o da CNA diz que a entidade que representa utilizou o *lobby* no Congresso para defender os seus interesses. O representante dos aposentados afirma que o texto da EC nº 20/98 não correspondeu aos princípios orientadores da Reforma da Previdência aprovados no âmbito do Conselho, mas que o resultado dessa Reforma poderia ter sido pior se não fosse a atuação dos membros do Conselho.

Todos os representantes do governo entrevistados, assim como os dos trabalhadores rurais e os do segmento patronal disseram que os Conselhos locais não tiveram nenhuma função específica que justificasse a sua existência. Os entrevistados nºs 1, 2 e 3, todos do Ministério da Previdência, disseram que esses órgãos funcionavam apenas como ouvidoria, mas não tinham nenhuma função política. O representante nº 3 ainda destaca que a Previdência Social é uma política nacional e não adiantaria ter conselhos locais. O representante da CNI (8) afirma que esses conselhos poderiam até ser retomados, mas com um outro enfoque. Já o da CNA defende a mediação por meio da atuação de sindicatos. Os entrevistados nºs 1 e 4 (MPAS e área econômica) vão ainda mais longe, pois segundo eles estes conselhos, além de não necessariamente ajudarem, por vezes criam empecilhos ao bom andamento dos trabalhos. Os aposentados, segundo o seu representante, perderam muito com a extinção desses Conselhos, uma vez que sua articulação foi prejudicada. Por último, o membro da CUT acha que foi uma grande perda, pois os conselhos locais eram um espaço de aprendizado para os membros da sociedade civil.

4 SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho propõe-se a avaliar, exploratoriamente, a experiência de nove anos de gestão participativa da Previdência Social sob a égide do Conselho Nacional da Previdência Social. Este espaço público, por seu turno, insere-se numa estratégia mais geral da política social, que a Constituição inaugurou e os Conselhos Sociais aplicam de forma bastante diferenciada.

O problema central da pesquisa – a participação social na gestão previdenciária e suas conseqüências políticas e administrativas – é enfrentado nesse Projeto mediante utilização de três caminhos analíticos. No primeiro, examina-se um conjunto de fontes documentais – atos constitutivos do CNPS e atas descritivas das reuniões do colegiado. No segundo caminho confrontam-se as resoluções adotadas com as conseqüências políticas e administrativas da sua emissão. No terceiro caminho procede-se à inquiri-

ção, sobre questões comuns, a um conjunto de personalidades intervenientes na construção e no funcionamento do CNPS, representativos dos quatro grupos sociais ali representados, tais como: trabalhadores formais (segurados), aposentados, empregadores e governo federal. Esses três eixos merecem uma análise particular de cada um deles, antes que se faça qualquer resgate dos resultados em comum.

O primeiro enfoque metodológico – o da análise documental constitutiva – abrange, por sua vez, dois aspectos distintos das nossas perguntas centrais da pesquisa. A primeira delas trata da configuração concreta do CNPS enquanto espaço de participação social prometido pela Constituição de 1988. Nesse caso, o enfoque documental permite, pelo levantamento sistemático dos atos normativos constitutivos e das Atas das Reuniões plenárias do CNPS, havidas de 1992 a outubro de 2000, recolher o verdadeiro perfil desse colegiado, seus limites de atuação, de representação e de efetiva participação no processo decisório público. Uma vez constituído formalmente, nesse espaço é possível resgatar processos distintos, tais como: *i*) a formação de consensos e acordos decisórios no interior desse colegiado, com pretensão de se constituir em arena de atores da política social; *ii*) as consequências políticas e administrativas das decisões geradas no interior desse colegiado, dentre outros.

O item (ii) contempla a segunda parte da nossa problemática central de pesquisa e também o nosso segundo eixo metodológico, qual seja, a questão da eficácia e da significação das ações do CNPS com relação à pretensão constitucional de investi-lo de funções políticas de co-gestão do sistema previdenciário.

Para essa segunda questão procedemos ao levantamento e à classificação sistemática de todas as 1200 deliberações formais (Resoluções, Moções e Recomendações do CNPS), ao longo de nove anos de funcionamento. Este trabalho nos permitiu verificar que 96% das Resoluções produzidas pelo CNPS caracterizaram-se como instruções internas para organização dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, sem implicação para o foco da co-gestão da política previdenciária. Os 4% restantes das deliberações produzidas, destinadas à regular o sistema previdenciário, caracterizaram-se pelo tom 'declaratório' ou 'expressivo' dos seus atos de fala e, em sua esmagadora maioria, não encontram correspondência com os 'atos diretivos' do INSS ou do Ministério da Previdência, que efetivamente dirigem o sistema previdenciário.

O terceiro eixo metodológico – o das entrevistas a conselheiros e a ex-conselheiros representativos das entidades com mandato no CNPS – revela uma outra faceta do colegiado. Sob a perspectiva do relato de percepções a respeito de problemas comuns, os atores aí representados avaliam suas trajetórias, destacando pontos altos e baixos e, em geral, tratam das perspectivas para o Conselho. Em todos os depoimentos há pontos de consenso e de dissenso que merecem interpretação. O relato de consensos é, em grande parte, corroborado pelos resultados do enfoque documental, enquanto a percepção dos dissensos é mais explícita por meio do recurso às entrevistas.

A seguir sintetizamos os consensos e os dissensos mais relevantes que captamos ao longo da investigação, recorrendo aos três eixos metodológicos, mediante os quais pretendemos responder às questões centrais da pesquisa.

Começemos pelos consensos, que se aplicam a quatro dos cinco pontos enumerados a seguir, e em parte também ao quinto ponto.

- 1 - Quer pelo manuseio das fontes documentais quer pela inquirição das personalidades intervenientes transparece a relativa insuficiência ou inadequação política e administrativa da práxis atual do Conselho para atingir os objetivos preconizados na Constituição Federal: o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados” (cf. redação dada à Constituição Federal pela Emenda nº 20/1998, artigo nº 194, VII).
- 2 - O CNPS não exerce de fato ou de direito funções diretivas na administração do sistema público da Previdência Social. Esta hipótese é corroborada de várias maneiras: (i) pelo cotejo das deliberações do CNPS com os atos normativos do INSS; (ii) pela inquirição dos conselheiros; e (iii) pela análise documental legal.
- 3 - O relativo insucesso do projeto da participação social do CNPS, quando confrontado com seu objetivo inicial, deixa de fora do controle social direto aquela que talvez seja a mais importante estrutura burocrática do governo federal na área da política social em sua relação com o público em geral e, principalmente, com os mais de 40 milhões de segurados ativos e pouco mais de 20 milhões de (beneficiários) do INSS.
- 4 - A forma de realizar a participação quadripartite atual merece profunda reformulação, segundo todos os depoimentos ouvidos, não havendo consenso entre as partes sobre qual o caminho a seguir. Por seu turno, o modelo de participação e de representação quadripartite adotado reproduz precariamente o modelo corporativo de co-gestão dos antigos IAPs, sem conceder às representações classistas o poder efetivo de co-gestão.
- 5 - O processo de descentralização da participação, na forma em que foi aplicada com base na Constituição de 1988, mediante extensão aos estados e aos municípios do modelo do Conselho Nacional, foi interrompido em 1999 com a extinção dos Conselhos locais e estaduais.

Por outro lado, o INSS atual, conquanto atinja uma massa de segurados muito ampla, não abrange o conjunto total dos seus segurados e o público em geral, principalmente o setor informal do trabalho urbano hoje crescente. Tal restrição impõe à representação quadripartite um limite corporativo, o qual acarreta problemas de legitimação ao formato tradicional de conselho quadripartite como uma instância efetivamente representativa da esfera pública política.

As diversas falas dos conselheiros dos setores sociais, representados no CNPS, contêm maneiras diferentes de perceber e de interpretar esses cinco pontos consensuais. A bem de uma leitura mais rigorosa diríamos que, dos cinco pontos que elencamos como consensuais, há acordo apenas em relação às constatações factuais, mas sobre a interpretação dessas situações são muito diferenciadas as visões entre e dentre os representantes quadripartites.

Por sua vez, a forma de pactuação interna dos diversos representantes, captada em diferentes depoimentos, é muito peculiar: os representantes do governo efetivamente se encontram para acertar agendas em comum; e o patronato encara o conselho como espaço técnico, reservando suas demandas políticas para o âmbito externo. Por último, os trabalhadores e os aposentados revelam pouca concertação de posições e, ainda por cima, explicitam fortes divergências – exemplo do segurado especial rural visto pela CUT.

No grupo de conselheiros e de ex-conselheiros governamentais todos constataram: (i) a insuficiência e/ou ineficácia da práxis de co-gestão implementado no CNPS e também no CNSS; (ii) a baixa capacidade do CNPS de tomar e/ou influenciar decisões previdenciárias; e (iii) uma baixa representatividade dos conselheiros em relação aos segurados e/ou público em geral. Dessas constatações emergem interpretações e recomendações muito diferentes de cada setor governamental consultado.

O representante (nº 3), do MPAS, interpretando o processo de constituição do CNPS e também do CNSS, acredita que a recuperação da proposta original, centrada na autonomia orçamentária e financeira do sistema de Seguridade Social, poderia ser a rota de resgate da cidadania social, preconizando ainda mudanças profundas no processo de representação dos grupos quadripartites. Um outro representante do MPAS, o de nº 2, preconiza um modelo de co-gestão quadripartite, mais efetiva, com criação de uma espécie de Conselho de Administração do INSS, mas reclama uma reforma administrativa prévia e profunda do Instituto como condição *sine qua non*.

Um representante da área econômica do governo não identifica o CNPS como órgão habilitado para conduzir decisões orçamentárias e financeiras eficazes, reconhecendo-lhe papel limitado na representação classista, pelo viés corporativo que se autoimpõe.

O representante (nº 1), do MPAS, destaca a necessidade de melhorar a capacidade e a estruturação técnica da Secretaria Executiva do Conselho como condição de ampliar o raio de influência do CNPS.

Todos os conselheiros civis destacam a importância das relações com o Congresso – alguns revelando serem essas relações externas ao CNPS (CNI, Contag), enquanto outros invocam maior aproximação do Conselho (CUT, Cobap e CNA) com o Congresso.

Todos os representantes governamentais defenderam a extinção dos conselhos locais. As falas dos representantes dos trabalhadores – Contag e CUT –, refletindo diferentes grupos de trabalhadores segurados – o segurado especial rural pela Contag, e o segurado urbano do setor formal da CUT –, revelam percepções comuns em, praticamente, todas as constatações supracitadas, mas com uma divergência na questão do segurado especial, invocando à CUT a necessidade de contribuição financeira distinta daquela que está constitucionalmente fixada.

Por seu turno, a Contag constatou que a própria norma constitucional do segurado especial (rural), oriunda da Constituição de 1988 e mantida pela Emenda nº 20/1998, em pouco ou nada se beneficiou da ação do CNPS, mas das articulações políticas externas desenvolvidas pela entidade junto à Presidência da República.

Essa tese da articulação política externa também é retomada pelo representante da CNA e da CNI, mostrando que esses atores realizam gestões políticas no Executivo e

no Congresso, em geral fora do espaço do CNPS. A CNI, por sua vez, considera o CNPS uma estrutura estritamente técnico-consultiva e rejeita seu caráter atual ou potencial de “fórum” da política social .

Finalmente, a representação dos aposentados é a que revela posições bastante diferenciadas em relação a todas as demais. Declara defender fortemente o modelo de descentralização (estadual-municipal) dos conselhos e acentua o papel do Conselho Nacional na fiscalização das fraudes e na evasão fiscal, do qual é vítima o sistema previdenciário, defendendo maiores poderes ao Conselho para melhor atuar nesse campo.

A síntese dos resultados observados nessa avaliação – fruto da análise documental, da análise de congruência das deliberações do CNPS com a Previdência e de entrevistas com atores relevantes – não é suficiente para desvendar as principais questões da pesquisa. Estas foram, inicialmente, propostas em torno dos eixos: ‘participação social no CNPS e a eficácia deste fórum na gestão do sistema previdenciário’. É necessário ir além, procedendo-se à interpretação do conteúdo analítico ora sintetizado. Aqui já passamos a um exercício hermenêutico dos resultados da pesquisa, de responsabilidade exclusiva dos autores deste documento.

Neste sentido, a nossa percepção relativamente às perspectivas de ganho de maior eficácia da participação social com continuidade da práxis ‘atual’ de ação do CNPS é relativamente pessimista. Parece-nos que o arranjo de participação na co-gestão que se inaugurou com o CNPS a partir de 1991 (após regulamentação constitucional) falhou em vários dos seus processos de construção institucional. Faltaram-lhe condições históricas mais propícias à implementação da gestão quadripartite com descentralização federativa. Houve refluxo no movimento por direitos sociais em conflito com a onda conservadora da política econômica dos anos 1990. Houve baixa concertação de posições entre os representantes dos trabalhadores e dos aposentados. E, ainda, faltou ao CNPS a capacidade de articular, de defender e de ampliar as linhas de direitos sociais universais na Previdência e na Seguridade Social, talvez até porque esses princípios constitucionais não estivessem devidamente assimilados no espaço social do CNPS e dos demais conselhos da Seguridade Social.

No caso específico do CNPS, origem, formato, descentralização, forma de representação e de funcionamento seguiram ritos estritamente legais, como nos demais conselhos, mas com o agravante da relativa fragilidade política e social dos seus organismos representativos. Estes, por seu turno, defrontaram-se com uma estrutura altamente centralizada – o INSS –, cuja gestão não foi compartilhada de fato com o CNPS, assim como também não parece ter sido de fato compartilhada nos níveis federativos com os Conselhos Municipais e os Conselhos Estaduais.

A linha de descentralização, perseguida formalmente nos oito primeiros anos, foi oficialmente abandonada, sob o argumento da sua baixa funcionalidade em face do caráter normativo centralizado do sistema previdenciário. Pode-se supor que, com essa mudança de rumo, tenha sido perdido um importante canal potencial de conexão do CNPS com o numeroso público de segurados ativos e aposentados – um dos mais expressivos públicos das políticas sociais – algo em torno de 60 milhões de pessoas. No entanto, uma mera reconstrução da rede capilar de conselhos por si não faria uma diferença significativa em termos de eficácia da participação na co-gestão, na medida em que, mesmo na presença de conselhos locais e estaduais, instalados antes

de 1999, o desempenho do Conselho Nacional nesse quesito também não parece apresentar resultado satisfatório.

O processo de participação social na gestão do sistema, do qual o CNPS é apenas um espaço, precisaria ser estudado em outros aspectos, atentando-se em particular para as agendas dos atores sociais com demandas e manifestações específicas sobre a Previdência, bem como outros canais que esses segmentos sociais estejam utilizando para apresentar suas reivindicações. Isso é válido tanto para o espaço federal quanto para o nível local. Mas essa linha de pesquisa já ultrapassaria os limites deste trabalho, o qual se propôs especificamente à avaliação do CNPS.

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. Nesse contexto, a proposta de constituir-se o CNPS em um conselho de administração do INSS (proposta de um dos entrevistados) pode ser uma alternativa pensável, mas que provavelmente terá dificuldades de vingar, porque não corresponderia a uma descentralização real de poder político, mas a uma simples transferência de poder do Executivo para o CNPS, algo que nunca ocorre gratuitamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- JACOUD Luciana de Barros. *Pauvreté. Democratie et Protection Sociale au Brésil*. Tese Doutorado – E.H.E.S.S., Paris: 2002.
- LEI n. 8212 de 24 de julho de 1991 atualizada até 29 de maio de 2000. *Lei Orgânica de Seguridade Social*.
- LEI n. 8213 de 24 de julho de 1991 atualizada até 13 de abril de 2000. *Dispõe sobre os planos de Benefícios da Previdência Social*.
- MANFREDO A. de Oliveira. *Reviravolta Lingüística Pragmática na Filosofia Contemporânea*. São Paulo: Loyola, 1996.
- MPAS CNPS (Secretaria Executiva) *Conselho Nacional de Previdência Social*. MPAS Brasília novembro de 2000. (Não publicado 32 páginas).
- MPAS CNPS (Secretaria Executiva) *Nota técnica: Gestão Participativa – Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social*. Brasília junho de 1999. (Não publicado 04 páginas).
- MPAS CNPS (Secretaria Executiva) *Relatório Preliminar*. Visitas aos Conselhos Estaduais de Previdência Social – CEPS outubro de 1995 a março de 1996. Brasília junho de 1996. (Não publicado – 34 páginas).
- MPAS CNSS – (Secretaria Executiva dos Órgãos Colegiados) – *Conselho Nacional de Seguridade Social*. Brasília agosto de 1999 (Não publicado – 35 páginas).
- MPAS – CD-Rom *Sistema de legislação jurisprudência e pareceres SISLEX*. Junho, 2000.

EDITORIAL

Coordenação
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Produção

Supervisão
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Luciana Soares Sargio
Renata Frassetto de Almeida
Cidália Gomes Sant'Ana (estagiária)
Lilian Afonso Pereira (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Francisco de Souza Filho
Iranilde Rego

Reprodução Gráfica
Antônio Lucena de Oliveira
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo
Tânia Oliveira de Freitas
Wagner da Silva Oliveira
Rômulo Sófocles de Almeida Panza (estagiário)

Divulgação

Supervisão
Dóris Magda Tavares Guerra

Equipe
Edineide Ramos
Geraldo Nogueira Luiz
Mauro Ferreira
Marcos Cristóvão
José Carlos Tofetti
Janáina Maria do Nascimento (estagiária)

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)