

GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS: o (des)controle social da (im)previdência social no contexto da sociedade brasileira

Eixo Temático: Política Social

Forma de Apresentação: Comunicação Oral

Autor: Ms. José Ricardo Caetano Costa (Doutorando em Serviço Social na PUCRS e Coordenador do Pós-Graduação em Direito Constitucional do Trabalho e da Previdência Social na Faculdade Atlântico Sul-Pelotas,RS)

Endereço: e-mail: jrcc.pel@terra.com.br – Tel (053) 3222.10.22

GESTÃO PARTICIPATIVA E POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS: o (des)controle social da (im)previdência social no contexto da sociedade brasileira¹

RESUMO: Pretende-se, nesse trabalho, analisar a questão da gestão previdenciária e o processo de democratização que foi retomado em nosso País a partir do processo constituinte de 1986. Interessa, nesse contexto, analisar a desarticulação dos conselhos de previdência, diante da importância do processo de participação, pelo menos indireta, da sociedade brasileira por intermédio de seus representantes. É nesse sentido que se faz importante uma análise da democracia e da gestão previdenciária, notadamente quando a principal agonia dos aposentados e pensionistas, traduzidas pela defasagem de seus proventos, poderia ser resolvida se o CNSS fosse ativo e atuante.

PALAVRAS-CHAVE: democracia; gestão previdenciária; conselhos de previdência.

ABSTRACT: It is intended in this paper to analyze the question of the Brazilian Pension plans management and the process of democratization which was retaken in Brazil since the constituent process of 1986. In this context it is important to analyze the disarticulation of the council of pension planning considering of the importance of the participation process, at least indirect, of the Brazilian society through its representatives. It is in this direction that an analysis of the democracy and of the pension planning are essential, principally, when the main agony of the retirees and pensioners – shown by their diminishing income- could be solved if the CNSS was active and operating.

KEYWORDS: democracy; pension plans, council of pension planning.

¹ Agradeço a Prof. Dra. Berenice Rojas Couto, Coordenadora do PPGSS da PUCRRS, minha orientadora de Tese neste Programa, não somente pelas sugestões feitas, mas pelo carinho e amizade com que pauta a sua vida acadêmica.

I – INTRODUÇÃO

A questão da gestão previdenciária, ou, melhor dizendo, da má gestão da Previdência Social, parece ser um ponto incontroverso entre todos aqueles que estudam a questão previdenciária². Pretende-se, neste estudo, analisar a gestão previdenciária e o longo processo de maturação da democracia no Brasil, processo esse interrompido por vinte anos diante da ditadura militar que imperou no Brasil, o que refletiu negativamente nos direitos sociais (COUTO, 2006). Pretende-se demonstrar, portanto, a importância de uma gestão efetivamente democrática e participativa, envolvendo todos os partícipes desse processo, seja no norteamo das políticas previdenciárias, seja no sentido de melhor efetividade dos direitos sociais.

II – GESTÃO PREVIDENCIÁRIA E DEMOCRACIA

A democracia vista como um “meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana” (SILVA, 2000, p. 130), deverá perpassar todas as relações sociais e institucionais. O Estado Democrático de Direito previsto no primeiro artigo de nossa Carta Cidadã de 1988, está conectado diretamente com a democracia participativa, superando a democracia meramente representativa. Percebe-se que

“A Constituição estrutura um regime democrático consubstanciando esses objetivos de igualização por via dos direitos sociais e da universalização de prestações sociais (seguridade, saúde, previdência e assistência sociais, educação e cultura). A democratização dessas prestações, ou seja, a estrutura de modos democráticos (universalização e participação popular), constitui fundamento do Estado Democrático de Direito, instituído no art. 1º. Resta., evidentemente, esperar que essa normatividade constitucional se realize na prática” (SILVA, 2000, p. 132).

Trata-se, portanto, da participação de todos os envolvidos no processo, de modo que as políticas públicas em termos de direitos sociais de seguridade social devem refletir o interesse geral da população, até mesmo porque é esta mesma população que deverá usufruir destes direitos.

² Essa má gestão é representada pela evasão de recursos sempre crescente, pela sonegação das contribuições à seguridade social como um todo e pela falta de fiscalização dos inadimplentes e devedores. Segundo levantamentos da ANASPS, somente em 2003 a Previdência deixou de cobrar uma cifra em torno de R\$ 150 bilhões (SOUZA, 2003).

Nesse sentido é que vislumbra-se como importante avanço a gestão **tripartite**, em termos de sistema de Previdência Social, instituído originalmente no art. 194, inc. VII da CF/88, onde ter-se-ia um *“caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados”*. Sem dúvidas, foi importante avanço na democratização do Conselho Nacional de Seguridade Social.³ Aliás, o que foi ampliado pela Emenda Constitucional nº 20, que deu nova redação ao inciso VII, do parágrafo único do artigo 194 da CF/88, anteriormente citado. Segundo esta, restou assegurado um caráter **quadripartite** na gestão administrativa da Previdência Social, incluindo, além dos três segmentos acima descritos, a participação do Governo⁴.

Parece imperativo que, num Estado de Direito que se pretenda democrático, tenha-se uma real e fática participação dos interessados na gestão das políticas públicas, notadamente na seara previdenciária, uma vez que

“O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfatisando a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfatisando a questão de eficácia dos resultados)”. (TATAGIBA, 2002)

III – GÊNESE E PERCURSO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PREVIDENCIÁRIA

A idéia da gestão participativa e democrática da Previdência Social, criando um órgão autônomo e independente, inclusive, do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social, embora dependa dele para o seu funcionamento, é bastante antiga e reivindicada, especialmente pelos trabalhadores, aposentados e pensionistas. Sérgio Pinto Martins (2001) relembra que nos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões

³ Anota o Prof. Wagner Balera que “o art. 7ª, da Lei nº 8212, de julho de 1991, fixara o amplo catálogo de atribuições com que estaria investido o Conselho Nacional de Seguridade Social. Dentre elas, cumpre destacar o estabelecimento das diretrizes gerais e das políticas de integração entre as áreas de saúde, da previdência social; a aprovação dos programas anuais e plurianuais e a definição da proposta orçamentária da seguridade social” (BALERA, 2002, P. 40).

⁴ De outro modo, “há necessidade de que tanto o voto dos membros dos representantes dos segurados como o das empresas sejam decisórios, sob pena de ineficácia do dispositivo constitucional” (MARTINS, 2001), o que vale dizer, em outras palavras, que de nada adianta ter-se um conselho meramente consultivo, sem poder na tomada de decisão.

(IAP's) já havia uma previsão da participação dos segurados e dos empregadores na gestão dos mesmos, através de seus conselhos administrativos ou fiscais. A partir do momento em que o próprio Governo Federal desarticulou esses institutos, como ocorreu no Governo Vargas, tomando para si os seus aportes e a tarefa de gerenciar sozinho os seus desígnios, não oportunizou mais a participação do conjunto de seus partícipes – sejam empregados, empregadores e os trabalhadores já aposentados ou pensionistas – na gestão administrativa e na fiscalização de seus atos.⁵

Tomando como referência os estudos feitos por Remígio Todeschini,⁶ podemos afirmar que a gestão participativa na Previdência Social passou pelas seguintes fases:

a) no período das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's): na organização da estrutura da primeira CAPs, que atendia os anseios das três categorias mais organizadas, quais sejam, os ferroviários, estivadores e os marítimos, passando a ter assegurados a contraprestação previdenciária respectiva, manteve no seu art. 41 a garantia da gestão paritária. Segundo este artigo “a caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários será dirigida por um Conselho de Administração, de que farão parte o superintendente ou inspetor geral da respectiva empresa, dois empregados do quadro – o caixa e o pagador da mesma empresa – e mais dois empregados eleitos pelo pessoal ferroviário, de três em três anos, em reunião convocada pelo superintendente ou inspetor da empresa”. No primeiro governo de Getúlio Vargas (1930), embora tenha havido um centralismo autoritário, sob o manto do populismo, tivemos a criação do Ministério do Trabalho e da Educação. Em 1º de outubro de 1931, por meio do Decreto nº 20.465, foi criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões, estando a mesma subordinada ao Conselho Nacional do Trabalho, abrangendo os servidores públicos do transporte, da eletricidade, dos telégrafos, da telefonia, dos portos, da água e dos esgotos, sejam estatais ou privados. No seu art. 46 temos que “cada Caixa de Aposentadoria e Pensões será dirigida por uma junta administrativa, composta de

⁵ Frise-se, por oportuno, que desde a Lei Eloy Chaves, de 1923, marco inicial do sistema previdenciário brasileiro, tinha resguardada a participação dos representantes dos ferroviários no Conselho de Administração da Caixa, assim como na LOPS de 1960, encontrava-se presente a representação dos empregados e dos empregadores.

⁶ Esse autor, advogado e representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no CNPS, apresentou dissertação de mestrado na área de Previdência Social, junto à PUC/SP, sob a orientação de Wagner

quatro ou seis membros, conforme for conveniente e como os respectivos regulamentos determinarem, sendo metade designada pela empresa e metade eleita pelos associados e o presidente eleito por maioria de votos dos membros da junta administrativa, cabendo a escolha, em caso de empate, ao Conselho Nacional do Trabalho”. O controle do Governo de Vargas aumentou foi ainda maior quando da criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP). Após 1934, foram criadas diversas Caixas de Aposentadorias e Pensões, abarcando diversas categorias organizadas e reivindicadoras do direito de ter um instituto de previdência para si, tais como a dos trabalhadores em trapiches e armazéns de café, dos operários estivadores, comerciários e a dos bancários, para citarmos as principais. Mesmo que houvesse uma pequena participação dos trabalhadores e dos inativos na gestão destes Institutos, foi no I Congresso Brasileiro de Previdência Social, ocorrido no Distrito Federal em 1953, que os sindicatos e federações exigiram uma maior participação na direção destes Institutos.

b) Na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960: tendo como escopo a unificação dos Institutos e a universalização dos benefícios, o que não restou alcançado, a LOPS de 1960 tramitou por longo período na Câmara dos Deputados. Mas houve um avanço, na medida em que os sindicatos passaram a controlar mais a gestão previdenciária. Com a criação do Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS), abriu-se a possibilidade da gestão tripartite, ou seja, com a participação de representantes dos trabalhadores, empregadores e do Estado. A LOPS de 1960 criou as Juntas de julgamento e Revisão, sendo seu último órgão o Conselho Superior de Previdência Social.

c) No Golpe Militar de 1964: depois desses avanços, em termos de gestão nas políticas públicas previdenciárias, como se analisou, após o Golpe Militar de 64 começou um processo de centralismo burocrático e autoritário na gestão administrativa. Sob o argumento de que o País sofria o risco de tornar-se comunista (COUTO, 2006), foi abolida a democracia representativa, eis que desmontado o Poder Legislativo e os partidos políticos vigentes, passando a serem indicados os Interventores nos Estados, assim como nas áreas consideradas de segurança nacional. A gestão democrática que existia nos IAPs, como vimos, foi alterada, sendo esta estrutura de autoritarismo vertical aplicada também nos Institutos, sendo seus

presidentes substituídos por pessoas de confiança dos governantes. Em 1966, através do Decreto-lei nº 72, houve a unificação destes Institutos e criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), tendo desaparecido os Conselhos Administrativos, a composição tripartite e paritária dos IAPs.

Somente a partir de 1980, com a retomada do processo de abertura política, cujos marcos principais foram a eleição direta para governadores por meio da Emenda Constitucional nº 15 e o movimento conhecido como diretas-já (1984), que foi retomada a discussão sobre o processo de gestão e participação da sociedade nas políticas previdenciárias, o que foi reflexo de um contexto maior, por óbvio, do retorno da participação do cidadão em todas as esferas da vida nacional.

Nos debates que se seguiram à instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1985, por meio da Emenda Constitucional nº 26, sentiam-se presente os debates acerca da gestão previdenciária. Analisa Todeschini (2000, p. 68) que, na votação da proposta no Congresso Nacional sobre a seguridade social, o deputado Jorge Uequed, do Rio Grande do Sul, vindicava que “a administração da seguridade social será feita não apenas pelo governo, mas também pelos trabalhadores, empresários, aposentados e pela comunidade, na área da saúde”.

Embora tenha havido um embate bastante intenso com o grupo progressista e os liberais, tendo esses últimos tentado impedir uma maior democratização na gestão das políticas previdenciárias e de seguridade social, restou consagrado, no Texto Constitucional, uma série de princípios cuja participação restou garantida, a exemplo do disposto no parágrafo único do artigo 1º, em que consta a máxima de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, assim como no inciso VII do art. 194, onde restou explícita a gestão administrativa em termos de seguridade social ou dos incisos do art. 198, no qual temos a participação na gestão da saúde e no inciso II do art. 204, com relação à assistência social.

A gestão administrativa, dessa vez, surge com um diferencial importante, eis que inserida como princípio constitucional. Logo, o CNPS não deve ser um órgão meramente ornamental, consultivo, mas sim um Conselho que opera na busca de maior lisura do próprio INSS, de maior comprometimento com a eficácia das políticas

públicas emanadas desse Órgão. Além, por óbvio, de uma preocupação constante com a arrecadação da Previdência Social, pela precariedade que esta apresenta, bem como na organização de políticas e mecanismos de combate a sonegação e ao desvio das receitas da Previdência Social.

A Lei nº 8.213/91, dando cumprimento ao estatuído no art. 194 da CF/88, assegurou que os membros do CNPS e seus suplentes fossem nomeados pelo Presidente da República, para exercerem mandatos de dois anos, com direito a uma prorrogação, sendo os representantes dos trabalhadores em atividade, dos aposentados e dos empregadores indicados por meio de suas centrais sindicais e confederações nacionais. Com isso, além de valorizar o papel das organizações sindicais, permite que haja uma rotatividade no exercício dos mandatos, dando maior mobilidade na representação dos seus pares, além de otimizar a gestão das políticas previdenciárias.

Além do Conselho Nacional de Previdência Social, restou igualmente instituído, no âmbito da Lei nº 8.213/91, Conselhos Estaduais de Previdência Social (CEPS) e Conselhos Municipais de Previdência Social (CMPS), ambos de deliberação colegiada, devendo ser observados, para o seu funcionamento, as mesmas regras aplicáveis ao CNPS.

Referindo-se à atividade dos Conselhos, Wladimir Novaes Martinez frisa que:

“A gestão terá de ser efetiva, com decisiva interferência nas decisões, promovendo as devidas correções. O acompanhamento implica, então, um controle dos atos praticados com propósito à sua realização. A avaliação, conseqüentemente, é necessária na medida do levantamento dos problemas e tem como escopo a indicação das soluções. Esta é, também, atividade política e, por isso mesmo, a ser cercada de todos os cuidados (MARTINEZ, 2001, p. 50).

As políticas manifestas através do Governo Federal, ao contrário do esposado pelo legislador constituinte de 1988, não têm em nada contribuído para a implementação da gestão administrativa operacionalizada a partir do art. 194 da CF/88. Utilizando-se de forma incontida e inconstante das indesejáveis Medidas Provisórias (MP), utilizou-se desse expediente nada democrático para revogar os

Conselhos Estaduais e Municipais, quando da edição da MP nº 1999, que revogou o art. 7º e 8º, ambos da Lei nº 8.213/91.

III – POSSÍVEIS CONCLUSÕES

A gestão participativa e democrática na Previdência Social andou sempre junto com a democracia política na sociedade brasileira: foi mais abrangente quando a força dos trabalhadores forjou uma maior abertura (como no caso dos ferroviários, em 1923), foi mais restrito quando as forças totalitárias rechaçaram esses direitos (como no segundo governo Vargas, em 1930 e no arbitrário e longo vinte anos de ditadura militar imposto ao país – 1964 a 1985).

Com a abertura democrática e o começo dos trabalhos constituintes (1986), vislumbram-se novos avanços nesse processo. Fruto disso, a Constituição Federal de 1988 revela-se como a constituição mais democrática de toda a nossa história: avança nos direitos sociais em geral, investe contra as desigualdades sociais e regionais, apresenta um conceito de seguridade extremamente avançado e moderno (VIANNA, 1999), comprometendo o Estado na elaboração de políticas públicas destinadas a atender parcela significativa da população até então alijada de qualquer direito.

A democratização na gestão das políticas previdenciárias, em todos os níveis, permitirá um controle e combate ao grande mal que assola a Previdência Social desde o seu nascedouro, ou seja, as fraudes na concessão de benefícios e a sonegação e evasão de recursos que deveriam compor o quadro de receitas da seguridade social, como um todo, e da Previdência Social em particular.

Estudos vêm indicando que o maior empecilho na participação e gestão democrática das políticas públicas são ocasionadas pela recusa do próprio Estado, constatando-se que “os governos têm resistido – e forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas.” (SPOSATI, 1998, p. 46)

No mesmo talvegue encontra-se o posicionamento do atual governo de Lula da Silva, quando da articulação da Emenda Constitucional de nº 32, que, na prática, perpetuou as medidas provisórias publicadas até então, como é o caso da MP nº 2.187-13, confirmada pelos termos da Lei nº 10.683, de 28/05/03, que extinguiu o Conselho Nacional de Seguridade Social. Frise-se, por oportuno, que pela redação original do art. 41, inc. IV, § 2º, da Lei nº 8.213/91, podia o CNSS propor reajuste extraordinário para recompor a renda mensal inicial dos aposentados e pensionistas, diante da defasagem dramática dos valores de seus benefícios.

IV – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 2. ed. São Paulo : LTr., 2002.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* 2. ed. São Paulo : Cortez, 2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 16. ed. São Paulo : Atlas, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo : Malheiros, 2000.

SOUZA, Paulo César de. "A Reforma da Previdência Social". *Diário Popular*. Pelotas, 6 mar. 2003. Opinião, p. 35.

TATAGIBA, Luciana. "Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil". In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo : Paz e Terra, 2002.

TODESCHINI, Remígio. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão: a participação da comunidade*. São Paulo : LTr., 2000.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. "Que Reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade". In: *Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social*. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. v. 1, n. 1 (I. semestre, 1998). Brasília, UNB, 1999. p. 75-104.