IV ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS
IV ENEPCP
EVENTO VIRTUAL
01 A 03 SETEMBRO
2021

SESSÃO TEMÁTICA Nº 08 - ESTADO E DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES DOS CONSELHOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ANÁLISE DOS RPPS PARAIBANOS

Sara Maria Rufino de Sousa/Universidade Federal da Paraíba – UFPB
Anderson Rafael Nascimento/Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Resumo:
Os conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS revestem-se de potencialidades enquanto espaços participativos e de partilha de poder. Entretanto, também são marcados por fragilidades, em muito se assemelhando aos conselhos gestores de políticas públicas tratados pela literatura. Nesse contexto, o presente artigo aborda as principais potencialidades e fragilidades desses órgãos, a partir de seu desenho institucional e funcionamento e dos principais aspectos que norteiam os conselhos gestores das demais políticas públicas. A pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, tendo sido realizada através de pesquisa bibliográfica em artigos e de consultas realizadas em informações referentes aos conselhos instituídos por 27 dos 71 RPPS Paraibanos disponibilizadas no *site* do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB. O estudo aponta para a importância desses órgãos como instrumentos que aproximam os segurados desses regimes da gestão dos mesmos. Revela, ainda, potencialidades que vão desde a independência de sua implantação em relação à vontade do governo até a sua atuação como instrumento de controle mais próximo da gestão e de transparência na gestão previdenciária. Entretanto, também indica algumas fragilidades, a exemplo da inexistência de paridade entre representantes do governo e dos segurados do regime, ausência de discussões no âmbito desses órgãos, assimetria de informações e de poder, ausência de efetivo debate em seu interior, dentre outros. Esse cenário faz emergir a necessidade de os conselhos previdenciários serem estruturados com autonomia, com membros capacitados, escolhidos sem influência política e que, de fato, funcionem como efetivos espaços participativos e de partilha de poder.

Palavras-chave: Regimes Próprios de Previdência Social. Conselhos Previdenciários. Espaços Participativos. Gestão Democrática.

INTRODUÇÃO

A garantia da participação social nas políticas públicas é tema recorrente na literatura, sendo frequentemente associada às Instituições Participativas (IPs). Dentre essas podem ser destacados os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências e o orçamento participativo. Elas poderiam ser compreendidas como ambientes democráticos, espaços de partilha de poder, de controle, de escuta, deliberação e participação de diversos atores na definição da agenda pública.

Essas IPs, divididas entre representantes do Estado e da sociedade, estão presentes em diferentes políticas públicas, a exemplo da saúde, educação e assistência social. As políticas públicas previdenciárias são também temas para as IPs, pois fazem parte do regime de seguridade social brasileiro. Para os servidores públicos, a política pública previdenciária é executada por meio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). No contexto dessa política são chamados de Conselhos Previdenciários, responsáveis pelo controle social dos RPPS, assim como por sua governança decisória.

Os Conselhos Previdenciários surgiram na esteira do processo de redemocratização do país, marcado pela promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que assegurou aos trabalhadores e empregadores, a participação em órgãos colegiados em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

A Lei n° 9.717/98 determinou, em seu artigo 1°, Inciso IV, a existência dos Conselhos vinculados aos RPPS. Até mesmo a última reforma da previdência, Emenda Constitucional n° 103/19, discutida e aprovada no contexto dos últimos governos, destacou os espaços desses Conselhos Previdenciários na gestão dos RPPS.

Portanto, esses Conselhos Previdenciários podem ser compreendidos como Instâncias Participativas e garantidas em lei. Eles têm o desafio de imprimir um caráter mais democrático na gestão desses regimes, assim como atuar para a sua boa governança em relação à dimensão fiscalizatória da sustentabilidade dos regimes próprios.

Nesse contexto, o artigo questiona sobre quais as principais potencialidades e fragilidades que circundam os conselhos previdenciários instituídos no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

O universo analisado são os conselhos instituídos no âmbito dos RPPS do Estado da Paraíba. Ao todo foram analisados 36 conselhos previdenciários a partir de seus documentos oficiais disponíveis no *site* do Tribunal de Contas do Estado.

O artigo se organiza em quatro seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira serão discutidos os conselhos dos RPPS, sua contextualização histórica, suas principais características, desenho institucional e funcionamento. A segunda seção abordará os conselhos gestores de políticas públicas, dentro do contexto da participação social, e as principais

potencialidades e fragilidades reconhecidas neles pela literatura. A terceira seção será dedicada à apresentação dos aspectos metodológicos da pesquisa, enquanto que na quarta seção serão abordados os resultados da pesquisa realizada e, a partir dos mesmos, apresentadas as principais potencialidades e fragilidades identificadas nos RPPS paraibanos selecionados.

1 Conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)

1.1 Breve contextualização histórica

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são responsáveis pelo oferecimento de cobertura previdenciária aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Outros agentes públicos também são vinculados aos seus RPPS como, por exemplo, os magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Esses regimes foram facultativamente instituídos pelos diferentes níveis federativos. Eles encontram seu fundamento no artigo 40 da Constituição Federal de 1988. Os RPPS apresentam em sua estrutura órgãos colegiados de deliberação e participação, denominados de Conselhos Previdenciários. Nesses regimes, esses conselhos são responsáveis por estabelecer o caráter democrático preceituado pela Constituição Federal de 1988.

Os primeiros conselhos atuantes sobre a política previdenciária tiveram sua origem no ano de 1911, com a instituição da Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda (CALAZANS, 2017). Nesse início, essas experiências contavam com um conselho composto por um representante de cada oficina, exercendo um importante papel no auxílio do diretor da Casa da Moeda (CALAZANS, 2010).

A participação dos trabalhadores nos conselhos previdenciários somente foi garantida, a partir do Decreto nº 4.682/23, denominado de Lei Eloy Chaves (CALAZANS, 2010). Esse decreto determinou a instituição de um conselho que contaria com a participação dos empregados, tendo sido criada a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) destinada aos empregados de empresas ferroviárias (CALAZANS, 2010).

As CAPs até então instituídas foram posteriormente unificadas e criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), tendo sido mantidos nesses órgãos os conselhos com a participação dos empregados (CALAZANS, 2010).

Os IAPs posteriormente foram transformados em autarquias federais e, mais tarde, unificados através do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), atualmente Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal responsável pela gestão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (CALAZANS, 2010).

A literatura do contexto histórico dos conselhos previdenciários ainda indica como importante a criação do Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, em 1986, que apresentava natureza consultiva (CALAZANS, 2017).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação dos segurados na gestão dos regimes de previdência ganhou maior destaque. Em 1991, foi criado o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) integrado por representantes dos aposentados, pensionistas e trabalhadores. A partir desse ano, inicia-se também a instituição dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social (CALAZANS, 2017). Esses conselhos surgiram com o objetivo de descentralizar a discussão acerca da previdência, mas foram extintos oito anos depois, por desinteresse político (CALAZANS, 2017).

Em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), observa-se que apenas em 1998, com a edição Lei Federal nº 9.717, ficou prevista de forma expressa a obrigatoriedade de garantia da participação dos segurados ativos, aposentados e pensionistas na gestão desses regimes. Essa garantia é concretizada por meio da instituição dos conselhos previdenciários.

A última Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n° 103/19) trouxe para o texto constitucional a vedação à realização de transferências voluntárias aos Estados e Municípios de recursos da União quando as regras gerais de organização e de funcionamento desses regimes forem descumpridas. A instituição dos conselhos previdenciários é parte dessas regras, de modo que esse regramento representa um fomento à criação de conselhos nos RPPS.

Segundo dados da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Governo Federal, existiam 2156 Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), entre setembro e novembro de 2020. Esses RPPS foram instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2020). Portanto, esse é o universo de conselhos previdenciários instituídos ou a serem instituídos no Brasil. Isso demonstra a importância de tomar esse objeto como tema de pesquisa, sobretudo vinculado à agenda das Instituições Participativas no país.

1.2 Características, desenho institucional e funcionamento

De acordo coma publicação "Diálogo social e gestão participativa" do Ministério da Previdência Social (2003), a participação social na gestão da política previdenciária foi institucionalizada em torno de determinados objetivos, dentre os quais se destacam (1) a manutenção de discussões perenes a respeito da política previdenciária, (2) criação de parceria administrativa, (3) além de visar possibilitar a defesa de interesses que, apesar de coletivos, não se revelam comuns ao conjunto dos segurados do regime (BRASIL, 2003).

No âmbito dos RPPS, os espaços participativos podem corresponder a duas formas distintas:

(1) Conselhos administrativos, deliberativos, que podem também ser denominados como conselhos municipais de previdência e (2) os Conselhos Fiscais.

> O Conselho Deliberativo, também conhecido como Conselho de Previdência ou Conselho de Administração, é o órgão superior de deliberação máxima do RPPS e tem como objetivo definir as políticas e normas aplicáveis ao Regime, propor diretrizes gerais de atuação, nortear a gestão previdenciária e a política anual de investimento, estabelecer diretrizes relativas às aplicações de recursos econômico-financeiro, atuar como última instância de alçada das decisões relativas à gestão do RPPS, entre outras competências.
> Ao Conselho Fiscal compete zelar pela gestão econômico-financeira, examinar demonstrações e documentos de natureza contábil, acompanhar o cumprimento do plano de custeio, emitir parecer sobre a prestação de contas anual da unidade gestora do RPPS, dentre outras.
> Ressalte-se que cabe aos membros do Conselho Fiscal agir com total independência e autonomia em relação ao Conselho Deliberativo e à Diretoria Executiva, porém devem atuar de forma conjunta com os demais órgãos colegiados, considerando que o Conselho Fiscal detém informações relevantes para o desempenho do RPPS. (RIBEIRO, 2018, p. 26)

Com efeito, os conselhos dos RPPS são instituídos obrigatoriamente em cada unidade gestora desses regimes, e se materializaram através dos conselhos de administração (deliberativos) e dos conselhos fiscais (MOREIRA; GÓES, 2015).

Não existe um regramento que padronize o funcionamento dos conselhos previdenciários (CALAZANS, 2010; CALAZANS, 2013; MOREIRA; GÓES, 2015). Portanto, inexistem definições sobre qual ou quais conselhos devem ser instituídos, como deve ser o seu funcionamento, sua composição, a dinâmica de suas reuniões e as atribuições desses órgãos.

Uma tentativa de regulação era instituída pela redação original da Lei Federal nº 9.717/98, que trazia em seu artigo 6º, Inciso I, a obrigatoriedade de inserção, como parte integrante da estrutura administrativa da entidade ou órgão previdenciário, dos conselhos de administração e fiscal. Contudo, essa menção foi suprimida do texto da referida lei, por força da Medida Provisória 2.187-13/01, tendo sido mantida a garantia de participação dos servidores nas instâncias deliberativas (RIBEIRO, 2018).

Assim, ausente normatização federal, cada ente federativo tem autonomia para definir o seu formato de participação no RPPS conforme sua legislação própria. Portanto, pode ser possível encontrar nos RPPS dos entes subnacionais: (1) conselhos com funções deliberativas denominados de conselho de administração, (2) conselhos com funções deliberativas, porém denominados de conselhos deliberativos ou municipais de previdência (3) e ainda RPPS com conselhos de natureza deliberativa e conselhos com atribuições fiscalizatórias, atribuindo a estes últimos a denominação de conselhos fiscais.

Essa questão reveste-se de relevância quando se observa que os referidos órgãos apresentam funções e consequentemente atribuições distintas. Assim, os referidos conselhos são regulamentados no âmbito de cada ente federativo instituidor do RPPS, que deve definir em legislação própria sua

composição, periodicidade das reuniões, forma de sua convocação, organização, atribuições e funcionamento. Por esse motivo, a análise das leis de criação dos Conselhos pode ser um instrumento para compreender as potencialidades e fragilidades dessas instituições participativas.

Calazans (2017), analisando os Conselhos de RPPS de três Estados, constatou que a maioria dos entes federativos analisados instituiu um conselho com funções administrativas/deliberativas e outro com funções fiscalizatórias (74,10%). Ainda segundo o autor, cerca de 14,8%, criou apenas um conselho que acumula ambas as funções. Por fim, em 11,1% dos casos não haviam informações em relação à natureza dos Conselhos.

A questão da responsabilização parece ser um fator determinante para definição do carater desses conselhos previdenciários. O artigo 8º da Lei Federal nº 9.717/98, estabeleceu a responsabilização compartilhada entre todos os atores envolvidos na gestão dos RPPS (gestores dos poderes, órgãos e entidades do ente, dirigentes da unidade gestora do regime previdenciário próprio e membros dos seus conselhos e comitês) em relação às infrações à norma previdenciária.

Mesmo que a dimensão da responsabilização esteja presente também nos conselhos de políticas públicas, a literatura não mobiliza esse aspecto como um elemento determinante na natureza da ação conselhista. Mas, outros aspectos podem aproximar o debate sobre os Conselhos Previdenciários e os Conselhos de Políticas Públicas como será debatido na próxima seção.

2 Os conselhos gestores de políticas públicas

A participação na condução da gestão pública e das políticas públicas foi reconhecida na Constituição Federal de 1988 como um direito do cidadão. Os Conselhos foram instituídos como os instrumentos capazes de viabilizar esse direito (GURZA LAVALLE, 2011) e ganharam força a partir da década de 90.

Como apontado por Teixeira (2005) a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as normas que trataram acerca de algumas políticas públicas, dentre as quais se destacam a Lei Orgânica de Saúde, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social, valorizam os espaços participativos por meio dos Conselhos.

Entendidos como ambientes democráticos, os conselhos gestores das políticas públicas são reconhecidos na literatura como espaços de partilha de poder (AVRITZER, 2008), de definição e controle das diretrizes governamentais (BORBA; LÜCHMANN, 2010), de co-gestão e de controle democrático social, atuando no planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012, p. 120).

Constituem, juntamente com o orçamento participativo e as conferências, o que a literatura denominou de formas de participação institucionalizada, sancionadas oficialmente e regulamentadas

previamente, em que a "participação é geralmente indireta, envolvendo diferentes formas de representação" (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 332), sendo um instrumento de governança compartilhada, de mecanismo de interação Estado-sociedade.

Os conselhos gestores de políticas públicas têm sua instituição determinada por lei, que impõe sanções em caso de sua não implementação, nisso se distinguindo dos Orçamentos Participativos (AVRITZER, 2008), e constituindo em:

> (...) canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (CARNEIRO, 2002, p. 280).

No contexto da chamada democracia participativa, os conselhos gestores das políticas públicas destacam-se como espaços participativos importantes, por se constituírem em ambientes que permitem a interação entre representantes do Estado e da sociedade nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas. Essa relação alimenta as principais potencialidades dos Conselhos, pois podem, por exemplo, levar os interesses coletivos para o âmbito do órgão gestor da política pública de que trata o conselho e construir uma noção de interesse público a partir do diálogo e da partilha de poder (ALBUQUERQUE CARVALHO, 1998).

Além disso, os espaços do Conselho também apresentam potencialidades por se constituírem em instâncias perenes na estrutura do Estado, passando por mandatos e governantes.

Contudo, passadas algumas décadas dos estudos sobre os Conselhos, é possível compreender que essas potencialidades são frágeis, pois essas instâncias estão inseridas em um contexto político mais amplo, bem como são dependentes das vontades governamentais. Soma-se a isso, o fato de que a própria representação dos atores participantes nos Conselhos também é um ponto a ser problematizado.

Portanto, em que pese essas potencialidades e sua inquestionável importância para a democratização da gestão pública, os conselhos gestores apresentam fragilidades relacionadas ao desequilíbrio entre representantes do governo e da sociedade, a dedicação excessiva à discussão de matérias relacionadas à autorregulação desses órgãos e sua burocratização (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Também se revela problemática a forte interferência do Poder Executivo nesses espaços, seja através da indicação de seus membros, seja ao escolher seu presidente, assim

como a interferência desse Poder na determinação da agenda desses órgãos, as assimetrias de poder e de informações, falta de preparo dos movimentos sociais que os integram, dentre outros (ALBUQUERQUE CARVALHO, 1998).

Os conselhos previdenciários surgiram também das mesmas demandas que emergiram da luta dos movimentos sociais e que resultaram em sua inserção no texto constitucional.

> Os conselhos municipais de previdência, para além das exigências contidas no art. 1º da Lei 9.717/98, decorrem das demandas por controle social, reivindicadas pelos movimentos sociais pós-64, as quais foram insertas na Constituição Federal. E é nessa perspectiva de participação dos destinatários das políticas públicas que os conselhos se inserem, sendo atores fundamentais para a democratização da gestão, que deixa de ser privilégio de alguém nomeado pelo Executivo para ser verdadeiramente compartilhada com aqueles que são os verdadeiros donos do patrimônio previdenciário: os servidores ativos, inativos e pensionistas. (OLIVEIRA, 2011, p. 7)

Semelhantemente aos conselhos das demais políticas públicas, os conselhos previdenciários também encontram fragilidades em relação à participação dos principais interessados na política pública. Além disso, os conselhos previdenciários também sofrem influência excessiva do governo do momento e isso gera instabilidades e descontinuidades.

3 Metodologia

A pesquisa foi realizada com abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, e tem por objetivo identificar as principais potencialidades e fragilidades de 36 conselhos previdenciários de 27 RPPS instituídos no Estado da Paraíba. Os RPPS e respectivos conselhos objeto da análise encontram-se discriminados no quadro a seguir:

Quadro 1 – RPPS e conselhos analisados

RPPS	Nº de Conselhos	Nomenclatura do (s) Conselho (s)
Campina Grande	1	Conselho de Administração
Juru, Pilõezinhos,Cuité, Queimadas, Conde, Lagoa Seca, São Sebastião de Lagoa de Roça, Marizópolis, Princesa Isabel, Bonito de Santa Fé, Jacaraú, Poço de José de Moura, Santa Luzia, Dona Inês, Santa Rita, Pirpirituba e São José dos Ramos	1	Conselho Municipal de Previdência
Belém do Brejo do Cruz,	2	Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal
Belém, Cabedelo, Picuí	2	Conselho de Administração e Conselho Fiscal
Cacimbas, Lucena, Soledade, Água Branca e Taperoá	2	Conselho Fiscal e Conselho Municipal de Previdência
Total de Conselhos	**36**	

Fonte: Dados da pesquisa.

Com vistas a identificar as principais potencialidades e fragilidades dos conselhos previdenciários objeto dessa análise, foram consultados os seguintes documentos: (1) legislação regulamentadora publicizada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) disponibilizada para consulta pública no sistema de tramitação processual da referida Corte de Contas, o Tramita, acessadas através do endereço eletrônico https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf e (2) atas das reuniões realizadas pelos referidos órgãos em 2019, em um total de 266 atas.

Os aspectos objeto de análise estão relacionados ao funcionamento, composição, dinâmica das reuniões e atribuições desses conselhos. Nesse sentido serão abordadas as questões referentes ao papel desempenhado pelo presidente desses órgãos e sua forma de escolha, existência de paridade entre os representantes dos segurados, forma de escolha dos membros representantes dos segurados do regime previdenciário, número de reuniões e debates realizados em seu âmbito, assim como a natureza desses órgãos colegiados.

4 Potencialidades e fragilidades dos conselhos previdenciários: uma análise a partir dos RPPS paraibanos

Os conselhos previdenciários enquanto espaços participativos e instrumentos de controle social e de governança dos regimes previdenciários próprios apresentam potencialidades que reforçam sua importância. No entanto, essas Instituições Participativas também apresentam fragilidades.

Um aspecto que revela uma potencialidade dos conselhos previdenciários está relacionado ao fato de sua instituição ter sido prevista na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Desse modo, a instituição desses conselhos decorre de indução federal através de regulamentação, a qual, inclusive, condiciona as transferências voluntárias de recursos da União à instituição desses espaços (artigos 167, inciso XIII da Constituição Federal e artigos 4º e 5º, inciso V da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 204/08).

A normatização dos Conselhos Previdenciários por meio de legislação própria é um instrumento importante para garantir a continuidade dessas Instâncias Participativas, para além dos mandatos governamentais. Alguns Conselhos de Políticas Públicas são regulamentados por decretos do Poder Executivo que se demonstram como instrumentos mais instáveis. A existência da lei não é uma garantia da continuidade dos Conselhos, mas é um passo importante.

A pesquisa revelou que os 27 regimes previdenciários municipais instituíram um total de 36 conselhos. Desses 27 RPPS, dezoito criaram apenas um conselho responsável pela co-gestão do regime e por sua fiscalização. Nove, por sua vez, criaram dois conselhos, um que atua em regime de co-gestão com a administração do RPPS e outro com natureza fiscalizatória.

Quadro 2 – Conselhos instituídos

Nomenclatura do (s) Conselho (s)	Quantitativo de RPPS
Apenas um conselho instituído	**18**
Conselho de Administração	1
Conselho Municipal de Previdência	17
Dois conselhos instituídos	**9**
Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal	1
Conselho de Administração e Conselho Fiscal	3
Conselho Fiscal e Conselho Municipal de Previdência	5
Total	**27**

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados em questão evidenciam, todavia, a preferência, nos RPPS analisados, pela criação de um único conselho, reflexo da ausência de normativa que discipline a matéria. Essa preferência diverge da verificada no estudo realizado por Calazans (2017), em que se observou que a maior parte dos RPPS analisados optaram por instituir dois conselhos, sendo um com funções administrativas e outro com funções fiscalizatórias.

A existência de dezoito RPPS que instituíram um único conselho, concentrando no mesmo as funções de administração e de fiscalização desses regimes constitui uma fragilidade dos conselhos previdenciários. Conforme pontuado por Moreira e Góes (2015, p. 45) são "absolutamente inidôneos os órgãos colegiados que possuam a competência de administrar e fiscalizar, eis que haveria um natural impedimento daqueles que administram também (se auto) fiscalizarem". Arrematam:

> há RPPS com um único conselho, que acumula ambas as funções. Não é lógico que os mesmos conselheiros possam deliberar e ao mesmo tempo fiscalizar sua própria atuação. No entanto, em município de pequeno porte este modelo– longe do ideal – é o comumente adotado (MOREIRA; GÓES, 2015, p. 47).

Os conselhos previdenciários constituem espaços que permitem o controle sobre a gestão dos regimes previdenciários, incentivando a transparência, destacando-se em relação às demais formas de controle por se encontrarem mais próximos à gestão do regime, e, devido a isso, sua atuação se propõe a ser mais eficaz. Ademais, o fato de serem integrados por aqueles que conhecem de perto o impacto da previdência na vida das pessoas auxilia o gestor na tomada de decisões.

No tocante ao funcionamento dos conselhos dos RPPS analisados, especificamente quanto à escolha de seu presidente, a pesquisa realizada evidenciou que, dos 36 conselhos analisados, dezessete têm seu presidente escolhido entre seus membros. Em dez conselhos o presidente é escolhido livremente pelo Chefe do Poder Executivo, enquanto que em quatro o presidente é o diretor do RPPS. Um dos conselhos tem seu presidente escolhido pelo presidente do RPPS dentre a lista tríplice apresentada pelos conselheiros, em um deles seu presidente é o representante dos servidores e em

relação a três conselhos a legislação era omissa quanto a essa questão.

Quadro 3– Formas de escolha do presidente dos conselhos previdenciários

Forma de escolha do presidente do conselho	Nomenclatura do (s) Conselho (s)	Nº de Conselhos
Conselhos com escolha de seu presidente por livre escolha do chefe do Executivo		
Belém do Brejo do Cruz	Conselho Deliberativo	10
Belém	Conselho de Administração	
Juru, Conde, Lagoa Seca, Marizópolis, Poço de José de Moura, Santa Luzia, Dona Inês, Santa Rita	Conselho Municipal de Previdência	
Conselhos em que o seu presidente é o presidente do RPPS		
Cabedelo, Campina Grande	Conselho de Administração	4
Pilõezinhos, Queimadas	Conselho Municipal de Previdência	
Conselhos com escolha de seu presidente entre seus membros		
Picuí	Conselho de Administração	17
Cacimbas, Lucena, Soledade, Picuí, Belém do Brejo do Cruz, Água Branca,	Conselho Fiscal	
Cacimbas,Lucena, Soledade, Pirpirituba, Cuité, São Sebastião de Lagoa de Roça, Bonito de Santa Fé, Jacaraú, Água Branca, Taperoá	Conselho Municipal de Previdência	
Conselho com legislação omissa sobre a forma de escolha de seu presidente		
Princesa Isabel	Conselho Municipal de Previdência	3
Belém, Taperoá	Conselho Fiscal	
Conselhos em que seu presidente é escolhido pelo presidente do RPPS, dentre a lista tríplice apresentada pelos conselheiros		
São José dos Ramos	Conselho Municipal de Previdência	1
Conselhos em que seu presidente é o representante dos servidores		
Cabedelo	Conselho Fiscal	1
Total		**36**

Fonte: Dados da pesquisa.

Isso demonstra que, em que pese na maioria dos conselhos examinados predomine a escolha do presidente do conselho pelos membros do mesmo, um número considerável de conselhos ainda é conduzido por representantes do ente federativo (escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo ou o gestor do RPPS, que é nomeado por este).

Nesse sentido, a escolha do presidente do conselho previdenciário livremente pelo Governo pode representar uma fragilidade desses espaços participativos. Isso enfraquece a democratização dos mesmos, ante a ausência de rotatividade na condução do conselho. Vale destacar que a presidência do Conselho em geral é a responsável pela definição da pauta das reuniões e pela condução das mesmas.

Nesse contexto, Calazans (2010; 2017) destaca que essa fragilidade é potencializada ainda

mais quando regimentalmente o voto de desempate nas deliberações é atribuído ao presidente do conselho, o que faz com que as decisões do conselho sejam definidas, em tese, a partir das diretrizes do Governo. É a partir desse aspecto que emerge a importância da análise do papel do presidente do conselho previdenciário.

O presidente do conselho, além de conduzir as reuniões desse órgão, pode apresentar, dentre as suas atribuições, a correspondente à definição do voto de desempate nas deliberações desse órgão colegiado.

Desse modo, de acordo com a pesquisa realizada, nove dos 36 conselhos pesquisados dispunham em sua legislação de previsão de voto de desempate pelo presidente do conselho, sendo este indicado pelo Prefeito ou correspondente ao gestor do RPPS. Desses nove conselhos, um correspondia a Conselho de Administração e oito a Conselhos Municipais de Previdência.

Em relação à composição dos conselhos previdenciários analisados, a pesquisa evidenciou que, dos 36 conselhos, quinze apresentaram composição paritária (idêntico número de representantes dos segurados e do Governo). Onze, por sua vez, apresentaram quantitativo maior de representantes do ente, enquanto que dez apresentaram maior número de representantes dos segurados, ativos, aposentados e pensionistas.

Quadro 4– Composição dos conselhos

Composição	Nomenclatura do (s) Conselho (s)	Nº de Conselhos
Conselhos Paritários		
Cacimbas, Juru, Pirpirituba, Cuité, Queimadas, Conde, Marizópolis, Jacaraú, Poço de José de Moura, Santa Luzia, Dona Inês	Conselho Municipal de Previdência	15
Cacimbas, Picuí, Água Branca	Conselho Fiscal	
Picuí	Conselho de Administração	
Conselhos em que a maioria dos membros são representantes do ente		
Belém do Brejo do Cruz	Conselho Deliberativo	11
Princesa Isabel, Bonito de Santa Fé, Taperoá, Santa Rita, São José dos Ramos	Conselho Municipal de Previdência	
Belém, Lucena, Belém do Brejo do Cruz	Conselho Fiscal	
Belém, Campina Grande	Conselho de Administração	
Conselhos em que a maioria dos membros são representantes dos segurados		
Lucena, Pilõezinhos, Soledade, Lagoa Seca, São Sebastião de Lagoa de Roça, Água Branca	Conselho Municipal de Previdência	10
Soledade, Cabedelo, Taperoá	Conselho Fiscal	
Cabedelo	Conselho de Administração	
Total		**36**

Fonte: Dados da pesquisa.

A pesquisa demonstrou, portanto, a existência de número considerável de conselhos compostos majoritariamente por representantes do ente federativo instituidor do RPPS, o que compromete as disputas travadas no interior desses conselhos.

A ausência de paridade aritmética entre representantes do Governo e dos segurados do regime previdenciário nos conselhos reflete uma dificuldade de representação em parte dos conselhos previdenciários, posto ainda existir, em alguns RPPS, conselhos que dispõem de número maior de representantes do Governo em relação aos representantes dos segurados do regime.

A respeito da paridade Moreira e Góes (2015, p. 45) destacam:

> no que concerne à participação dos servidores, aposentados e pensionistas e governo nos órgãos colegiados, é preciso destacar que os critérios para a escolha dos participantes é de crucial importância para a eficiência da administração dos regimes próprios. Devendo ser garantida a paridade para que cada uma das classes envolvidas perceba que seus interesses estão se dando de forma equitativa.

Essa preocupação também não passou despercebida por Calazans (2017), que alertou para inexistência, no marco regulatório dos RPPS, de previsão da importante garantia de paridade aritmética entre os representantes do Governo e dos segurados desses regimes previdenciários nesses conselhos.

A existência de paridade constitui importante instrumento para a busca de equilíbrio de poder entre segurados do regime e Governo. Essa questão é apontada por Ribeiro (2018), ao tratar acerca dos defensores do instituto da paridade, destacando que a ausência de partilha de poder compromete o processo decisório no âmbito dos conselhos previdenciários (RIBEIRO, 2018).

A forma de escolha dos representantes dos segurados do regime previdenciário nos conselhos também pode revelar uma potencialidade ou fragilidade dos mesmos.

Em relação a esse aspecto, os dados da pesquisa demonstraram que dos 36 conselhos analisados, 31 têm seus membros representantes dos segurados escolhidos por eleição e/ou indicação dos seus pares e/ou sindicatos/associações, enquanto que três desses conselhos têm esses membros indicados pelo prefeito ou chefe do poder. Na legislação de dois desses conselhos não se localizou norma que tratasse a respeito dessa questão.

Quadro 5 – Composição dos conselhos

Forma de escolha dos representantes dos segurados	Nomenclatura do (s) Conselho (s)	Nº de Conselhos
Eleição e/ou indicação dos seus pares e/ou sindicatos/associações		
Belém do Brejo do Cruz	Conselho Deliberativo	31
Cacimbas, Lucena, Juru, Pilõezinhos, Soledade, Pirpirituba, Cuité, Queimadas, Conde, Lagoa Seca, São Sebastião de Lagoa de Roça, Marizópolis, Bonito de Santa Fé, Jacaraú, Água Branca, Poço de	Conselho Municipal de Previdência	

Forma de escolha dos representantes dos segurados	Nomenclatura do (s) Conselho (s)	Nº de Conselhos
José de Moura, Santa Luzia, Dona Inês, Taperoá, Santa Rita, São José dos Ramos		
Cacimbas, Lucena, Soledade, Picuí, Belém do Brejo do Cruz, Água Branca, Taperoá	Conselho Fiscal	
Picuí, Campina Grande	Conselho de Administração	
Escolha pelo prefeito ou chefe do poder que indicou o membro		
Cabedelo	Conselho Fiscal	3
Belém, Cabedelo	Conselho de Administração	
Conselho com legislação omissa sobre a forma de escolha dos representantes dos segurados		
Princesa Isabel	Conselho Municipal de Previdência	2
Belém	Conselho Fiscal	
Total		**36**

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à dinâmica das reuniões dos conselhos analisados, observou-se, a partir dos dados, que dos 36 conselhos, dezenove tiveram suas reuniões definidas na legislação com periodicidade mensal, ao passo que cinco apresentaram reuniões bimestrais e oito trimestrais. Quatro conselhos previdenciários, por sua vez, não apresentam em suas respectivas legislações definição da periodicidade de suas reuniões.

Quadro 6 – Periodicidade das reuniões estabelecidas em lei

Periodicidade das reuniões estabelecidas em lei	Nomenclatura do (s) Conselho (s)	Nº de Conselhos
Reuniões mensais		
Belém do Brejo do Cruz	Conselho Deliberativo	19
Picuí	Conselho de Administração	
Lucena, Soledade	Conselho Fiscal	
Lucena, Juru, Pilõezinhos, Soledade, Pirpirituba, Cuité, Conde, Lagoa Seca, Marizópolis, Bonito de Santa Fé, Jacaraú, Santa Luzia, Dona Inês, Taperoá, Santa Rita	Conselho Municipal de Previdência	
Reuniões bimestrais		
Cabedelo	Conselho de Administração	5
Cabedelo, Picuí	Conselho Fiscal	
São Sebastião de Lagoa de Roça, Poço de José de Moura	Conselho Municipal de Previdência	
Reuniões trimestrais		
Belém, Campina Grande	Conselho de Administração	8
Cacimbas, Belém, Belém do Brejo do Cruz	Conselho Fiscal	

Cacimbas, Queimadas, São José dos Ramos	Conselho Municipal de Previdência	
Legislação omissa		
Água Branca, Taperoá	Conselho Fiscal	4
Princesa Isabel, Água Branca	Conselho Municipal de Previdência	
Total		**36**

Fonte: Dados da pesquisa.

A previsão de reuniões mensais constitui uma potencialidade desses conselhos, uma vez que o curto espaço de tempo entre as reuniões permite uma maior participação na gestão previdenciária, posto que torna os segurados do regime mais próximos à sua gestão.

Ainda no que diz respeito à dinâmica das reuniões desses conselhos, outra fragilidade constitui a ausência de efetiva discussão dos assuntos relacionados à gestão dos recursos previdenciários.

A pesquisa realizada nas atas dos 27 RPPS escolhidos evidenciou que em apenas oito deles (Juru, Soledade, Cuité, Cabedelo, Conde, Picuí, Princesa Isabel e Campina Grande) houve pelo menos uma reunião cuja ata indicou a existência de debate, notadamente por parte dos representantes dos segurados do regime previdenciário em relação a matérias correlatas à gestão dos RPPS, de modo que na maioria dos referidos órgãos (19) as reuniões limitaram-se à apresentação de dados dessa gestão, a exemplo do saldo bancário existente nas contas do regime, benefícios concedidos, valores de receita arrecadada e despesa realizada, dentre outros assuntos.

5 Conclusão

Os conselhos gestores de políticas públicas, nos quais se inserem os conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), constituem importantes instrumentos participativos. Os Conselhos Previdenciários trazem os segurados do regime para o interior da gestão dos recursos previdenciários, funcionando como meios de democratização da gestão e espaços de partilha de poder.

A literatura acerca da participação social nos conselhos gestores de políticas públicas aponta potencialidades e fragilidades relacionadas com essas instituições participativas. Os Conselhos Previdenciários não são diferentes. Em que pese as potencialidades desses órgãos, eles apresentam fragilidades que podem comprometer sua atuação enquanto instrumentos de participação e de partilha de poder.

A partir da pesquisa realizada, pôde-se compreender que os conselhos previdenciários a partir dos casos do Estado da Paraíba enfrentam problemas relacionados com a instituição de apenas um conselho com atribuições de co-gestão e fiscalização, as assimetrias de poder na presidência do órgão, ausência de discussão em seu interior, à paridade, representação.

A pesquisa demonstrou que dos 27 RPPS analisados, dezoito instituíram apenas um conselho

em seu RPPS que concentra as atribuições de co-gestão e fiscalização.

Do universo dos conselhos analisados, uma parte significativa tem seu presidente escolhido pelo chefe do Poder Executivo, assim como o presidente do conselho coincide com o do RPPS, que é indicado pelo prefeito.

No que concerne às reuniões dos conselhos analisados, a pesquisa apontou que em dezenove dos 36 conselhos as reuniões eram mensais. Todavia, em que pese esse dado representar uma potencialidade desses espaços participativos, a análise das atas das reuniões indicou que em apenas oito dos 27 RPPS escolhidos houve algum tipo de debate nas reuniões.

Assim, observa-se que, a despeito de sua previsão legal e constitucional como meios garantidores da participação dos segurados na gestão dos regimes previdenciários, na prática os conselhos dos RPPS ainda têm muito a desenvolver para cumprir esse papel. O verificado é que a existência do Conselho se coloca como institucionalidade para cumprir uma formalidade constitucional e legal, mas que ainda pouco se coloca como espaço de partilha de poder ou controle.

Desse modo, para que cumpram seu importante papel faz-se necessário que os mesmos sejam dotados de autonomia em relação ao Poder que os instituiu, que seus membros sejam capacitados e que a cultura da transparência prevaleça em seu interior. Igualmente, é importante que haja o compartilhamento das informações e do poder, que seja democratizada a escolha de seus membros e presidentes e que através de suas reuniões sejam deliberadas as principais matérias relacionadas à questão previdenciária.

Nesse sentido, o principal desafio que se impõe a esses órgãos consiste em fazer com que os mesmos de fato funcionem como instrumentos de democratização da gestão da previdência dos servidores públicos, da forma como delineado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, e assim, possam contribuir com a melhoria da gestão dos recursos previdenciários.

Essa pesquisa tratou dos documentos instituidores e das atas de reuniões de uma amostragem de Conselhos Previdenciários do Estado da Paraíba. Compreender outras realidades estaduais e municipais por meio desses documentos pode possibilitar comparações federativas. Além disso, como atividade para pesquisas futuras, pode-se buscar também compreender a dinâmica interna dessas instâncias, por meio de entrevistas e observações participantes, para aprofundar as análises sobre o seu dia-a-dia.

Espera-se ter contribuído com o debate ainda incipiente acerca dos conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), de modo a incentivar que outros estudos acerca desses espaços participativos sejam realizados e, assim, seja possível discutir o efetivo cumprimento de seu papel no contexto dessa importante política pública.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 jan. 2021.

ALBUQUERQUE CARVALHO, M. C. Participação Social no Brasil Hoje. Polis papers, 1998. Disponível em: < https://polis.org.br/publicacoes/participacao-social-no-brasil-hoje/>. Acesso em 26 nov. 2020.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641267/8780>. Acesso em: 20 out. 2020.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/48198376_A_representacao_politica_nos_Conselhos_Gestores_de_Politicas_Publicas/link/572a41fd08ae2efbfdbc1cb1/download>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Diálogo Social e Gestão Participativa. Coleção Previdência Social, Série Debates, v. 20. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003.

BRASIL. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Quantitativo de Regimes por UF. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps >. Acesso em: 14 jan. 2021.

CALAZANS, Fernando Ferreira. A participação social na gestão dos regimes próprios de previdência social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais - FUNPEMG. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2010. 185 f. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/175/1/Fernando%20Calazans.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

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

CALAZANS, Fernando Ferreira. Participação popular na gestão dos regimes de previdência dos servidores públicos. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, Belo Horizonte, p. 52-71, abr., maio, jun. 2013.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, jan. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439/5023>. Acesso em: 31 out. 2020.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto (Org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300609>. Acesso em 20 out. 2020.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. Novos Estudos, São Paulo, n. 92, p. 105-121, 2012. Disponível em: < https://www.scielo.br/pdf/nec/n92/n92a07.pdf> Acesso em: 09 jan. 2021.

MOREIRA, Valfran de Aguiar; GÓES, Cláudia. Gestão democrática dos conselhos municipais de previdência: instrumento de transparência dos regimes próprios de Previdência Social. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 36-55, jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, Osório Chalegre. Conselhos municipais de previdência social: democracia, transparência e controle social. Revista RPPS do Brasil, 2 ed., p. 7, out. 2011. Disponível em: <https://issuu.com/revistarppsdobrasil/docs/pdf_2__edi__o>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. Tramita. 2020. Disponível em: <https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

RIBEIRO, Ronaldo. O Instituto da Paridade nos Colegiados Previdenciários. *In*: VIEIRA, Lúcia Helena (Coord.). Regimes Próprios: aspectos relevantes. v. 12. São Bernardo do Campo: ABIPEM, APEPREM, 2018, p. 25-44.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Conselhos gestores de políticas públicas e Poder Legislativo. *In*: ABRAMO, Zilah Wendel; FRATI, Mila (Org.). Democratização do parlamento: alargando as fronteiras da representação e da participação política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 57-61.