

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste-  
MGP

**Regime Próprio de Previdência Social de Caruaru - CARUARUPREV:  
Desempenho da equipe gestora e *accountability* (2009-2012)**

Marcela Proença Alves Florêncio

**RECIFE-PE**

**2012**

**MARCELA PROENÇA ALVES FLORENCIO**

**Regime Próprio de Previdência Social de Caruaru - CARUARUPREV:  
Desempenho da equipe gestora e *accountability* (2009-2012)**

Dissertação submetida à aprovação, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, no curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste. Orientador: Professor Doutor Marcelo Medeiros de Almeida. Co-orientadora: Professora Doutora Sylvana Maria Brandão de Aguiar.

**RECIFE-PE**

**2012**

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

F632r

Florêncio, Marcela Proença Alves

Regime próprio de Previdência Social de Caruaru - CARUARUPREV: desempenho da equipe gestora e accountability (2009-2012) / Marcela Proença Alves Florêncio . - Recife : O Autor, 2012.

118 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Medeiros de Almeida e co-orientadora Profa. Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Gestão Pública, 2012.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Reforma administrativa – Brasil. 2. Administração pública. 3. Previdência Social – Caruaru (PE) - Brasil. 4. Contabilidade. I. Almeida, Marcelo Medeiros (Orientador). II. Aguiar, Sylvana Maria Brandão de (Co-orientador).

351 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2013 – 046)

Dissertação de Mestrado apresentada por **Marcela Proença Alves Florêncio** ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: "**Regime Próprio de Previdência Social de Caruaru - CARUARUPREV: desempenho da equipe gestora e accountability (2009 – 2012)**", orientada pelo Professor **Marcelo de Almeida Medeiros** e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros  
Presidente

Profª. Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar  
2º Examinadora

Prof. Dr. José Alexandre Ferreira Filho  
3º Examinador

Recife, 27 de agosto de 2012

Profª. Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar  
Vice Coordenadora Acadêmica

## **Agradecimentos**

A Deus pela direção espiritual que me concede força e perseverança diante de cada desafio que a vida me apresenta.

Ao meu orientador, Professor Doutor Marcelo Medeiros, que com muita dedicação e competência me repassou seus conhecimentos para que pudéssemos construir este trabalho.

A minha co-orientadora, Professora Doutora Sylvana Brandão, que com toda sua sabedoria, coerência e cumplicidade, despertou em nossa turma sentimentos de admiração e gratidão, pois esteve ao nosso lado sempre!

A todos os que fazem o MGP, Colaboradores e Professores, pois foram fundamentais para concretização deste projeto de vida.

A todos aqueles que fazem parte do CARUARUPREV, especialmente aos Conselheiros, pois contribuíram para elaboração desta dissertação, a qual espero que sirva de instrumento para o aperfeiçoamento da gestão.

A Osório Chalegre, pela oportunidade e pela confiança na minha capacidade de corresponder aos anseios da instituição pesquisada.

Aos amigos e familiares, pessoas fundamentais em minha vida, sempre na torcida pelos meus progressos profissionais e pessoais, celebrando com sinceridade cada vitória alcançada.

Por fim, mas não menos importante, a William Júnior, meu amigo e companheiro, cuja presença foi fundamental para cada conquista alcançada nestes últimos anos.

## Resumo

Muitas foram as transformações políticas e administrativas ocorridas na administração pública até se chegar ao Estado democrático de direito. Entretanto, práticas centralizadoras, patrimonialistas e clientelistas insistem em subsistir. Neste sentido, importam os esforços para identificar estas práticas nas instituições públicas brasileiras, sejam elas municipais, estaduais ou federais, com isto, será possível apontar os avanços e retrocessos quanto aos pressupostos democráticos instaurados pelas reformas ocorridas no Estado, dentre as quais se inserem as reformas previdenciárias. Neste cenário, a participação ativa dos cidadãos na gestão dos negócios públicos apresenta-se como pressuposto para a consolidação de uma administração pública verdadeiramente *accountable*. Dentro desta conjuntura, o eixo desta pesquisa é identificar e analisar o desempenho e *accountability* no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Caruaru – CARUARUPREV, no período compreendido entre 2008 e 2012. Para tanto, empreendeu-se o estudo tanto do modelo administrativo implementado na entidade, quanto do papel dos beneficiários na gestão, o qual se verifica por meio da constituição e funcionamento dos conselhos previdenciários fiscal e deliberativo, órgãos legalmente incumbidos do exercício do controle interno, por meio da gestão compartilhada. A partir de uma metodologia multidisciplinar, a pesquisa possui natureza qualitativa, exploratória, descritiva e bibliográfica, possuindo como referencial teórico reflexões sobre as reformas do Estado e da Previdência, marcos regulatórios dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS's, teorias sobre participação popular e *accountability* na administração pública.

**PALAVRAS CHAVES:** Reformas do Estado. Reformas da Previdência. Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS's. *Accountability*.

### **Abstract**

Many were the political and administrative changes that have occurred in public administration to get to the democratic rule of law. However, practical centralized, patrimonial and clientelistic insist survive. In this sense, care efforts to identify these practices in the Brazilian public institutions, whether local, state or federal, with it, you can point out the advances and setbacks regarding presuppositions brought by democratic reforms occurred in the state, among which are insert the pension reforms. In this scenario, the active participation of citizens in the management of public affairs presents itself as a prerequisite for the consolidation of a truly accountable public administration. Within this context, the axis of this research is to identify and analyze performance and accountability at the Institute of Public Welfare Caruaru - CARUARUPREV in the period between 2008 and 2012. To do so, undertook the study of both the administrative model implemented in the entity, the role of beneficiaries in the management, which takes place through the establishment and functioning of social security tax advice and deliberative bodies are legally responsible for the exercise of internal control, by managing shared. From a multidisciplinary approach, the research has a qualitative, exploratory, descriptive literature, having as theoretical reflections on the reform of State and Social Welfare, regulatory regimes of Own Social Security - RPPS's, theories of popular participation and accountability in public administration.

**KEYWORDS:** State Reform. Security reforms. Equity Schemes of Social. *Accountability*.

## **Listas de instituições pesquisadas**

Biblioteca CCSA – UFPE

Biblioteca CFHC – UFPE

Pólis Consultoria

Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Caruaru - CARUARUPREV

## **Lista de quadros**

Quadro nº 1: Principais modificações e consequências da EC 20/1998 para o ordenamento jurídico .....32

Quadro nº 2: Principais modificações e consequências da EC 41/2003 para o ordenamento jurídico.....34

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AMUPE – Associação Municipalista de Pernambuco  
AMUPREV – Associação Municipalista de Previdência  
CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões  
CARUARUPREV – Regime Próprio de Previdência Social de Caruaru  
CCSA – Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
CF- Constituição Federal  
CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço público  
EC – Emenda Constitucional  
ECPBG – Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães  
IAP's – Institutos de aposentadorias e Pensões  
INP – Instituto de Previdência dos Servidores de Caruaru  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social  
MGP – Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste  
MPS – Ministério da Previdência Social  
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
SIMPAS – Sistema Nacional de Previdência Social  
SIPREV – Sistema Integrado de Informações Previdenciárias  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TCPE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
<b>CAPÍTULO I - REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA REFORMA DO ESTADO.....</b>	<b>24</b>
1.1 Democratização da gestão pública: redesenho do papel do Estado .....	24
1.2 Novos rumos da previdência dos servidores públicos a partir das Reformas Previdenciárias.....	31
1.3 Participação Popular: legado das reformas do Estado e da Previdência para resguardar a <i>accountability</i> .....	41
<b>CAPÍTULO II – REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS´S .....</b>	<b>49</b>
2.1 RPPS´s: fundamentos teóricos e jurídicos de constituição e regulamentação.....	49
2.2 O papel dos conselheiros previdenciários na gestão compartilhada dos RPPS´s .....	57
2.3 <i>Accountability</i> : pressuposto para legalização dos RPPS´s.....	66
<b>CAPÍTULO III – CARUARUPREV: INQUIRIÇÕES SOBRE DESEMPENHO E <i>ACCOUNTABILITY</i>.....</b>	<b>75</b>
3.1 CARUARUPREV: Fundamentos legais e administrativos de constituição e funcionamento .....	75
3.2 Modelo administrativo de gestão do CARUARUPREV: uma análise sob o prisma da <i>accountability</i> .....	81
3.3 Conselhos previdenciários do CARUARUPREV: continuam invisíveis?.....	87
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>99</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>105</b>

## INTRODUÇÃO

Muitas foram as transformações ocorridas no Estado nas últimas décadas, dentre as quais podemos citar a reforma impulsionada pela revolução de 1930, no governo de Getúlio Vargas (COSTA, 2008, p.84 e 842), que foi sucedida pela reforma de 1967, ocorrida por meio do Decreto Lei nº 200 (PEREIRA, 1998, p.237), culminando na Constituição Federal de 1988, a qual pavimentou o caminho para o Estado democrático de direito, no qual, a questão da participação popular na administração pública assumiu papel fundamental para sua consolidação (SPINELLI E COSTA, 2009, p.2).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado ainda passou por outra grande modificação, a reforma gerencial, ocorrida em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a qual teve como vetores principais a eficiência e democratização na gestão pública (PAES DE PAULA, 2005).

Estas mudanças resultaram em reflexos para as políticas previdenciárias, ensejando outras reformas, as quais ocorreram por meio das Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12, que deram novos rumos a previdência dos servidores públicos, buscando estabelecer mais isonomia entre estes servidores e os trabalhadores da iniciativa privada, introduzindo, nestas relações, princípios como contributividade, solidariedade e equilíbrio financeiro e atuarial. Em outras palavras, as reformas previdenciárias buscaram dotar o sistema de maior racionalidade, minorando desigualdades e mitigando privilégios (NOBREGA, 2006, P. 114-115).

Ademais, houve a reformulação do sistema previdenciário brasileiro, que atualmente é composto por dois sistemas básicos, quais sejam, o Regime Geral de Previdência Social-RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS's. Estes últimos, são instituídos nos entes federados: União, Estados, distrito Federal e Municípios, visando assegurar cobertura previdenciária mínima aos seus servidores efetivos e respectivos dependentes.

De todas estas transformações, percebe-se que elas convergiram para a democratização da gestão pública, flexibilizando os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um

grau mais elevado de autonomia e *accountability* (PEREIRA, 1999, p.06), destacando-se que, este último termo, passou a ter *status* constitucional, decorrência natural de mais de duas décadas de centralismo (MEDEIROS, 2000, p.59), representando instrumento essencial de soberania popular, haja vista correlacionar-se a princípios de cidadania, participação, controle e responsabilização.

Desta forma, estudos sobre a institucionalização destes princípios democráticos na administração pública, os quais foram alcançados após todos estes processos políticos, são relevantes para que se possa atestar se se vivencia uma continuidade destes avanços ou se está retrocedendo à práticas viciadas pelo clientelismo, patrimonialismo e centralismo, que põem em risco os ideais democráticos nas instituições públicas, sejam elas municipais, estaduais ou federais.

Neste contexto, esta dissertação tem por objetivo avaliar o desempenho da equipe gestora e a *accountability* no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Caruaru – CARUARUPREV (2009-2012), o qual representa o campo empírico desta pesquisa e coloca-se no cenário previdenciário estadual como um dos maiores e mais antigos Regimes Próprios de Previdência Social, pois foi instituído desde o ano de 1985, por meio da Lei municipal nº2.984, e reestruturado em 2005, pela Lei nº 4.453.

Destarte, para a realização dos objetivos acima descritos, apresenta-se este estudo ao curso de Mestrado Profissional para o Desenvolvimento do Nordeste – MGP, inserido na linha de pesquisa “gestão estratégica da gestão pública”, tomando-se como sujeitos da pesquisa a Diretora Presidente da Instituição, único membro da Diretoria Executiva que possui poder de decisão, assim como os conselheiros previdenciários, pessoas designadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, bem como pelos próprios servidores, para representar todos os beneficiários do CARUARUPREV, nas instâncias colegiadas, que atualmente assumem a forma de conselhos.

Os sujeitos da pesquisa foram definidos a partir de administrador e administrados, haja vista a compreensão de que a *accountability* depende da ação conjunta destes atores, pois de um lado cabe a administração pautar-se pelos princípios democráticos advindos com as reformas do Estado e da previdência. De outro lado, cabe aos administrados corresponder com

uma participação ativa na administração pública, que se traduz no exercício da cidadania. Em síntese “tanto uma administração dinâmica como uma ativa cidadania constituem condições de uma administração pública democrática” (GRAU, 2005, p.24).

Relativamente ao CARUARUPREV, observou-se que apesar da importância e exigência legal atribuída a *accountability*, mormente após o processo de redemocratização vivenciado no país nos últimos anos, assim como as reformas previdenciárias, este processo de ações coletivas, não esta sendo discutido e acompanhado com a devida atenção. Tal assertiva consubstancia-se no fato de que não obstante a constituição e funcionamento dos conselhos previdenciários representar uma obrigação legal, haja vista ser pressuposto da gestão compartilhada (exigida pela Lei federal nº 9717/98), o CARUARUPREV, durante os anos de 2009 e 2010 obteve o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP<sup>1</sup>, junto ao Ministério da Previdência Social-MPS, sem que houvesse instituído seus conselhos, fato este que denunciou uma possível deficiência do controle externo e interno da gestão, a qual mereceu ser investigada.

Desta forma, considerando a suposição de deficiências no controle interno e externo do CARUARUPREV. Considerando, ainda, que a *accountability* é tão importante para o desempenho administrativo da instituição, quanto este desempenho é para *accountability*, entende-se que as propostas e objetivos formulados neste estudo são de suma importância para identificar a correlação entre estas duas variáveis para a existência ou consolidação de uma gestão democrática e transparente.

A partir do que foi argumentado, buscou-se avaliar o modelo administrativo de gestão do CARUARUPREV, bem como a formação e atuação de seus conselhos previdenciários, numa periodização compreendida entre os anos de 2008 a 2012, objetivando as respostas para as seguintes indagações:

- a) O atual desempenho da equipe gestora do CARUARUPREV contribui ou limita a atuação dos conselhos deliberativo e fiscal quanto a execução de suas atribuições legais e sociais de controle, fiscalização e deliberação?

---

<sup>1</sup> Disponível em [WWW.previdencia.gov.br](http://WWW.previdencia.gov.br). Acesso em 12 de dez. 2011.

- b) Há por parte dos conselheiros do CARUARUPREV o comprometimento com seus representados – segurados ativos e inativos – no desempenho de suas atribuições, no sentido de caracterizar os conselhos previdenciários como um instrumento eficaz de controle e fiscalização?

Para a definição do eixo teórico da dissertação, foram abordadas as temáticas relacionadas às reformas do Estado e da previdência, realizando o estudo sobre Regimes Próprios de Previdência Social, dentro desta conjuntura, para tanto buscou-se, principalmente, fundamentos nas teorias de Costa (2008), Pereira (1998) e Nóbrega (2006). Também foi realizado o estudo sobre a participação popular, sob a perspectiva das teorias hegemônica e não hegemônica, tomando como referência os autores Bobbio (2000a e 2000b), Harbermans (1995), Grau (2005) e Gohn (2003).

Ainda sobre o quadro teórico, destaca-se, também, o estudo da *accountability*, haja vista possuir correlação direta com a participação popular, que no caso do CARUARUPREV, foi analisada sob a perspectiva da atuação tanto dos conselheiros previdenciários, quanto da Diretora Presidente da instituição. Neste contexto, o estudo foi subsidiado principalmente pelos autores Schedler (1999) e O'donnell (1998 e 2004). Entretanto, dada a ausência de uma definição única sobre o termo *accountability* na doutrina, que decorre até mesmo das dificuldades quanto a sua tradução para a língua portuguesa, optou-se por estabelecer a delimitação desta palavra para os fins propostos na pesquisa, conforme se verifica no item 2.3.

Quanto a metodologia, esta pesquisa classifica-se quanto aos fins como exploratória, descritiva, explicativa e qualitativa. Quanto aos meios, foi realizada pesquisa de campo, documental e bibliográfica, sendo o campo empírico, o local de ocorrência do fenômeno, ou seja, o próprio CARUARUPREV, cuja investigação permitiu a utilização de questionários, os quais foram aplicados aos membros dos conselhos fiscal e deliberativo, bem como a dirigente da entidade, sua Diretora Presidente. Destaque-se que a metodologia foi estabelecida a partir das proposições de Vergara (2010).

Como sujeitos da pesquisa, conforme citado alhures, foram selecionados a Diretora Presidente da instituição, bem como os membros dos conselhos fiscal e deliberativo, todos considerados dentro do universo da pesquisa, que é o CARUARUPREV. Esta definição se

consubstancia no pressuposto legal de existência da gestão compartilhada nos RPPS's, nos termos da legislação local, bem como na Lei Federal nº 9.717/98, o que corresponde a tendência atual de se reestabelecer a reconexão entre a administração pública e a democracia, conforme exposto no quadro teórico.

Conforme preconiza Oliveira (2003, p. 49), para a realização do levantamento dos dados, faz-se necessário selecionar instrumentais adequados que atendam aos requisitos de validade, confiabilidade e precisão. Dentre os instrumentais mais utilizados estão as entrevistas e questionários. Por estes motivos, a pesquisa de campo empírica foi subsidiada pela utilização do instrumental questionário, que segundo este mesmo autor “é considerado um importante instrumento de pesquisa, por fornecer subsídios reais do universo ou amostra pesquisada” (OLIVEIRA, 2003, p. 50).

Os questionários foram formulados com perguntas fechadas e em dois modelos, um destinado aos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e o outro destinado a Diretora Presidente da entidade, cujos modelos compõem os anexos I e II e estão disponíveis para consulta.

No primeiro capítulo foi realizada uma abordagem sobre as reformas do Estado e da previdência sob a perspectiva do processo de redemocratização do país, o qual tornou propício o surgimento de um campo mais favorável para o desenvolvimento da *accountability* na administração pública, culminando com a Constituição Federal de 1988, e as sucessivas Emendas Constitucionais 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12. Esta base teórica fez-se necessária para se verificar a evolução histórica e jurídica dos processos democráticos e participativos, tornando possível avaliar se o modelo de gestão adotado no CARUARUPREV coaduna-se com os pressupostos do Estado democrático de direito.

No segundo capítulo, baseado, principalmente, nos pressupostos defendidos por Otto Von Bismarck e na Constituição de Weimar (PEREIRA JUNIOR, 2004), assim como nas Constituições Federais antecessora a de 1998, foi realizada uma breve digressão sobre a evolução histórica e jurídica da seguridade social, haja vista a previdência ser um de seus tripés, pois esta subdivide-se em assistência, previdência e saúde. Entretanto, foi dada maior ênfase aos fundamentos de criação e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência

Social – RPPS's, principalmente sob o enfoque da participação popular por meio dos conselhos previdenciários, de forma a possibilitar a análise sobre o desempenho e *accountability* do CARUARUPREV, para tanto, buscou-se a conceituação e estudo deste último termo.

Em seguida, no terceiro capítulo, discorreu-se sobre a criação e evolução do RPPS do Município de Caruaru, que hoje se denomina CARUARUPREV, abordando seu aspecto legal, mormente no que se referia a participação dos seus beneficiários na gestão, de forma a possibilitar a compreensão da atual realidade da instituição, sob a perspectiva do seu desempenho e *accountability*. Neste capítulo, apresentaram-se as informações obtidas na pesquisa de campo ao longo da realização desta pesquisa, buscando cotejá-las com os fundamentos teóricos e legais que subsidiaram o estudo, possibilitando, inclusive, uma reavaliação da situação dos conselhos previdenciários do ente após três anos da publicação da dissertação de Oliveira (2009), na qual concluiu-se que os conselhos previdenciários do CARUARUPREV tratavam-se de estruturas administrativas invisíveis, pois não possuíam nenhuma representatividade.

Por fim, apresentam-se as considerações finais.

# **CAPÍTULO I - REFORMA DA PREVIDÊNCIA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA REFORMA DO ESTADO**

## **1.1 Democratização da gestão pública: redesenho do papel do Estado**

Ao se propor o estudo do processo de democratização da gestão pública brasileira, mormente pelo viés das políticas previdenciárias - proposta a qual se dedica este estudo científico - nasce a imperiosa necessidade de compreender o processo de formação e transformação do aparato estatal que se constituiu no Brasil nas últimas décadas.

Sem pretender aprofundar-se neste processo histórico, mas sabendo de sua importância para a compreensão do presente, será apresentada uma síntese das principais transformações vivenciadas na administração pública brasileira nas últimas décadas, enfatizando-se as reformas do aparelho do Estado. Neste contexto, analisando-se o panorama histórico do Brasil em termos de reformas do Estado e da administração pública, pode-se afirmar que atualmente vivenciamos uma terceira reforma.

Como primeira reforma, os autores consideram a reforma administrativa do Estado Novo, impulsionada pela Revolução de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, pois “de fato, a partir desse marco e durante a maior parte do século XX, o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos de aparelho do Estado” (COSTA, 2008, p.841).

Esta reforma foi motivada pela crise de 1929, que ao penalizar os mercados consumidores, pressionou o Brasil a adotar nova forma de governo para contornar a crise, assim o país deixava de ser eminentemente descentralizador e passava a ter como princípio de organização sistemática do Estado a Centralização.

Assim, sob o impulso de superação do esquema clientelista e anárquico de administração oligárquica, o governo de Getúlio Vargas iniciou uma série de mudanças que tinham pelo menos duas vertentes principais:

- a) Estabelecer mecanismos de controle da crise econômica, resultantes dos efeitos da grande depressão, iniciada em 1929, e subsidiariamente promover uma alavancagem industrial;
- b) Promover a racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças. (LIMA JÚNIOR, 1998)

Neste contexto, destacam-se os apontamentos de Frederico Lustosa da Costa (2008, p.842): “Esta primeira experiência de reforma de largo alcance inspirava-se no modelo Weberiano de burocracia e tomava como principal referência a organização do serviço civil americano”.

Relativamente à primeira reforma, há que se destacar como um dos principais elementos, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o qual iniciou suas atividades em 1938, com a função precípua de definir e executar a política para o pessoal civil, introduzindo a prática do concurso público, bem como capacitação técnica dos servidores.

“Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A criação do Dasp representou não só a primeira reforma administrativa do país, como a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (PEREIRA, 1998, p. 243)

Como segunda reforma da administração pública, pode-se apontar a ocorrida a partir de 1967, por meio do Decreto Lei nº 200, do ano de 1967, que segundo Bresser Pereira (1998, p.237), foi um ensaio de descentralização e desburocratização, além de representar a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira.

O Decreto Lei nº 200/1967, prescreve cinco princípios fundamentais em seu estatuto básico, como forma de superar a rigidez burocrática, que segundo Costa (2008, p. 850), são:

- a) O planejamento (princípio dominante);
- b) A expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-dependentes (autarquias);
- c) A necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras;
- d) Diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
- e) O reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e

Comércio, Fazenda, Planejamento, Transporte, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

Não obstante a tentativa de reforma implementada pelo referido Decreto, Bresser Pereira (1998, p.244-245), considera que esta tentativa ficou pela metade e fracassou, haja vista a crise política do regime militar, que teve início nos meados dos anos 70, agravando ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada como sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

Apesar do Decreto Lei nº 200/1967, ter sucumbido em parte, relativamente aos seus objetivos, há que se destacar que “ foi uma experiência pioneira, que antecipou algumas das atuais propostas do modelo gerencial, contribuindo para a expansão de um setor público moderno e razoavelmente eficiente” (PENTEADO FILHO, 1998, p.4)

Da análise das duas primeiras reformas, é possível perceber que apesar de não terem obtido por completo os fins almejados, ambas contribuíram significativamente no âmbito da administração pública brasileira, pois representam importantes progressos no sentido da democratização do Estado. Entretanto, como fatores limitadores destas mudanças podem ser apontados o contextos de ditadura política e a ausência de participação da sociedade.

Paralelamente ao contexto reformatório do Estado, a Assembléia Nacional Constituinte, eleita no ano de 1986 e instalada no começo do ano de 1987, concentrava seus esforços na criação da nova Carta Constitucional para refundar a República, culminando na Constituição Federal de 1988, a qual pavimentou o caminho para o surgimento do Estado Democrático de Direito.

A gênese desta Constituição reside na falência do modelo econômico, imposto desde a implantação da ditadura, amparado no endividamento externo, e na campanha das “diretas já”, que empolgou de forma inaudita a população brasileira, sepultando de vez o regime autoritário (AGRA, 2008, p.55).

Neste sentido, merecem destaque os apontamentos de Zaverucha (1994, p.193):

Em 5 de outubro de 1988, depois de muitas disputas entre o Executivo e o Legislativo, foi promulgada uma nova Constituição. A Carta descentralizou

o poder e representou a conquista de benefícios sociais semelhantes aos dos países desenvolvidos. Uma parte da Constituição, no entanto, permaneceu praticamente inalterada: os capítulos relacionados às Forças Armadas e à segurança pública. Não se pode justificar esse fato com argumento de que o Brasil é um país subdesenvolvido, porque outros capítulos da constituição de 1988 são muito semelhantes às constituições européias.

Destarte, a Constituição de 1988, produziu avanços significativos, mormente no que se refere à democratização da esfera pública. Atendendo a clamores de participação da sociedade nas decisões públicas, foram institucionalizados mecanismos de democracia direta, favorecendo um maior controle social na gestão estatal, além de incentivar a descentralização político-administrativa e resgatar a importância do planejamento (COSTA, 2008, p. 859).

Observa-se que a partir da década de 1980 o Brasil vivenciava o processo de redemocratização, período no qual se reforçou a idéia de que a participação da população na gestão dos negócios públicos era fundamental à consolidação da nova ordem recém implantada. Em decorrência deste processo foram institucionalizados espaços que tornaram possível a participação dos cidadãos na gestão pública (SPINELLI E COSTA, 2009, p.2).

Destarte, a nova Constituição Federal do Brasil, a qual foi intitulada de Constituição Cidadã, representou um marco importante para a reorganização do Estado, pois possibilitou à sociedade o exercício da cidadania, este traduzido na possibilidade de participar da gestão das políticas públicas, tais como saúde, assistência e previdência, avançando-se, assim, na superação na forma de gestão centralizadora e autoritária até então vigente.

Destaque-se que este processo de ampliação da participação popular não ocorreu apenas no Brasil, ao contrário, caracterizou-se como uma tendência nos países latino-americanos, conforme assevera Tagiba e Teixeira (2007, *apud* SPINELLI E COSTA 2009, p.32):

La ampliación de la participación, a lo largo de los años 90, ha sido una de las dimensiones más evidentes del proceso de construcción de la democracia en América Latina. Esta ampliación ha estado asociada a otra tendencia: el fortalecimiento de las instancias de control y deliberación en el nivel local, en el marco de los procesos de descentralización administrativa que confirieron más poder y responsabilidades a los municipios (O'Donnell, 2004). Como ha sido demostrado por diversos estudios, la intensificación del diálogo entre gobiernos y comunidades, en una variedad de nuevos canales institucionales de participación, ha generado una creciente diversificación y complejidad en la arena de la formulación de

políticas públicas em la región, renovando la práctica y el discurso sobre la democracia.

Não obstante estes significativos avanços constitucionais e sociais implementados pela Carta de 1998, sem negar a sua importância para a reformulação do Estado, há que se ressaltar que tais avanços foram acompanhados de alguns retrocessos de ordem gerencial.

Entretanto, destaca-se que a Constituição Federal de 1988, foi de suma importância para o Estado Democrático de Direito na medida em que institucionalizou princípios pautados em conceitos como participação e controle social, pressupostos da democratização da administração pública. Destarte, é possível afirmar que o texto constitucional exerceu influência determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços público no Brasil.

Tais afirmações consubstanciam-se no fato de que no texto constitucional aprovado em 1988, encontra-se uma gama de aspirações da sociedade civil no que se refere à participação e à transparência na gestão pública, sendo o resultado dos processos de mobilização e das pressões exercidas por vários segmentos da sociedade.

À luz do exposto, não obstante os avanços conquistados pelas reformas acima citadas, pode-se afirmar que a terceira reforma da administração pública, denominada pelos doutrinadores como Reforma Gerencial do Estado, iniciada no ano de 1995, no governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, possuiu uma visão mais democrática no setor público do país, compreendendo o pressuposto de que o Estado deve estar voltado para o atendimento dos seus cidadãos, ou seja, as instituições públicas devem ser eficientes e eficazes.

Estas mudanças foram fruto da crise econômica e fiscal do Estado, a qual foi instaurada mais veementemente pelos anos 80, podendo ser classificadas em três níveis, segundo preleciona Bresser Pereira (1999, *apud*, NOBREGA, 2006, p.11-12):

- a) Crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do estado e pela poupança pública que torna negativa;
- b) Como esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas, entre as quais a crise do Estado do Bem estar social

nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro Mundo, e o estatísmo nos países comunistas; e

- c) Como uma crise da forma de administrar o Estado, isto é, por meio do advento de disfunções da burocracia estatal.

Há quem defenda que a crise previdenciária é, em grande medida, consequência dessas três crises, mormente pelas duas primeiras (NOBREGA, 2006, p.12). A seguir esta correlação será mais bem abordada.

Destarte, a segunda metade da década de 80, do século passado, foi verdadeiramente caracterizada pela consecução de planos econômicos heterodoxos que prometiam como um receituário pouco agressivo extirpar a inflação e garantir o crescimento econômico, sendo o plano cruzado o ícone deste período. Contudo, todas estas medidas tiveram efeitos meramente profiláticos não obtendo o êxito esperado e o que se seguiu foi uma crônica de um país em completa desintegração fiscal e de governabilidade (NOBREGA, 2006, p. 20).

Nessa conjuntura o governo passou a ser ainda mais pressionado por toda a sociedade, pois instalava-se um verdadeiro caos, uma crise econômica e social de grande proporção, que quase culminou, também, numa crise militar, pois o governo Sarney chegou a ser ameaçado de diversas formas, quase que simultaneamente, a revista *Veja* denunciou a conspiração “beco sem saída”, que visava explodir bombas caso não houvesse aumento salarial inferior a 60% para os Militares (ZAVERRUCHA, 1994, p.187).

Desta crise, resultou certa vulnerabilidade da sociedade a qualquer ideário reformista, qualquer ideário que sinalizasse a superação do cenário caótico instalado no país. Este ímpeto reformista acabou por levar Fernando Collor de Mello à presidência da República, para o qual uma das principais metas era uma nova reforma do Estado brasileiro.

Assim, diante da inoperância e impossibilidade do Estado alcançar os fins a que se destinava com seus próprios recursos, foi impulsionada a **reforma administrativa do Estado em 1995**, buscando realizar o redesenho do Estado face às necessidades e transformações que vinham se implementando no país, as quais demandavam a efetiva democratização da gestão pública.

Neste contexto, o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, tratava deste aspecto:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. (In Plano diretor da Reforma do Estado. Presidência da República, p. 17. *Apud* NOBREGA, 2006, p. 26).

A literatura sumariza que a reforma do estado tem dois vetores principais: eficiência e democratização (PAES DE PAULA, 2005). Neste contexto, pode-se afirmar que cada um destes vetores produziu orientações e tipos distintos de reforma e inovação institucional.

No primeiro caso, de onde se originaram as reformas de tipo gerencial, a ênfase é sobre a busca de melhores padrões de eficiência, por meio de soluções mais próximas do mercado (privatização, regulação) e pela incorporação ou adaptação de instrumentos de gestão oriundos do setor privado. Por outro lado, o vetor da democratização enfatizou a criação e fortalecimento dos mecanismos de participação popular, controle público, *accountability* e desconcentração de poder (SPINELLI E COSTA, 2009).

Visto em breves linhas os processos de reformas implementados no país, os quais em sua essência visaram o processo de democratização da gestão pública, que também pode ser entendido como *accountability*, conforme será visto adiante, passa-se a análise dos reflexos destas mudanças para as políticas previdenciárias, mormente no que se refere a previdência própria dos servidores públicos.

Esta evolução teórica e histórica faz-se necessária para possibilitar a compreensão do desempenho e *accountability* no CARUARUPREV, pois é fundamental averiguar se a gestão implementada neste órgão possibilita um desempenho que favoreça uma administração *accountable*, ou seja, averiguar se suas atuais premissas coadunam-se com os pressupostos instituídos e conquistados por meio destes processos evolucionistas do pretérito.

## **1.2 Novos rumos da previdência dos servidores públicos a partir das reformas previdenciárias**

Conforme visto no item anterior, a reforma gerencial do Estado iniciada na década de 90 do século passado refletiu importantes mudanças para as políticas previdenciárias, entre estas, pode-se destacar a tentativa de se implementar uma gestão pautada nos princípios da administração gerencial em detrimento de uma administração patrimonialista, assistencialista, clientelista e centralizadora.

Assim, entende-se que as reformas previdenciárias, especialmente a implementada com a Emenda Constitucional 20/98, são frutos das transformações ocorridas no Estado em 1995, pois como assevera Bresser Pereira (PEREIRA, 1999, p. 06), a reforma gerencial flexibilizou os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes.

Ressalte-se que além dos pressupostos de uma administração gerencial, a reforma da previdência também instaurou uma atuação de maior rigor quanto as regras de financiamento, podendo-se destacar a obrigatoriedade da instituição do caráter contributivo e do equilíbrio atuarial como exigências constitucionais para existência de Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos, conforme previsão expressa no *caput* do artigo 40 da Constituição Federal (OLIVEIRA, 2009).

Neste contexto, afirma-se que as reformas previdenciárias começaram com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a qual foi regulamentada pela Lei Federal nº. 9.717, de 27 de novembro de 1998, e prosseguiram com as Emendas Constitucionais nº 41, de 19 de dezembro de 2003 e nº 47, de 05 de julho de 2005, modificando substancialmente o regime previdenciário dos servidores públicos.

Sistematizando as modificações que levaram a previdência social dos servidores públicos a tomar um novo rumo após as citadas reformas, tem-se os seguintes quadros:

a) **Emenda Constitucional nº 20/98:**

Quadro 1

<b>EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98</b>	
<b>PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS</b>
Instituição do caráter contributivo dos RPPS's (CF, art. 40, <i>caput</i> , com redação dada pela EC 20/98)	Representou uma transição, pois a aposentadoria dos servidores públicos deixou de ter um caráter premial e passou a ser contributiva, igualando, neste sentido, os RPPS's do RGPS
Previsão sobre o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's (CF, art. 40, <i>caput</i> , com redação dada pela EC 20/98)	Passou-se a exigir a implementação de métodos atuariais que visassem resguardar a sustentabilidade dos RPPS's, bem como o equacionamento do <i>déficit</i> atuarial em longo prazo.
Estabelecimento de idade mínima para aposentadoria por tempo de serviço, além de substituir a expressão "tempo de serviço", por "tempo de contribuição" (CF, art. 40, §1º, III, "a", com redação dada pela EC 20/98)	Passou-se a exigir além do tempo de contribuição mínimo, uma idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, evitando assim as aposentadorias precoces.
Determinação de que os proventos de aposentadorias e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderiam exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (CF, art. 40, §2º, com redação dada pela EC 20/98)	Esta modificação visou impedir as progressões ou elevações nos cargos públicos quando da inativação dos servidores, prática bastante comum na administração pública até a edição da Emenda Constitucional nº 20/98.
Exigência de carência quanto ao tempo mínimo de serviço público para aposentadoria (CF, art. 40, §1º, III, com redação dada pela EC 20/98)	Estabeleceu-se um período mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo para aposentadoria voluntária nos RPPS's.
Proibição de contagem de tempo fictício para fins de aposentadoria (CF, art. 40, §10, com redação dada pela EC 20/98)	Coibiram-se as práticas de contagem em dobro de licenças prêmio e férias não gozadas para efeito de aposentadoria.

Fonte: autoria própria

Analisando o quadro acima, é possível perceber que a reforma ocorrida com a Emenda Constitucional nº 20/98, representou mudanças significativas no sentido de se estabelecer uma aproximação das regras constitucionais previdenciárias entre o Regime Geral

de Previdência Social - RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS’s, objetivando, assim, atribuir a estes últimos sustentabilidade e racionalidade.

Tal desiderato buscou essencialmente um maior equilíbrio da política previdenciária com seus problemas endógenos e exógenos, tais como envelhecimento precoce da população, queda da taxa de natalidade, aumento da expectativa de vida e sobrevivência dos brasileiros, ausência de caráter contributivo e solidário dos RPPS’s, além dos excessos de privilégios atribuídos às aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

Neste sentido, destacam-se os apontamentos de Marcos Nóbrega (2006, p.114-115), o qual afirma que apesar das medidas implementadas pela EC nº 20/98, ter representado maior impacto quanto ao RGPS, é inegável que transformações importantes foram implementadas também nos RPPS’s, com o fito básico de minorar desigualdades e mitigar privilégios.

Cabe destacar, ainda, que a reforma previdenciária implementada pela EC nº 20/98, foi encaminhada ao Congresso juntamente com a Emenda de reforma administrativa. Ocorre que a não obteve o mesmo êxito da reforma administrativa, pois conforme preleciona Bresser Pereira (1999, *apud* NOBREGA, 2006, p.12), ela foi substancialmente alterada pelos políticos:

Por outro lado, as duas outras reformas- a tributária e a da previdência social- que há muito constavam da agenda política do país, não tiveram o mesmo destino. A Emenda Constitucional da previdência social, que terminou sendo aprovada pelo congresso no final de 1998, era apenas a sombra do projeto original do governo.

Não obstante a proposta inicial da EC nº 20/98 haver sido substancialmente alterada pelo Congresso, fazendo prevalecer ainda benefícios excessivos para os servidores públicos, há que se reconhecer que, mesmo assim, esta Emenda consolidou o novo modelo previdenciário.

Ainda no que concerne a primeira reforma previdenciária, cabe destacar que não obstante a maior parte dos esforços terem se concentrado basicamente nas regras de concessão de benefícios, forma de cálculo de proventos e meios de financiamento do sistema, foram estabelecidas, também, diretrizes quanto à *accountability* dos RPPS’s, pois a Lei Federal nº 9.717/1998, marco regulatório destes regimes previdenciários e publicada

juntamente com a Emenda Constitucional nº 20/98, não preteriu o controle social, ao contrário, determinou expressamente a participação obrigatória dos segurados e beneficiários nos órgãos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão.<sup>2</sup>

A correlação desta reforma com a *accountability* nos RPPS's, e consequentemente com a criação dos conselhos previdenciários, será abordada de forma mais específica no capítulo II desta dissertação, haja vista ser aspecto fundamental para se alcançar o objetivo deste estudo, qual seja, a análise do desempenho e *accountability* no CARUARUPREV. Neste item, limita-se a apresentar os primeiros marcos regulatórios sobre a participação social nestas entidades, na forma como hoje é concebida.

#### **b) Emenda Constitucional 41/2003:**

#### **Quadro nº 2**

Principais modificações e consequências da EC 41/2003 para o ordenamento jurídico

<b>EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003</b>	
<b>PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES</b>	<b>CONSEQUENCIAS</b>
Modificação quanto à sistemática de cálculo dos proventos de aposentadorias, extinguindo-se a integralidade e exigindo-se o cálculo da média das remunerações (§§ 3º e 17, art. 40, da CF, com redação dada pela EC 41/03, acumulado com o art. 1º da Lei Federal nº 10.887/04)	Extinguiu-se o direito à integralidade, assim, os proventos de aposentadoria deixam de ser fixados de acordo com a última remuneração de contribuição do servidor e passou a ser fixados com base em uma média aritmética simples das maiores remunerações.

<sup>2</sup> Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; (...)

Extinção do direito à paridade, estabelecendo-se apenas a obrigatoriedade de reajuste anual para preservar o valor real do benefício, conforme critérios a serem estabelecidos em lei. (§8º, art. 40, da CF, com redação dada pela EC 41/03).	Os proventos de aposentadorias e pensões deixaram de ser reajustados na mesma data e proporção dos servidores ativos ocupantes dos mesmos cargos em que ocorreram as aposentadorias dos segurados e instituidores de pensões.
Estabelecimento do princípio da solidariedade, objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's, para tanto, alterou-se o <i>caput</i> do art. 40 da Constituição Federal.	Os RPPS's passaram a ser financiados mediante contribuições dos entes públicos, bem como de todos os seus segurados, incluindo servidores ativos, inativos e pensionistas.
Estabelecimento de um teto para o pagamento dos benefícios de pensão por morte (art. 40, §7º, I e II, da CF, com redação dada pela EC 41/03).	O valor da pensão por morte passou a ser a totalidade dos proventos ou remuneração do servidor até o teto estabelecido para os benefícios do RGPS, com redução de 30% do valor que exceder a este teto.
Fixação de regras mais claras para a criação do regime de previdência complementar para os servidores públicos (art. 40, §15, da CF, com redação dada pela EC 41/03)	A previdência complementar possibilita o estabelecimento de um teto para os valores de aposentadorias e pensões a serem concedidas pelos RPPS's, aliviando, assim, a carga fiscal destes regimes e garantindo sua solvência em longo prazo.

Fonte: autoria própria

Relativamente à segunda reforma previdenciária, a qual se refere o quadro acima, antes de se adentrar no mérito de suas alterações legais, cabe destacar seu cunho político, isto porque a Emenda Constitucional 41/03, publicada no governo Lula, surge no ordenamento jurídico para complementar a “reforma incompleta” (Emenda Constitucional nº 20/98) do Governo Cardoso. Assim, graças ao imenso capital político advindo das urnas, tornou-se possível implementar mudanças muito mais profundas para os servidores públicos que as ocorridas com a Emenda Constitucional nº 20/98, conforme se depreende a seguir.

Do quadro acima, percebe-se que com a extinção da integralidade, a forma de cálculo dos proventos de aposentadorias passa a ser realizada, via de regra, por meio da média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondendo a 80% do

período contributivo desde a competência de julho de 1994, época em que houve a transição para o real, ou desde o início da contribuição, se posterior aquela data.<sup>3</sup>

Outra modificação importante e destacada no quadro acima refere-se à extinção da paridade, a qual representava uma modalidade de preservação absoluta do valor real dos benefícios previdenciários concedidos pelos RPPS's, pois sempre que eram reajustados os vencimentos dos servidores em atividade, na mesma época e proporção, eram reajustadas as aposentadorias e pensões (JORGE, 2005, p.212).

Acrescente-se, ainda, que além da vantagem acima descrita, estendia-se, também, aos inativos e pensionistas, qualquer direito concedido aos servidores em atividade, inclusive as decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de base para concessão da pensão por morte, na forma da lei vigente, observando-se, em qualquer caso, os limites impostos no art. 37, XI, da Constituição Federal.<sup>4</sup>

Com a extinção do direito a paridade, via de regra, os proventos de aposentadorias e pensões passaram a ser reajustados de forma apenas a garantir-lhes, em caráter permanente, seu valor real. Desta forma, extinguiu-se a paridade, mas, em tese, protegeu estes benefícios dos efeitos depreciativos da inflação.<sup>5</sup>

Observa-se, ainda, que esta segunda reforma estabeleceu regras mais claras quanto ao princípio da solidariedade, fazendo com que houvesse a tributação não apenas sobre a remuneração dos servidores ativos, mas também sobre os proventos de aposentadorias e pensões, observando-se, nestes últimos casos, que apenas é tributado o valor que superar o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, nos termos do parágrafo 18, art. 40, da Constituição Federal, com redação dada pela

---

<sup>3</sup> Redação contida no art. 1º, Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm). Acesso em 25 de mar. 2012.

<sup>4</sup> Neste caso, deve se ter como fundamento para estes reajustes apenas as vantagens concedidas por lei e não aquelas concedidas por ato administrativo, conforme estabeleceu o Supremo Tribunal Federal no julgado RMS 8.602-RJ. O mesmo entendimento aplica-se as vantagens de caráter pessoal, haja vista o disposto no art. 39, parágrafo primeiro, da CF.

<sup>5</sup> Esta garantia existe em muitos entes federados apenas na prática, pois no Município de Caruaru-PE, por exemplo, desde esta reforma, não há lei municipal disciplinando o aumento dos proventos dos benefícios concedidos sem direito a paridade, fato este que ocasiona um verdadeiro congelamento e depreciação destas aposentadorias e pensões.

EC 41/03<sup>6</sup>. Destaque-se que esta medida visou o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's, para o qual já existia previsão legal, conforme art. 1º, da Lei Federal 9.717/98 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 4º, §2º, IV, "a".

A propósito, vale destacar que as modificações citadas no parágrafo anterior chegaram a ser questionadas quanto a sua constitucionalidade, o que resultou na propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI perante o Supremo Tribunal Federal – STF, que ao final decidiu, pela constitucionalidade da taxaço de inativos e pensionistas, sob alegação de que a norma possuía estrita observância aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento.<sup>7</sup>

Por fim, chegam-se as questões relativas à previdência complementar do servidor público. Esta proposta não foi introduzida no ordenamento jurídico pela EC 41/03, pois sua previsão legal surgiu com a EC 20/98, entretanto, foi com a segunda reforma previdenciária que se estabeleceram critérios mais claros e específicos, acabando, assim, com algumas dúvidas suscitadas desde a primeira reforma. Ademais, acabou com o entrave jurídico que

---

<sup>6</sup> § 18, art. 40, CF, com redação dada pela EC 41/03: "Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos." ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

<sup>7</sup> "Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de emenda constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, *caput*, da EC 41/2003. Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, *caput*; 150, I e III; 194; 195, *caput*, II, e § 6º; e 201, *caput*, da CF. Não é inconstitucional o art. 4º, *caput*, da EC 41, de 19-12-2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações." ([ADI 3.105](#) e [ADI 3.128](#), Rel. p/ o ac. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 18-8-2004, Plenário, *DJ* de 18-2-2005.) **No mesmo sentido:** [RE 602.771-AgR](#), Rel. Min. **Cármen Lúcia**, julgamento em 15-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 18-3-2011; [AI 710.180-ED](#), Rel. Min. **Cármen Lúcia**, julgamento em 1º-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 3-3-2011; [AI 406.460-AgR](#), Rel. Min. **Ellen Gracie**, julgamento em 14-12-2004, Primeira Turma, *DJ* de 18-2-2005; [AI 669.223-AgR](#), Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 30-6-2009, Primeira Turma, *DJE* de 21-8-2009; [AI 532.770-AgR](#), Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgamento em 23-9-2008, Primeira Turma, *DJE* de 27-2-2009; [ADI 3.188](#), Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 18-10-2006, Plenário, *DJ* de 17-11-2006. **Vide:** [AI 594.104-AgR](#), Rel. Min. **Ellen Gracie**, julgamento em 4-5-2010, Segunda Turma, *DJE* de 21-5-2010; [RE 475.076-AgR](#), Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 25-11-2008, Segunda Turma, *DJE* de 19-12-2008. Acesso em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>, 23.04.2012, às 18:42 horas.

exigia criação de uma lei complementar para criação da previdência complementar, estabelecendo, apenas, que a previdência complementar deverá ser instituída por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo.

Desta maneira, ao ser criada a previdência complementar em um determinado ente federativo, torna-se possível se estabelecer o limite máximo aplicável aos benefícios do RGPS para os valores das aposentadorias e pensões dos servidores públicos vinculados ao RPPS, ressaltando-se que somente mediante prévia e expressa opção, poderão ser aplicadas as regras desse regime para os servidores que tiver ingressado no serviço público até a data de sua criação.

Diante da exposição destas principais mudanças ocorridas com a EC 41/2003, cabe destacar que paralelamente a estas alterações, foram criadas as chamadas regras de transição, as quais resguardaram os direitos adquiridos dos servidores públicos que já haviam preenchido os requisitos para as aposentadorias ao tempo das reformas, bem como amenizou os efeitos destas para aqueles que possuíam expectativas de direito, ou seja, que embora não tivessem preenchido os referidos requisitos, já haviam ingressado na administração pública ao tempo das reformas.

Conforme preconiza MARTINS (2004, p.106), entende-se por direito adquirido aquele que “faz parte do patrimônio jurídico da pessoa, que implementou todos os requisitos para esse fim, podendo exercê-lo a qualquer momento”, fora deste contexto, tem-se apenas mera expectativa de direito, que não resguarda nenhum bônus ao seu titular.

Desta forma, o servidor que tenha preenchido os requisitos para aposentadoria antes de revogada a lei em cuja vigência tenha ocorrido a aquisição do direito, mesmo que não tenha formalizado seu pedido nesta época, tem seu direito garantido em observância ao princípio do direito adquirido. Este é o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, por meio da súmula nº 359.

Relativamente às já citadas regras de transição, estas não serão detalhadas neste trabalho, haja vista entender-se que não é relevante para o objeto deste estudo, podendo ser abordada em estudo complementar posterior, mormente pela sua complexidade. Entretanto,

todas estas regras podem ser acessadas nos textos das respectivas Emendas Constitucionais aqui apresentadas, permitindo ao leitor um estudo comparativo além do que se apresenta.

Por todo o exposto, conclui-se que a Emenda Constitucional nº 41 fecha um ciclo de minimização dos privilégios anteriormente garantidos aos servidores públicos, visado a instituição de Regimes Próprios de Previdência social – RPPS’s com regras mais semelhantes às impostas aos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial destes regimes.

### **c) Emendas Constitucionais 47/2005 e 70/2012**

Após as grandes modificações estruturais implementadas pelas Emendas Constitucionais acima estudadas, quais sejam, as Emendas nº 20/1998 e 41/2003, outras duas reformas as sucederam.

As Emendas Constitucionais nº 47/2005 e 70/2012, apesar de estarem separadas por um intervalo de quase sete anos, ambas são vistas como medidas suplementares, as quais viabilizaram a promulgação das reformas anteriores (EC nº 41/03), bem como corrigiram algumas incongruências do passado (EC nº 70/12), conforme abordagem a seguir.

Inicialmente, destaca-se que o eixo fundamental da terceira reforma previdenciária foi atenuar o rigor das regras impostas pela reforma antecessora, tanto é que o constituinte declarou expressamente, no artigo 6º da EC nº 47/2005, que seus efeitos eram retroativos a data de vigência da EC nº41/2003.

Neste sentido, relativamente aos RPPS’s, aponta-se como principal ponto da Emenda 47/2005, as disposições contidas em seu artigo 2º, a qual revogou o parágrafo único do art. 6º da Emenda 41/2003, e assegurou o direito a paridade total para os servidores aposentados pela regra de transição prevista no *caput* daquele artigo, ou seja, ficou assegurado o direito não apenas a integralidade, mas também ao reajuste dos proventos na mesma data e proporção dos servidores ativos, assim como qualquer benefício ou vantagem posteriormente concedidos

aos servidores em atividade, inclusive quando decorrer da transformação ou reclassificação de cargo ou função em que se deu a aposentadoria.<sup>8</sup> .

Ainda com relação à Emenda Constitucional nº 47/2003, merecem destaque também as seguintes disposições: a) relacionadas à possibilidade de adoção de requisitos diferenciados para pessoas com deficiência ou que exerçam atividades de risco ou prejudiciais a saúde e integridade física (§4º, do art. 40, da Constituição Federal, com redação da EC nº 47/05); b) aumento do teto para tributação de inativos e pensionistas (§21º, do art. 40, da Constituição Federal, com redação da EC nº 47/05); e a compensação entre tempo de contribuição e idade, nos termos de seu art.3º.<sup>9</sup>

Relativamente a Emenda Constitucional nº 70/2012, esta tratou de acabar com uma grave incongruência das reformas anteriores, pois antes de sua publicação, os servidores que tivessem ingressado no serviço público até dezembro de 2003, tinham a possibilidade de ter seus proventos calculados com base na última remuneração de contribuição, além da paridade com relação aos servidores. Entretanto, a mesma possibilidade era vetada para estes mesmos servidores que tivessem que se aposentar compulsoriamente por invalidez.

Ora se a paridade e integralidade eram asseguradas em algumas regras de aposentadorias voluntárias, nada mais coerente que estes direitos também fossem assegurados aqueles servidores reconhecidos como inválidos por motivos alheios a sua vontade ou até mesmo em decorrência da atividade profissional exercida.

---

<sup>8</sup> Ver art. 7º, da Emenda constitucional 41/2003.

<sup>9</sup> “Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.”

Desta forma, a Emenda Constitucional nº 70/2012, acrescentou o artigo 6ª – A à Emenda Constitucional nº 41/2003, conforme abaixo:

Art. 1º A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.

Conforme se depreende, todas as quatro reformas previdenciárias foram de suma importância para delinear os novos rumos da previdência do servidor público, pois ao aproximar as regras dos RPPS's as do RGPS, tornou-se possível garantir maior isonomia entre os trabalhadores brasileiros, além de dotar o sistema de maior racionalidade, fatores que contribuem para o equilíbrio financeiro e atuarial destes regimes previdenciários.

### **1.3 Participação Popular: legado das reformas do Estado e da Previdência para resguardar a *accountability***

Conforme visto nos itens anteriores, as reformas ocorridas no Estado e na Previdência, modificaram sobremaneira a estrutura administrativa do país, pois instauraram um verdadeiro processo de redemocratização a partir da década de 1980, culminando com a Constituição Federal de 1988, a qual foi denominada de Constituição Cidadã. Nesta oportunidade, uma das ideias que ganhou maior conotação foi a participação popular na gestão dos negócios públicos, pois firmou-se o entendimento de que este era um meio fundamental para a consolidação da nova ordem implementada. Assim, diversos espaços foram institucionalizados de forma a tornar possível a efetivação do princípio constitucional administrativo da participação popular. (SPINELLI E COSTA, 2009, p.01-02).

Neste diapasão, a Constituição brasileira de 1988, representa uma tentativa normativa de instaurar a descentralização administrativa e política no país, além de constitucionalizar a *accountability* na gestão pública, sendo esta “ uma tendência natural após duas décadas de centralismo, em que as unidades da federação, assim como as municipalidades, pouco tinham como margem de manobra” (MEDEIROS, 2000, p. 59).

Conforme será abordado no capítulo II, o termo *accountability* está diretamente relacionado à participação popular na administração pública, sem a qual a primeira não se realiza. Entretanto, o estudo sobre sua conceituação será realizado apenas adiante, neste momento, restringe-se a análise à participação popular, de forma a possibilitar uma base teórica para o estudo da *accountability*.

Sendo assim, relativamente à participação popular, existem duas teorias que lhes são correlatas, são elas: a teoria hegemônica e a teoria não hegemônica. Estas teorias são importantes nesta pesquisa na medida em que analisam sob prismas diferentes a participação popular na administração pública, permitindo, uma melhor compreensão do tema para que ao final identifique-se e analise-se este mecanismo de participação dentro da estrutura administrativa do objeto de estudo, qual seja, do CARUARUPREV.

Nos termos da teoria hegemônica, liderada por Joseph Schumpeter, o cidadão comum é visto como incompetente para ou não tem interesse político em participar do processo decisório, sendo assim, elegem líderes para tomar as decisões (*Apud* SPINELLI E COSTA, 2009, p.02). Esta concepção origina-se a partir da identificação de uma contradição prática entre forma e conteúdo da democracia, levando a reavaliação dos conceitos de soberania, bem comum e racionalidade. (AVRITZER, 1996, p.105)

Nesta perspectiva, mesmo sem referendar de forma direta a teoria hegemônica, observa-se que o autor Marjone (1996) *apud* Medeiros (2008, p. 55), percebe que esta tendência participativa encontra-se presente nas Organizações Regionais Internacionais – ORI:

Em ORIs a *accountability* tem sido cada vez mais praticada não em sua forma de participação direta em processos de tomadas de decisões fundados em maioria, mas via complexos sistemas de representação, seleção de delegados, socialização profissional, ex post review e equilíbrio entre setores governamentais.

Por sua vez, aponta Moravcsik (2002, p.614) *apud* Medeiros (2008, p. 55), que este fenômeno ocorre “porque se constata a necessidade progressiva de maior atenção, eficiência e expertise em áreas onde a maioria dos cidadãos permanece racionalmente ignorante ou pouco participante”.

Conforme apontamentos de Leonardo Avritzer (1996, p. 105-107), para Schumpeter a teoria clássica de democracia baseada na soberania popular de Rousseau, seria inadequada, pois a noção de indivíduo racional era uma ficção, ou seja, para ele os indivíduos não possuíam preferências bem definidas, conseqüentemente, suas reações quanto a estas preferências não se assemelhariam a nada racional ou imediato, além do mais são altamente influenciáveis. Assim, não se poderia supor a unificação da pluralidade ou massificação do indivíduo na esfera política, fazendo surgir a proposição de substituição da ideia de democracia enquanto soberana pela ideia de democracia enquanto método, superando-se a irracionalidade<sup>10</sup> dos indivíduos pela limitação de sua participação ao voto.

A definição de Schumpeter rompe definitivamente com a relação entre democracia e soberana ao transferir a fundamentação da democracia do conteúdo substantivo da vontade popular para o método de acordo com o qual decisões distintas são tomadas em conjunturas historicamente específicas. (AVRITZER, 1996, p. 107)

Na mesma linha da concepção hegemônica, merecem destaque os apontamentos do italiano Norberto Bobbio, que em seu livro “O futuro da democracia”, expressa sua propensão aos governos representativos, privilegiando uma democracia procedimental. Neste sentido, Bobbio, referendando Joseph Schumpeter, defende a formação de governos por meio de elites políticas, sustentando que “ a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto”. (BOBBIO, 2000 a, p. 39).

Neste diapasão, Bobbio destaca que o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a atual, sendo um dos obstáculos para a efetivação deste projeto o fato de que à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar

---

<sup>10</sup> Para Habermans, criador da teoria da ação comunicativa, a problemática da racionalidade pode ser superada considerando-se que a existência de dois tipos de racionalidade, quais sejam, uma comunicativa e outra sistêmica, permite tratar adequadamente tanto o fenômeno da burocratização quanto o fenômeno da pluralização (vide AVRTZER, 1996, p. 121-123).

para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planificada, aumentaram os problemas técnicos, estes, por sua vez, exigem expertos, especialistas. (BOBBIO, 2000 a, p. 46).

As bases da teoria hegemônica é reforçada por Bobbio, quando o mesmo realiza a comparação entre democracia moderna e antiga, dizendo que a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta, já a democracia dos antigos era uma democracia direta, que às vezes era corrigida pela eleição de algumas magistraturas. (BOBBIO, 2000 b, p. 374).

Nesta discussão, merecem destaque os apontamentos de GOHN (2003, p.31-32), que ao tratar sobre a teoria democrática, ressalta que as teorias tradicionalistas ostentam como enfoque prioritário a análise da governabilidade das unidades administrativas, destacando a capacidade das citadas elites dirigentes de perseguir, atingir ou combinar objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos.

Percebe-se que não obstante a teoria hegemônica trate de consolidar a democracia, este procedimento subsiste mediante o estreitamento da participação popular, revelando, assim, o “elitismo democrático” citado pela teoria harbermasiana.

Evidente, pois, que a concepção tradicionalista, qual seja, a hegemônica, relega a questão do controle social sobre a Administração Pública a um controle indireto, o qual passa a ser exercido por meio dos políticos. Assim, a única forma da sociedade exercer qualquer tipo de controle na Administração Pública seria por meio das eleições, a qual, usada sobre os políticos, permitiria expressar a satisfação ou insatisfação do público com a Administração Pública. ( GRAU, 2006, p. 265)

À luz do exposto, observa-se que a teoria hegemônica da democracia e suas principais identidades, quais sejam, liberdade, igualdade e participação, possuem caráter relativo em oposição aos supostos transtornos que esses aspectos trariam se fossem tratados e permitidos de forma absoluta e universal. (MOURA, 2011)

Este entendimento, é ratificado por meio dos apontamentos de Bobbio (2000 a, p. 39) ao referir-se que o excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf denominou de forma depreciativa de cidadão total, pode ter como consequência a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral, concluindo que “nada ameaça mais a democracia que o excesso de democracia”.

Esta posição tradicionalista começou a se enfraquecer no final da década de 1990, quando, com a consciência dos *déficits* de governabilidade e a partir de uma melhor compreensão da própria natureza do aparato do Estado, surgiu a premente necessidade de se estabelecer uma reconexão entre a administração pública e a democracia. (GRAU, 2006, p. 270).

Por sua vez, a teoria oposta, qual seja, a teoria não hegemônica, contrapõe-se a esta visão cética de participação popular, fundamentando-se na teoria da democracia representativa, modelo que valoriza a participação nos espaços decisórios da administração pública, haja vista considerar essencial a participação do cidadão neste processo (SPINELLI E COSTA, 2009, p.03). Os defensores da democracia participativa advogam a necessidade de mecanismos de controle da sociedade civil sob os atos do governo, principalmente no que diz respeito à democracia para a esfera social (CARVALHO E PEREIRA, 2008).

Neste contexto, destaca-se a teoria habermasiana, qual seja, teoria da ação comunicativa, a qual baseia-se na percepção de que a democracia esta diretamente relacionada a um processo discursivo originado das redes públicas de comunicação, nas quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolavelmente ligados. (HARBERMANS, Jurgen, 1995. *Between facts and norms*. Cambridge, MIT Press (no prelo) *Apud* AVRITZER, 1996).

Sobre esta teoria, assevera Nuria Cunnil Grau (2005, p. 23):

(...) promove a superação da ruptura entre a política e a administração, ainda que a sedimentando num deslocamento a partir da máquina pública administrativa até as “esferas públicas autônomas”. Nestas, por um lado, a razão prática se institucionaliza através das normas do discurso, onde os argumentos e não a autoridade e as tradições são decisivos.

Dessa maneira, a teoria do discurso chama a atenção sobre a importância da criação de estruturas comunicativas menos formais que as burocracias, para

enfrentar, de maneira positiva e negociada, as demandas das políticas públicas.<sup>11</sup>

Para Harbermans, não se sustenta a oposição entre complexidade e participação popular descrita por Norberto Bobbio citada alhures, a qual é classificada como armadilha do elitismo democrático. Harbermans contrapõe-se a este diagnóstico do elitismo democrático, que incompatibiliza democracia, participação e racionalidade, ou seja, ele desvencilha o aumento da complexidade administrativa da impossibilidade de participação, conciliando ambos os institutos, ao defender que a democracia se constitui em um fluxo de comunicação que tem seu início nas redes de comunicação da esfera pública, as quais direcionam o processo de produção do poder nas sociedades democráticas (AVRITZER, 1996, p. 19-21).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã, traduz-se em um importante marco na consolidação da teoria não hegemônica, pelo menos em termos teóricos, pois ampliou sobremaneira os direitos políticos e sociais, assegurando expressamente a participação popular na gestão de políticas de saúde, assistência e previdência social, conforme se depreende dos seus artigos 1º e 194, dentre outros. Observa-se que a nova ordem constitucional suplantou o modelo centralizador e autoritário antes vigente.

Destaque-se que, conforme preleciona Maria da Glória Gohn (2003, p.13-14), o entendimento sobre os processos de participação da sociedade civil, bem como sua presença nas políticas públicas, é que nos conduz ao entendimento do processo de democratização do Brasil. Por este motivo, a participação nos termos ora estudado apresenta-se como palavra chave no vocabulário político, sendo frequentemente associada a outros termos, como por exemplo, democracia, cidadania, solidariedade, dentre outros.

Apontada a dicotomia relacionada à participação popular na Administração Pública, cujas teorias dominantes são a hegemônica e não hegemônica, será possível o leitor identificar, nos capítulos seguintes, que esta pesquisa está basicamente ancorada na teoria não hegemônica, haja vista entender que os mecanismos de representação por meio do voto,

---

<sup>11</sup> Ressalta a autora (CUNNIL GRAU, 2005, p. 24), entretanto, que esta abordagem tem limitações, haja vista que localiza todas as suas propostas fora do campo institucional da máquina do Estado, por este motivo, não é possível resolver definitivamente o problema da dicotomia entre política e administração.

apesar de serem importantes no contexto democrático por traduzirem uma das grandes conquistas do Brasil relativamente aos direitos políticos, não podem ser considerados substitutos absolutos das formas de participação popular.

Entretanto, é importante frisar que este posicionamento, não significa que se está relegando em absoluto a teoria hegemônica, haja vista se entender, também, que ambas as teorias, no que couber, deverão ser suplementares e não excludentes, admitindo-se, inclusive, no que refere-se a participação na administração pública, uma *nanoaccountability*, conforme preconiza Medeiros (2008, p. 63), que seria uma *accountability* multipontual que mescla participação e delegação em medida ideal. Subtendendo-se, assim, ser a *nanoaccountability* uma conciliação ideal entre as teorias hegemônicas e não hegemônicas.

Esta concepção importa ser analisada, haja vista que as experiências democráticas demonstram que práticas e saberes produzidos em todo mundo são bem maiores do que o modelo hegemônico, de forma isolada, proclama, pois estão para além daquelas sustentadas pela democracia representativa, sendo a democracia um conceito em aberto, em constante desenvolvimento, no qual as diversas práticas participativas possuem um papel determinante. (PEREIRA e CARVALHO, 2008).<sup>12</sup>

Entende-se, portanto, que para se configurar o Estado Democrático de Direito, preconizado pela chamada Constituição Cidadã de 1998, é fundamental que haja condições e espaços propícios para a existência de uma democracia participativa em todas as esferas da administração pública e não apenas representativa, conferindo, assim, um alto grau de *accountability* nas relações entre estado e sociedade.

Conforme aponta TENÓRIO (2007, p. 53), em um país que impera grandes desequilíbrios e problemas sociais é natural que presidentes sejam vistos como os “salvadores da pátria”. Contudo, de fato, se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, de forma a democratizar o poder. Assim, a colaboração entre sociedade e Estado torna-se cada vez mais necessária.

---

<sup>12</sup> Apontamentos dos autores acerca do projeto “Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa”, organizado por Boaventura Santos.

Estas discussões e conclusões finais não estão dissociadas da realidade dos RPPS's. ao contrário, possui direta correlação, pois estes entes previdenciários, como é o caso do CARUARUPREV, é parte integrante de uma estrutura maior denominada de administração pública.

Portanto, traçando um paralelo entre o que foi dito em sentido amplo (administração pública) para o sentido estrito (RPPS's), tem-se que os regimes próprios de previdência social, devido a sua complexidade, realmente demandam a existência de administradores especializados para melhor conduzir a administração, entretanto, este fator não deve ser excludente da participação direta dos beneficiários, que no caso concreto ocorre essencialmente por meio dos conselhos de previdência, conforme será visto a seguir.

Neste contexto, entende-se que a administração dos RPPS's aproximam-se da teoria hegemônica no sentido de requerer esta especialidade em virtude de sua complexidade normativa e administrativa. Distancia-se, entretanto, pelo fato de que estes quesitos não devem excluir a participação dos seus beneficiários, pois apenas com a gestão compartilhada entre administradores e administrados é que se torna possível a combinação ideal dos objetivos econômicos, políticos e sociais destas estruturas administrativas.

Pelos últimos argumentos, que evidenciam a importância da participação direta dos beneficiários na gestão dos RPPS's, é que entende-se que a teoria não hegemônica melhor se alinha com estas estruturas administrativas, mormente no que se refere a adequação com os pressupostos do processo de democratização pelo qual passou o Estado, conforme já estudado.

Após o estudo da reforma da previdência sob o enfoque da reforma do Estado, evidenciando a importância da participação popular para assegurar os avanços democráticos alcançados com estas mudanças, a qual será posteriormente estudada sob a perspectiva da *accountability*, passa-se a análise mais pontual dos Regimes Próprios de Previdência Social, objetivando a abordagem de seus fundamentos teóricos e jurídicos.

## **CAPÍTULO II – REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS’S**

### **2.1 RPPS’s: fundamentos teóricos e jurídicos de constituição e regulamentação**

No capítulo anterior foi possível se obter uma visão geral sobre os principais macos e pressupostos das reformas do Estado, bem como das reformas ocorridas na previdência social. Estas últimas foram abordadas em sentido amplo, abrangendo as mudanças estruturais e específicas quanto ao sistema de financiamento e concessão de benefícios.

Neste capítulo, a análise proposta é mais restrita sobre os RPPS’s no que se refere a sua criação e funcionamento administrativo, ou seja, com foco na gestão implementada nestes entes administrativos, para que ao final, se tenha uma base teórica suficiente para a análise do objeto de estudo, qual seja, o desempenho e *accountability* no CARUARUPREV.

Destarte, para se compreender o atual modelo previdenciário brasileiro, especialmente no que se relaciona aos RPPS’s, faz necessária uma breve digressão sobre a evolução histórica e jurídica da política pública de seguridade social, pois conforme já exposto anteriormente, a previdência é um dos tripés da seguridade social, uma vez que esta encontra-se subdividida em: assistência, previdência e saúde, nos termos da Constituição Federal de 1988.

A seguridade social é instrumento de contraposição ao denominado risco social, o qual se manifesta para aquele que vive da força de seu trabalho das mais diversas formas, como por exemplo, a velhice, a doença e a incapacidade (JORGE, 2005, p.11). Entretanto, dentro deste tripé da seguridade social, a previdência distingue-se das demais políticas públicas por ter caráter compulsório e contributivo para todos aqueles que exercem um papel laboral ativo no país. Esta regra, atualmente, aplica-se tanto ao RGPS, quanto aos RPPS’s, pois conforme já citado anteriormente e ratificado a seguir, com as reformas implementadas na previdência, os benefícios concedidos aos servidores públicos perderam sua característica premial.

Traçando-se uma análise histórica, verifica-se que muitos autores apontam que a previdência social tem um berço bismarckiano, haja vista que o seu surgimento ocorreu na

Alemanha, no ano de 1883, de Otto Von Bismarck, o qual lançou um plano de seguros sociais de caráter geral e obrigatório. Certamente, outras normas precederam ao plano do estadista alemão, a exemplo da chamada Lei das minas do ano de 1842, na Inglaterra, dentre outras leis austríacas, entretanto, nenhuma delas tiveram o mesmo alcance e amplitude da lei de seguros sociais de Bismarck. (PEREIRA JÚNIOR, 2004)

Sobre o início da constitucionalização dos direitos sociais relacionados à previdência, esta ocorreu na forma de normas programáticas no México, a partir do ano de 1917, e na Alemanha, a partir do ano de 1919 (Constituição de Weimar). Entretanto, vários foram os instrumentos surgidos no Direito Internacional voltados para a consagração e concretização dos direitos sociais, dentre os quais podem ser citados: a Declaração Americana Dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Carta Social Européia (1961), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) (PEREIRA JUNIOR, 2004).

No Brasil a evolução da proteção social inicia-se com a Constituição de 1824, que em seu art. 179, XXXI, dispôs sobre a assistência social, entretanto, não possuía exigibilidade. Na Constituição de 1891, nos arts. 5º e 75, havia previsão de prestação de socorro pela União aos Estados que padecessem de calamidade pública, outrossim, inovou ao disciplinar que aos funcionários públicos seria devida aposentadoria, desde que por motivo de invalidez.

Ainda sob a vigência da Constituição de 1891, infraconstitucionalmente, o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que ficou conhecido como Lei Eloy Chaves, representou efetivamente a primeira norma previdenciária brasileira. Ela permitia a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), suprimindo as lacunas constitucionais. A partir de 1933 as CAPs foram sendo substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) (MARTINS, 2004, p.13).

Em seguida, a Constituição de 1934 instaurou o modelo tripartite de financiamento, determinando que os recursos deveriam advir da União, dos empregados e dos

empregadores<sup>13</sup>. Por sua vez, a Constituição do ano de 1937, de característica autoritária, não se compatibilizou com a sua antecessora e silenciou quanto à forma de custeio do sistema.

Já as Constituições de 1946 e 1967, pouco inovaram na ordem jurídica, entretanto, merecem destaque as modificações infraconstitucionais compreendidas nesta época, quais sejam: a) a publicação da Lei nº 3.807/1960 (Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS), que reuniu num único dispositivo as regras de custeio e benefícios, organizando o sistema de previdência social até então inexistente; b) o Decreto nº 34.586/1953, que fundiu todas os IAPs num único órgão, qual seja, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS; c) a Lei nº 6.439/1977, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, cujo objetivo era reorganizar a previdência social (MARTINS, 2004, p.14).

Por fim, a Constituição de 1988, atualmente vigente, restaurou o estado democrático de direito, suplantando o autoritarismo e subdividindo a seguridade social em três áreas distintas e definidas: assistência, saúde e previdência, assegurando a todos um mínimo assistencial por meio da universalidade de cobertura, nos termos do art. 194:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

No que tange especificamente a previdência, esta retomou seu caráter contributivo e solidário, pois conforme dispõe o art. 195, *caput*, da Constituição Federal de 1988, a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, além dos recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ademais, foi na vigência da atual Constituição, após todas as transformações ocorridas no Estado, as quais resultaram nas publicações das Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03<sup>14</sup>, que a previdência social passou a ser dividida em dois sistemas básicos: o Regime Geral da Previdência Social – **RGPS** e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – **RPPS**.

---

<sup>13</sup> Este sistema, ainda hoje é adotado, nos termos do art. 195, da Constituição Federal de 1988.

<sup>14</sup> Esta alterações foram abordadas pontualmente no capítulo I, no item 1.2 que se refere aos novos rumos da previdência do servidor público.

O primeiro está disciplinado no art. 201, da Constituição Federal, sendo instituído pelo Estado e administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, Autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, que em linhas gerais destina-se a segurar todas as pessoas que contribuem para este regime e não estão filiadas ao RPPS's.

O segundo é instituído pelos entes da Federação brasileira, ou seja, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destinando-se a segurar os servidores públicos de cada ente, está disciplinado no art. 40, da Constituição Federal, cujo dispositivo deverá ser observado com bastante acuidade para se ter a exata compreensão da abrangência dos RPPS's. Nos termos do referido artigo, apenas aqueles titulares de cargos efetivos vinculam-se ao regime próprio, ao RGPS é que estão sujeitos os ocupantes de emprego público, cargo temporário e os investidos em cargos comissionados, desde que tenham apenas esse vínculo estatutário. Da mesma forma, vinculam-se ao RGPS os contratados temporariamente para suprir excepcional interesse público (NÓBREGA, 2006, p. 116).

Destaque-se que, no caso citado acima, a terminologia servidor público é empregada em seu sentido estrito, referindo-se aqueles que possuem vínculo estatutário com a administração pública, ou seja, aqueles ocupantes de cargos públicos providos por concursos públicos, nos moldes do art.37, II, da Constituição Federal ou aqueles beneficiados pela estabilidade extraordinária prevista no art. 19, dos atos de disposições constitucionais transitórias.<sup>15</sup>

Da definição acima, tem-se, portanto, que o servidor público é beneficiário do RPPS, destacando-se que o termo beneficiário é o gênero das espécies segurados e dependentes. Destarte, podemos afirmar que beneficiários são: os segurados e seus respectivos

---

<sup>15</sup> “Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.”

dependentes, dentre os quais se incluem os cônjuges, companheiros, filhos, pais e irmãos dos segurados, na forma preestabelecida na legislação de cada ente.<sup>16</sup>

Em termos econômicos, sempre que se refere aos RPPS's, é importante destacar, conforme já feito anteriormente, que em um passado recente a previdência dos servidores públicos era custeada com recursos exclusivos dos órgãos públicos a que estavam vinculados, ou seja, não havia obrigatoriedade legal quanto à contribuição por parte destes trabalhadores. Ocorre que com o advento da Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993, foi incluído o parágrafo 6º do art. 40 da Constituição Federal, cuja redação implicou que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores ativos, na forma da lei.

Estas mudanças foram precursoras dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS's, que começaram a surgir logo em seguida, com a Emenda Constitucional 20/98, como uma forma de amenizar a crítica situação financeira enfrentada sistema previdenciário brasileiro daquela época. A esse respeito, Nóbrega (2002, p.79, *apud* NÓBREGA, 2006, p. 52) expõe:

O período de 1995-1998 pode ser encarado com um período de profunda crise nos Estados com piora da situação fiscal e, no caso do Governo Federal, a criação de fontes temporárias de contenção fiscal com o intuito, basicamente, de melhorar o resultado primário das contas do governo.

Os RPPS's, portanto, são frutos das reformas previdenciárias brasileiras, em especial, da realizada através da Emenda constitucional nº 20/98. Assim, visando atender a uma exigência constitucional, política e econômica os Municípios e os Estados brasileiros começaram a instituir seus Regimes Próprios de Previdências, a fim de garantir uma melhor gestão das contribuições previdenciárias, mantendo seu equilíbrio financeiro e atuarial.

---

<sup>16</sup> Na Lei nº 4.453/05, do CARUARUPREV, por exemplo, são definidos como dependentes, no art.8º, as seguintes pessoas:

- a) Classe I – o cônjuge a (o), companheira (o) e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos de idade ou inválido, que vivam sob a dependência econômica do segurado;
- b) Classe II – os pais dependentes economicamente;
- c) Classe III – os irmãos não emancipados, de qualquer condição, menores de vinte e um anos ou inválidos.

Não obstante o período que não havia uma definição unificada sobre as contribuições dos servidores públicos, antes da instituição do Regime Jurídico Único, muitos entes possuíam servidores sob o vínculo celetista, cujas contribuições patronal e servidor eram repassadas para o RGPS. Dentro desta realidade, como bem afirma Nóbrega (2006, p.59), a questão financeira também contribui para o crescente número de RPPS's, pois com a criação destes regimes, os entes puderam se livrar a curto prazo dos encargos pagos com INSS e FGTS, que, juntos, representam cerca de 30% das respectivas folhas de pagamento. Esta tomada de decisão, depende, claro, dos resultados de viabilidade de instituição dos RPPS's, que são obtidos por meio do cálculo atuarial.

Este cálculo atuarial é uma importante ferramenta na gestão dos RPPS's, pois com a utilização de método atuariais matemáticos indica a viabilidade do ente previdenciário, além de dimensionar com precisão o montante de recursos e de contribuições necessárias ao pagamento de benefícios atuais e futuros em longo prazo. Para tanto, leva em consideração os atos de gestão, o valor do patrimônio da entidade, assim como sua liquidez e solvência.

No Estado de Pernambuco, segundo Oliveira (2009), após a publicação da lei Federal nº 9.717/98 e da Emenda Constitucional nº 20/98, verificou-se uma verdadeira febre de criação de RPPS's, sem que houvesse a devida análise e customização, de forma a observar, dentro dos limites legais e constitucionais, as características específicas de cada Município. Via de regra, optou-se, naquela época, por um modelo padrão sugerido pela Associação Municipalista de Pernambuco – AMUPE e seu braço previdenciário AMUPREV.

Antes mesmos de todas as modificações aqui citadas, o Município de Caruaru, de forma pioneira, instituiu seu RPPS desde 1985, por meio da Lei municipal nº 2.984, o qual manteve-se como único no Estado de Pernambuco até a reforma previdenciária de 1998 (OLIVEIRA, 2009). Cabendo destacar, entretanto, que até a publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, o RPPS de Caruaru, que era regido pela Lei municipal nº 2.984/85, oferecia aos seus segurados não apenas previdência, mas também serviços de assistência social e saúde, sendo estes dois últimos foram vetados pela referida Emenda.

Destaque-se, ainda, que após a reforma previdenciária, realizadas através da Emenda Constitucional 41/03, a instituição do RPPS deixou de ser opcional e tornou-se obrigatória para os entes federados, ou seja, para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

conforme disposições do art. 149, §1º, da Constituição Federal<sup>17</sup>. Assim, à medida que estes regimes são instituídos, os servidores públicos de cada um destes entes passam a ser obrigatoriamente vinculados aos seus respectivos RPPS, e não mais ao RGPS, como ocorria anteriormente.

Neste contexto, ressalta-se que pelo fato da instituição dos RPPS's ter adquirido um caráter obrigatório com a Emenda Constitucional nº 41/2003, há quem defenda que mesmo que o ente não tenha criado ainda o seu regime previdenciário próprio, os servidores titulares de cargos efetivos não deveriam sujeitar-se a aplicabilidade das regras do RGPS, mas sim as regras instituídas para os RPPS's, que em alguns aspectos se mostra mais vantajosa para o segurado (SILVERIO, 2005, p.22)<sup>18</sup>. Compartilha-se desta corrente, por entender-se que seria inconstitucional manter o vínculo destes servidores ao RGPS, haja vista a Constituição determinar expressamente a criação de regimes próprios.

Ainda tratando do enfoque legal, é importante frisar que infraconstitucionalmente, os RPPS's possuem suas normas gerais atinentes ao seu funcionamento e regulamento previstas na já citada Lei Federal nº 9.717/98, assim como na Lei nº 10.887/04. Entretanto, ressalta-se que a instituição destes regimes previdenciários depende de lei específica do ente federado, a qual disciplinará de forma especificada as regras próprias de cada ente, mas sempre observando a legislação federal e Constitucional, o que faz as leis dos entes federados serem praticamente idênticas.

---

<sup>17</sup> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

~~§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. ([Parágrafo Renumerado pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))~~

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

<sup>18</sup> Para citar algumas destas vantagens existentes nos RPPS's, podem ser citadas: a) inexistência do teto para contribuição e concessão de benefícios como ocorre no RGPS, que atualmente é de R\$ 3.916,20 (três mil novecentos e dezesseis reais e vinte centavos); b) contribuição mínima de 10 anos para aposentadoria por idade; c) inexistência do fator previdenciário; d) possibilidade de percepção de benefício com direito a paridade, ou seja, direito de ter reajuste na mesma data e proporção que os servidores ativos no cargo em que serviu de referencia para concessão do benefício.

A partir do que foi argumentado, considerando que esta pesquisa objetiva análises sobre *accountability* e desempenho do CARUARUPREV, é oportuno destacar que as leis federais acima citadas, em especial a Lei nº 9.717/98, que dispõe sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS's, possui dispositivos que tem relação direta com estes institutos de controle e participação:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e **participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;** (grifo nosso)

Do dispositivo acima, verifica-se que a implementação de uma gestão previdenciária *accountable*, ou seja, participativa, transparente e controlada, não se apresenta como um discricionariedade para o gestor público, mas sim como uma imposição legal a ser cumprida sob pena de punições para os RPPS's, que poderá sofrer severas restrições. Cabe ressaltar que estas penalizações não se limitam apenas aos entes previdenciários, elas se estendem também aos gestores e até mesmo aos conselheiros previdenciários, que são as pessoas designadas para o cumprimento do disposto no art. 1º, VI, da Lei nº 9.717/98.

Apresenta-se abaixo o dispositivo da Lei nº 9.717/98, que trata das referidas restrições e penalidades:

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001](#))

Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da [Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977](#), e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais.

Na prática, estes ônus são aplicados quando do julgamento das prestações de contas dos RPPS's, após auditorias que essencialmente ocorrem por meio dos Tribunais de Contas e Ministério da Previdência Social.

À luz do que fora exposto, verifica-se que a legislação que trata da organização e funcionamentos dos RPPS's exige a existência de uma gestão compartilhada, que na prática, viabiliza-se por meio da criação dos conselhos previdenciários, conforme preconiza a Lei Federal nº 9.717/98. Desta forma, como se pretende analisar o desempenho e *accountability* no CARUARUPREV, necessariamente tem-se que passar ao estudo destes conselhos, haja vista entender-se que este arranjo institucional representa o meio precípua para se alcançar uma administração *accountable*, pois permite, ao menos no campo formal e teórico, que os administrados participem ativamente da gestão.

## **2.2 O papel dos conselheiros previdenciários na gestão compartilhada dos RPPS's**

Considerando o contexto no qual estão inseridos os conselhos previdenciários, este estudo reserva este tópico para evidenciar o papel dos conselheiros previdenciários na gestão compartilhada dos RPPS's buscando viabilizar as respostas às perguntas de pesquisa, pois conforme já relatado, entende-se que a função reservada aos que compõem esta estrutura administrativa guarda correlação direta com *accountability*, a qual representa o cerne da pesquisa, uma vez que pretende-se o estudo do desempenho e *accountability* no RPPS do Município de Caruaru, o CARUARUPREV.

A relevância desta abordagem ganha maior proporção quando consideramos as constatações obtidas na pesquisa de Oliveira (2009), a qual coaduna-se completamente com o objeto de estudo desta dissertação, uma vez que tratou da análise sobre a criação e funcionamento de conselhos previdenciários de diversos Município de Pernambuco.

Dentre as constatações de Oliveira (2009), destacam-se:

Analisando a estruturação e funcionamento dos regimes próprios de previdência, no decorrer de toda nossa investigação entendemos adequada a metáfora de que **os conselhos assemelham-se, em sua grande maioria, a um retrato de um parente ilustre ou de uma autoridade que enfeita uma parede.**

**É citado, reverenciado, tido como de grande importância, mas só isso. Não opina, não interage, não tem voz nem vez.** Muitas vezes sequer nos damos conta de sua presença silente. Dito de outra maneira, mais uma vez registramos a necessidade precípua da compreensão das leis, estatutos, regimentos, resoluções como situações ideais enquanto discursos escritos, racionalmente elaborados, representações sociais de uma realidade que, naturalmente, decorrem de um processo de elaboração, promulgação e aplicabilidade. (*grifo nosso*)

Diante de tais constatações, sem objetivar empreender uma pesquisa meramente idealista, dissociada da realidade, sem dúvidas, faz-se necessário entender como a regulamentação deste mecanismo de participação está posto na legislação vigente, ou seja, quais são as atribuições legais que lhes são conferidas e qual o real papel deste conselheiros na gestão dos RPPS's. Desta forma, será possível estabelecer a correlação entre os conselhos previdenciários e a *accountability*.

Nos termos da legislação vigente, e com base nos pressupostos dos princípios que regem o Estado democrático de direito, constata-se que os conselhos previdenciários, teoricamente, deveriam representar o meio mais eficaz para assegurar a *accountability* dos RPPS's, tanto é que sua previsão está estabelecida em lei, cuja ausência poderá ocasionar uma série de restrições tanto para o ente previdenciário quanto para o ente federado, que poderá ter o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, suspenso, nos termos da Lei Federal nº 9.717/98:

Art. 10. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

(...)

§ 3º **A unidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados.**

Art. 27. **O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, atestará o cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências**

**estabelecidos na Lei nº 9.717, de 1998, na Lei nº10.887, de 2004, e dos parâmetros estabelecidos nesta Portaria, nos prazos e condições definidos em norma específica do MPS.**

Art. 28. O descumprimento do disposto na Lei nº 9.717, de 1998, e nesta Portaria pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará:

- I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;
- II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União;
- III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.
- IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

Art. 29. **O MPS exercerá a orientação, supervisão e acompanhamento dos RPPS** e dos fundos previdenciários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio dos procedimentos de auditoria direta e auditoria indireta. (*grifo nosso*)

Para melhor ilustrar as exigências para emissão do referido certificado de regularidade previdenciária pelo Ministério da Previdência Social-MPS, deve-se consultar o anexo III desta dissertação, o qual apresenta todos os critérios de avaliação de regularidade, acompanhados das respectivas fundamentações legais. Ressalte-se que da análise do referido anexo, percebe-se que não há uma regra preestabelecida quanto a forma que deve assumir as estruturas participativas nos RPPS's, entretanto, na prática, elas organizam-se na forma de conselhos previdenciários, pois tomam por base uma minuta de projeto de lei expedida pelo Ministério da Previdência Social para criação destes regimes previdenciários, a qual está disponível no site [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br).

Quanto as funções atribuídas a estes conselhos, estas envolvem toda a atividade de controle e fiscalização do funcionamento da entidade, que vão desde o orçamento às contratações, da concessão de benefícios à regularidade contábil, da emissão de pareceres sobre processos de prestação de contas e política de investimento à aplicação dos recursos previdenciários (OLIVEIRA, 2009).

Outrossim, ainda sobre a base jurídica correlacionada à matéria ora abordada, vale salientar que o anseio de se estabelecer uma administração pública *accountable* não possui apenas previsão infraconstitucional, ao contrário, a Constituição brasileira de 1988, já em seu preâmbulo, exterioriza a intenção de se estabelecer um Estado democrático de direito, o que

se torna possível não apenas por meio do voto, mas sobretudo, por meio da participação popular efetiva, como é o caso dos conselheiros dos RPPS's. Portanto, quando a lei estabelece a necessidade de criação destas instâncias participativas, as quais se materializam por meio dos referidos conselhos, está reproduzindo uma imposição constitucional, de forma a sincronizar o ordenamento jurídico.

Estes avanços na direção da democratização da esfera pública, constatados no texto da atual Constituição, já foi abordado no capítulo I desta dissertação, sendo possível perceber que a redemocratização do Brasil fomentou o surgimento de novas propostas para a administração pública, mormente no que se refere à transição da administração burocrática para a administração gerencial, também chamada de “nova administração pública”, a qual se consolidou nos anos 90 durante a gestão do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Este novo modelo objetivava sujeitos sociais mais conscientes de seus direitos e deveres numa sociedade mais democrática (PEREIRA, 1997).

Ainda sobre este processo de redemocratização, preconizou Pereira (1997):

Esta reforma em curso, da forma que a vejo, não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Por isso ela exige a participação ativa dos cidadãos.

Diante do exposto, evidente que não basta a lei disponibilizar mecanismos de participação visando a *accountability* na administração pública. Do mesmo modo, não basta apenas o intuito puro e simples dos administrados para exercerem uma gestão compartilhada, por meio do fomento da participação e do controle. Neste contexto, para se alcançar uma administração pública *accountable* faz-se necessário uma conjugação de fatores, pois o êxito ou fracasso dos mecanismos de participação dependem do nível de compromisso do governo e o envolvimento da sociedade (SILVA, 2009, p. 325).

Percebe-se, assim, que estamos diante de um processo no qual deve haver um equilíbrio dos dois lados, quais sejam, da administração pública e da sociedade. Deve o gestor público, em cumprimento à lei, promover mecanismos de fomento para uma administração participativa e transparente, ou seja, *accountable*. Por outro lado, faz-se

necessário o engajamento e interesse dos cidadãos para o exercício desta participação, a qual, para ser efetiva e eficiente, deverá ser precedida de conhecimento, devendo este ser promovido por meio das ações de governo. Afinal, não é possível participar e controlar algo que não se tem um mínimo de conhecimento.

Neste sentido, Nuria Cunnil Grau (2005, p.24), ao traçar um comparativo entre a teoria neo-republicana com a criticada teoria da comunicação de Harbermas, aponta que na primeira teoria se busca promover a colaboração e o co-exercício da autoridade por parte dos cidadãos, assim conclui-se que “tanto uma administração dinâmica como uma ativa cidadania constituem condições de uma administração pública democrática”, embora ressalte a autora que estes não são os únicos fatores para assegurar a existência de uma administração pública democrática.<sup>19</sup>

Desta forma, é possível se alcançar inovações institucionais que irão se traduzir em um desenho institucional que potencializa as ações coletivas da sociedade no sentido do exercício deste controle social, suplantando uma herança política dotada de autoritarismo, subjetivismo e descrédito por parte dos governados.

A inovação, transparência e responsabilidade social são fatores que garantem a credibilidade das instituições públicas, sendo o conhecimento o instrumento essencial para o *empoderamento* do cidadão a participar da tomada de decisões em benefício próprio ou da comunidade, sem perder de vista a consciência de responsabilidade por suas escolhas. Com isto, percebe-se que a educação é um instrumento eficaz para se alcançar estes fins (SILVA, 2009, p.325-326).

Quanto ao termo *empoderamento*, destacam-se os apontamentos de Lubambo e Coêlho (2005, p. 259), os quais trazem uma definição que se coaduna com este estudo:

---

<sup>19</sup> Entende-se que deverá haver um equilíbrio entre a racionalidade comunicativa e uma cidadania ativa para que se possa alcançar uma administração pública mais democrática.

Quanto a teoria neo-republicana, a autora faz uma crítica quanto a dicotomia entre democracia e eficiência, ressaltando que por esta corrente costuma-se admitir que a democracia não é conciliável com a eficiência, porque, para que a primeira se realize, a segunda será sacrificada. Portanto, esta teoria sacrifica o princípio da eficiência.

No que se refere a crítica da autora a teoria da comunicação de Harbermas, ver item 1.3.

Neste contexto, a autora reconhece a importância destas duas teorias, entretanto, afirma que, simultaneamente, nenhuma delas dá respostas concretas sobre a possibilidade de controle da administração pública pelos representantes políticos.

Empoderamento, neste debate, é entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidade das comunidades pobres e excluídas, de forma a dotá-los de condições de participar da implementação de políticas públicas e ativamente do processo deliberativo, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por tais deliberações, tornando-as mais transparentes e efetivas”

Todos os argumentos até aqui exposto pressupõem mudanças, neste sentido, estes autores (LUBAMBO E COÊLHO, 2005, p. 259-260), baseados em Bonfim e Silva (2003), alertam para o fato de que qualquer mudança, mormente as que tem o propósito de *empoderamento*, são dotadas de um certo dispêndio para administração pública, tanto do ponto de vista da ação coletiva, quanto da mobilização dos recursos públicos.

Com estas afirmações, não se quer dizer que o processo de *empoderamento* não seja viável ou possível, ao contrário, pretende-se apenas alertar que a consolidação deste processo demanda um certo tempo, sendo necessários, além das mudanças no desenho institucional da administração, certos pré-requisitos históricos e de capital social. Neste sentido, o *empoderamento* de atores sociais permite potencializar a ação coletiva que, consequentemente leva à mudanças institucionais e legais.

Retomando a questão do conhecimento neste processo que busca a *accountability* na administração pública, cumpre ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, órgão público incumbido de exercer o controle externo da administração pública, tem compartilhado do entendimento exposto, pois desenvolve diversas ações educacionais junto à comunidade por meio da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães – ECPBG, que tem como principal função a disseminação do conhecimento no âmbito da gestão pública. Nesta perspectiva de aprendizagem e do crescimento organizacional, a Escola “mantém uma visão de futuro alinhada a processos de pesquisa e de gestão do conhecimento, coordenando diversas ações com vista a aprimorar esse campo de desenvolvimento no âmbito individual, dos grupos e da organização como um todo”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Esta informação esta contida no site da ECPBG <http://www.tce.pe.gov.br/escola/index.php> (acesso em 24.05.2012, às 15:50).

Outro ponto que merece destaque nesta discussão é o princípio constitucional da eficiência. Chama-se atenção, nesta discussão, que todas estas ações em busca da *accountability*, também possuem correlação direta com o princípio da eficiência, o qual foi introduzido no ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, sendo fruto das ações contidas no Plano Diretor, aprovado pela Câmara da Reforma Estatal e pelo Presidente da República, em 1995, objetivando mudanças na administração pública brasileira e o enfrentamento da crise do Estado, pautando-se no modelo gerencial de gestão, que por sua vez, fundamenta-se no princípio do exercício da cidadania (CAIO E MARQUES, 2009, p. 42).

Estudos sobre capital social revelam que a eficiência das políticas públicas possui correlação direta com a ampliação da participação, o controle social e da transparência (LUBAMBO E COÊLHO, 2005, p. 259-260). Destarte, confirma-se o entendimento de que o processo de *accountability* na administração pública tem como pressuposto o princípio da eficiência, o qual, em sua efetividade, irá promover a participação da sociedade na gestão pública, que no exercício do controle social dotará o sistema de uma maior transparência e credibilidade, produzindo o que Putnam (1993:8), citado por Lubambo e Coêlho (2005, p. 258), denomina de “estoque de confiança recíproca” .

Ainda sobre o princípio da eficiência, contrariando a teoria elitista da democracia, segundo a qual há uma dicotomia entre democracia e eficiência, Nuria Cunnil Grau (2005, p.29) aponta que participação e eficiência não são conceitos contraditórios, porquanto se tornam, cada vez mais, complementares. Ademais, este processo de democratização além de reduzir as resistências, permite a transição de uma administração hierárquica a uma interativa.

Não obstante a constatação de que se fazem necessários alguns aprimoramentos institucionais para se alcançar a “nova administração pública” sintetizada por Pereira (1997), e que do mesmo modo é necessário alcançar patamares mais elevados de conscientização políticas dos administrados para o exercício da cidadania, cumpre salientar que apesar destes entraves, é inegável que a administração pública continua sendo a principal interface de comunicação entre o cidadão e o Estado, sendo, portanto, de extrema importância que se busque o aprimoramento dos modelos de gestões para que se possa dar uma resposta à altura

dos anseios crescentes da população por serviços públicos eficientes e dotados de transparência (BENZ e SICZÚ, 2009, p. 226).

Trazendo toda a discussão deste capítulo para o caso dos RPPS's, tem-se que os conselhos previdenciários, previsto na legislação federal, qual seja, Lei 9.717/98, e disciplinado pelas leis locais nos entes federativos que criam suas previdências próprias, apresenta-se como uma a fonte precípua do controle social, sem os quais os beneficiários destes regimes ficam impedidos de exercer um controle social efetivo, conseqüentemente, mais difícil será a existência de *accountability* nestas entidades.

Como bem assevera Oliveria (2009), a literatura sobre conselhos municipais de previdência social é bastante escassa, quase inexistente na verdade, por este motivo é que faz-se necessária a associação deste estudo com pesquisas que tratem dos temas: política pública de previdência social, participação popular e democratização da gestão pública. Com este intuito é que foram abordadas estas temáticas, assim como aquelas associadas ao processo de redemocratização do país, princípio da eficiência, gestão do conhecimento e *empoderamento*. Ao final, com toda esta abordagem, chegou-se ao instituto da *accountability*, que neste nesta dissertação é compreendida como uma síntese de todos estes fatores.

Oliveira (2009), fazendo um correlação direta entre conselhos previdenciários e *accountability*, utiliza a definição de O'Donnell (1998, p.28 *apud* OLIVEIRA, 2009), segundo o qual a *accountability*, pode ser dividida em horizontal e vertical. A vertical é a existente em países nos quais existem eleições razoavelmente livres e justas, cujo processo de premiação ou punição dos gestores ocorre por meio da sociedade quando do exercício do direito do voto nas eleições seguintes. A horizontal, por sua vez, complementa a vertical para conferir um maior controle e transparência na gestão pública, caracterizando-se em mecanismos de participação popular. Neste sentido é que Oliveira (2009) afirma que aos conselhos previdenciários cumpre o poder dever de efetivar a *accountability* horizontal.

Neste diapasão, conclui-se que o papel dos conselheiros previdenciários é cumprir uma exigência legal e constitucional, que traduz-se na gestão compartilhada preconizada na Lei nº 9.717/98, que trata das diretrizes gerais dos RPPS's. Do ponto de vista social e político, estes conselheiros são atores fundamentais para democratização da gestão, fato este

que, conseqüentemente, garanti a concretização do princípio da eficiência, o qual tomou conotação constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19/98.

Deste modo, se há uma cultura nos RPPS's de que os conselhos previdenciários servem apenas para cumprir uma formalidade legal, não possuindo qualquer efetividade na prática, faz necessário a quebra desta rotina construída ao longo do tempo e buscar novos conceitos e ferramentas para viabilizar a atuação efetiva destes conselhos, cabendo a administração pública o primeiro passo para promover a gestão participativa prevista em lei.

Neste sentido, acredita-se que a capacitação dos conselheiros seria um importante passo, afinal, conforme leciona Benz e Siczú (2009), em seus estudos sobre gestão do conhecimento, “estamos vivenciando a era da informação, num modelo que por alguns é chamado de Sociedade do conhecimento, ou mesmo de economia baseada no conhecimento”.

Quanto a existência meramente formal dos conselhos previdenciários, há que se destacar, que nestes casos, poder-se-ia dizer que há participação na administração pública, entretanto, este tipo de participação que é inerte aos processos decisórios e de controle, por si só não são suficientes para se alcançar a *accountability*, pois inexiste o reequilíbrio de poder. Definitivamente os conselhos precisam ter efetividade para serem associados aos conceitos de participação, democratização e eficiência.

Caso sejam desconsiderados os apontamentos acima, a administração pública, na qual encontram-se inseridos os RPPS's, estão fadados a regredir às formas patrimonialistas de governo, nas quais prevalecem o subjetivismo em detrimento do interesse público. Nesta hipótese, seria desconsiderar todos os avanços alcançados e pretendidos com as reformas pelas quais passaram o Estado até os dias atuais.

Neste sentido, aponta Nuria Cunnil Grau (2005, p. 26):

Se a capacidade de governar fundamenta-se no corporativismo, no clientelismo e no patrimonialismo, em última instância a administração pública será dominada pelos interesses particulares. Por outro lado, se as instituições políticas são debilitadas, o controle político sobre a administração pública também o é. A qualidade do sistema político não constitui, pois, uma variável independente da qualidade da administração pública. Ao contrário, há uma relação direta entre ambas.

Sem desconsiderar a importância da reforma administrativa, certamente novos avanços devem ser buscados, pois conforme assevera Núria Cunnil Grau (2005, p. 15), para se colocar efetivamente a administração pública a serviço da cidadania:

(...) muitas reformas se fazem necessárias, sendo uma delas o aperfeiçoamento dos sistemas de controle, de modo a se evitar a privatização das decisões públicas. Portanto, parecem imprescindíveis não apenas uma reforma política, que democratize o sistema político, como uma reforma administrativa, que profissionalize (e flexibilize) a função pública. Para tornar viáveis essas mudanças, e ao mesmo tempo conseguir um reequilíbrio de poderes, cabe adotar como estratégia a democratização da administração pública, que, por sua vez, exige uma cidadania provida de meios reais capazes de influenciá-la. Será então necessário não só ampliar a perspectiva que habitualmente se tem sobre os possíveis mecanismos de controle, mas também levar em conta que não haverá uma legítima democratização da administração se, nessa tentativa, ela acaba prejudicada em sua capacidade de produzir bens e serviços públicos de qualidade para todos.

Ainda sobre democratização na administração pública, continua a autora (GRAU, 2005, p. 17), a ressaltar que os resultados administrativos, neste sentido, continuarão sendo insignificantes enquanto os circuitos de poder da própria administração pública estiverem dominados por interesses particulares, seja da burocracia, das corporações econômicas privadas ou daqueles estritamente partidários. A baixa qualidade de bens, serviços e regulamentações públicas, costumam ter atrás de si um problema básico: o *déficit* de controle da sociedade sobre o Estado.

A partir do que se foi argumentado, reafirma-se que os conselhos previdenciários representam um mecanismo importantíssimo no processo de democratização da administração pública, sendo necessário, entretanto, dotá-los de meios capazes de exercer influência na gestão para que não fiquem fadados ao insucesso com relação ao que a lei propõe. Em outras palavras, é preciso que a administração adote rotinas administrativas que capacitem os conselheiros ao exercício de suas funções, caso contrário, realmente o que se terá são conselhos que existem apenas no plano formal para cumprir uma exigência legal, reafirmando, assim, a grande capacidade do brasileiro em superar a ordem legal.

### **2.3 *Accountability*: pressuposto para legalização dos RPPS's**

Até onde foi pesquisado, observa-se que não obstante os avanços implementados pelas reformas abordadas neste estudo, é possível se perceber que há uma tendência natural de se concentração dos estudos sempre no que se relaciona as questões econômicas e política. Quanto aos RPPS's esta tendência conduz sempre aos assuntos de cunho patrimonial e contábil, os quais estão diretamente ligados ao equilíbrio financeiro e atuarial destes regimes.

Entretanto, na temática proposta para esta pesquisa científica não se pode preterir o estudo da *accountability*, mormente porque, como será visto a seguir, esta é condição indispensável para que os RPPS's mantenham-se regulares perante o Ministério da Previdência Social-MPS, órgão responsável pela emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Nesta perspectiva, o primeiro esforço é no sentido de conceituar o termo *accountability*, o que se apresenta como um verdadeiro desafio, pois até onde foi estudado, percebe-se que muitos autores, apesar de utilizar a expressão, não apresenta um conceito bem definido e estruturado. Por outro lado, alguns autores que se propõem a conceituá-lo ou classificá-lo, não se chega a um consenso (MOTA, 2006).

Relativamente a este processo, Pinho (p.1346, 2009) ressalta que há um certa dificuldade de tradução deste termo para a língua portuguesa, adotando-se, inclusive, um pressuposto de que não há uma palavra única que expresse este termo para o português, entretanto, as conceituações existentes são convergentes (PINHO, p. 1346, 2009).

Conforme ressalta Nuria Cunill Grau (2006, p.263), sempre que se pretende referir-se à responsabilização na Administração Pública, surge um certo incômodo, isto porque precisa-se traduzir um termo que por si só já é impreciso, qual seja, *accountability*. Por certo, dentro do conceito de *accountability* insere-se a responsabilização e por vezes estes termos são usados como sinônimos, contudo, conforme afirma a autora, eles não são sequer equivalentes, haja vista o primeiro possuir mais conotação que o segundo. Entretanto, para além das aparentes dificuldades terminológicas, existe um problema-chave que deve ser

revelado: “a necessidade de legitimar a discricionariedade daqueles que exercem o poder em nosso nome, nós cidadãos.” (GRAU, 2006, p.263).

Conforme apontamentos de Mota (2006), em seu estudo sobre a *accountability*, é “no campo da discricionariedade, em que é possível maior elasticidade na ação e a escolha tem como base critérios com um traço de subjetividade que a ação política terá de ser mais controlada”, assim, esta obscuridade do poder discricionário, para ser legítima, necessita de mecanismos de controle, publicidade e transparência, sendo todos estes conceitos correlatos a *accountability*.

À luz destas considerações preliminares, sem pretender solucionar o impasse quanto à conceituação da *accountability*, mas priorizando esta visão mais ampla que busca a legitimação da discricionariedade dos que estão no exercício do poder, adota-se, neste estudo, a premissa de que *accountability* suporta diversas nuances interpretativas, não podendo simplesmente relacionar-se de forma estanque apenas com termos que indiquem: defesa de interesse público, participação ou democracia.

Neste sentido, destacam-se os apontamentos de Medeiros (2008, p.57), que ao tratar das questões afetas a legitimidade, democracia e *accountability* no Mercosul, utilizando-se da interpretação doutrinária Scharpf (2000, p.192), ressalta a existência de mecanismos múltiplos e indiretos de *accountability* (legitimação por *inputs*), referindo-se a formas alternativas de legitimação do poder além do controle democrático direto (via *referendum*) ou semidireto (via representação). Há, ainda, o que o autor chama de legitimação por *outputs*, pois em se tratando de autodeterminação democrática o que importa é a capacidade institucional de resolução efetiva dos problemas públicos, bem como a salvaguarda institucional contra os excessos do poder.

Acaso considerássemos a tradução restrita de *accountability* unicamente ao binômio legitimidade e representatividade, praticamente não haveria instituições públicas legítimas, sejam elas nacionais ou internacionais, pois até mesmo nas mais avançadas delas, a União Europeia, percebe-se uma representação limitada, haja vista a fraca participação cidadã. Esta problemática agrava-se quando a análise direciona-se a países do Mercosul, dentre os quais inclui-se o Brasil. (MEDEIROS, 2008, p. 54-55).

Sendo assim, passa-se a considerar, neste estudo, que *accountability* é essencialmente um instrumento de soberania popular dentro da formatação da representatividade do governo, entendendo-se que para que o povo possa exercer esta soberania, há que se observar o cumprimento de algumas obrigações legais e morais, as quais estão compreendidas dentro do princípio constitucional da participação popular. Portanto, a *accountability* pode ser considerada uma via de mão dupla, pois impõe deveres e obrigações para representantes e representados.

Neste sentido, são as lições de Campos (1990, p. 06):

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das clientelas.

Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor.

Buscando uma compreensão do termo a partir de dicionários, Pinho (2009, p.1347) destacou que não são em todos eles que é possível encontrar o termo *accountability*, por este motivo sua pesquisa foi ampliada para considerar o termo *accountable*, que no *Oxford advanced learner's dictionary* (2005:10), por exemplo, significa: “*Accountable: responsible for your decisions or actions and expected to explain them when you are asked: Politicians are ultimately accountable to the voters.*” Por sua vez, no *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (1996:08): “*Accountability* (1794): *the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one's actions*”.

Das traduções acima, o autor (PINHO, 2009, p. 1347) faz a importante ressalva de que “a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado”, estando presente a possibilidade de ônus, que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.

Buscando a conceituação a partir da doutrina, verifica-se que há mais de vinte anos, a pesquisadora Brasileira Anna Maria Campos (1990), preocupou-se em estudar o tema *accountability* no Brasil, expressando sua angústia sobre a ausência do conceito na língua portuguesa. O estudo foi além, abordou, também, a dificuldade de se implementar este mecanismo de controle, participação, transparência e responsabilização na realidade brasileira, face o contexto político e cultural da época, o que ao longo desses últimos anos foi se modificando, merecendo destaque a Constituição vigente, bem como as reformas implementadas no Estado, as quais já foram estudadas no capítulo anterior.

Quanto a definição, Campos (1990, p.03) utilizou como pressuposto fundamental para seu estudo as lições de Frederich Mosher, e sintetizando, afirmou que *accountability* estava diretamente relacionada a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, ou seja, trata-se da responsabilização de uma pessoa ou organização perante um terceiro, perante algo ou alguém fora de si mesma. Desta responsabilidade decorrem prêmios ou penalidades, pois “quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e esta sujeito à penalidades” (MOSHER, 1908, p.07 *apud* CAMPOS, 1990, p.4).

Percebe-se que a teoria da responsabilidade objetiva impõe-se que a *accountability* não é sentida de forma subjetiva, ou seja, apenas dentro da organização pelo próprio detentor da função pública, ao contrário, ela deve ser exigida de fora para dentro, pois o controle interno por si só não basta para garantir que o serviço público sirva seus administrados de acordo com os padrões normativos de um governo democrático. Consequentemente, a *accountability* pode ser entendida como questão de democracia, que avança na mesma proporção que avançam os valores democráticos de uma sociedade ou organização, tais como igualdade, participação e representatividade (CAMPOS, 1990, p.4).

Neste contexto, volta-se a questão dos conselhos previdenciários, pois em termos comparativos, estes seriam os detentores deste poder objetivo, possuindo o poder-dever de compelir os RPPS´s aos exercícios de *accountability* por meio da participação social, evitando os abusos e concentração de poder pelo governo, os quais põem em risco os ideais democráticos. Conduzindo a questão para o campo do que seria ideal, a verdadeira *accountability* ocorreria quando os conselheiros tomassem consciência da importância de seus

papéis, deixando de ser um mero consumidor de serviços públicos para participar ativamente das instancias deliberativas e de controle.

Ainda sobre a teoria do poder objetivo, Pinho e Sacramento (2009, p.1350), ao referirem-se aos recentes postulados de Schedler (1999), destaca que o conceito de *accountability* é antagônico ao poder monólogo, haja vista que a verdadeira razão de ser da *accountability* é o poder e, nesse sentido, o seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo. Assim, o controle da atividade do Estado passa a ser pressuposto do regime democrático, para tanto, três questões devem ser levadas em consideração: informação, justificação e punição. As duas primeiras questões – informação e justificação- são caracterizadas como *answerability*, ou seja, é a obrigação que os detentores do poder tem de informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A terceira questão – punição – relaciona-se a capacidade de *enforcement*, que é a capacidade das agências de impor sanções para aqueles que violem os deveres públicos.

Ainda sobre a abordagem doutrinária da *accountability*, outro estudo que merece ser destacado é o de Guilherme O'Donnell, haja vista sua distinção entre *accountability* vertical e horizontal, afirmando, assim, o caráter bidimensional da *accountability*, propondo, entretanto, uma variação de acordo com a posição ocupada pelos atores que participam do processo.

Este estudo aborda a *accountability* sob a perspectiva das poliarquias, as quais são sistematizadas de acordo com três teorias tradicionais, são elas: liberal, republicana e democrática. De acordo com o autor, estas teorias não se excluem, ao contrário, se complementam e convergem para formar a estrutura das atuais poliarquias, as quais submetem-se ao império das leis.

Neste contexto, o aspecto liberal fundamenta-se na tese defensiva de que há direitos que não devem ser usurpados por nenhum poder, principalmente pelo Estado. Por sua vez, o componente republicano caracteriza-se no posicionamento elitistas de que o exercício do poder público aqueles que possuem uma virtude superior, ou seja, a uma elite virtuosa. A terceira teoria, a democrática, questiona a eficácia deste processo, sob alegação de que existem ainda sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos,

temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas. (O'DONNEL, 1998).

Neste contexto, a *accountability* vertical decorre de ações entre desiguais, ou seja, entre cidadãos e representantes, relacionando-se diretamente ao processo eleitoral, por meio de eleições razoavelmente livres e justas. Considerando que o processo eleitoral ocorre apenas de tempos em tempos, a *accountability* vertical acaba sendo fragilizada, mormente pelo fato de que, especialmente na América Latina, existem sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas (O'DONNEL, 1998).

Sobre esta análise do processo eleitoral, apesar de ter sido realizada em período distinto, Campos (1990, p.05) já destacava:

Embora essencial, o processo eleitoral, por si só, não é ágil o bastante para salvaguardar o interesse público. A legitimidade do poder delegado (pelo Povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada.

Não obstante os fatores de fragilidades elencados, O'Donnel (1998), assevera que:

a existência da *accountability* vertical assegura que esses países são *democráticos*, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações

Neste contexto, mesmo considerando que é a essência de rodízio ou o sorteio, e não as eleições, que asseguram procedimentos verdadeiramente democráticos, de fato, são as eleições que mais diretamente e comumente se identificaram com a democracia, isto se verifica tanto pelas várias teorias existentes, quanto no senso comum universalmente difundido (O'DONNEL, 1998).

Relativamente à discussão sobre a efetividade ou não da *accountability* vertical, apesar desta não ser o tema central deste estudo, as considerações preliminares são importantes tendo em vista que a *accountability* vertical, de alguma forma, acaba possuindo reflexos na *accountability* horizontal, a qual relacionado-se diretamente com o objeto de estudo, uma

vez que representa subsídio para a análise sobre desempenho e *accountability* no CARUARUPREV, mormente no que se refere a atuação dos conselhos previdenciários.

Por *accountability* horizontal, conforme já explicitado anteriormente, O'Donnel (1998) a caracteriza:

Posso, agora, definir o que entendo por *accountability* horizontal: existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosa.

Verifica-se, assim, que a *accountability* horizontal, ao contrário da vertical, pressupõe uma relação entre iguais<sup>21</sup>, não existindo de forma isolada, mas sim a partir da atuação conjunta de uma rede de agências autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Portanto, autonomia e autoridade são pressupostos de efetividade desta dimensão, que conforme visto no item anterior, Oliveira (2009), relaciona o papel dos conselhos previdenciários à efetivação da *accountability* horizontal.

Do que foi pesquisado, percebe-se que realmente não existe um conceito único de *accountability*, entretanto, os conceitos até aqui estudados convergem no sentido de que a *accountability* é dotada de uma lógica progressiva, pois não comporta definições estanques, seu conceito avança a medida que o contexto social, político e cultural se modifica. Ademais, a mesma possui um caráter multidimensional, pois sua efetividade pressupõe a existência de certos fatores, são eles: responsabilidade, controle, transparência, prestação de contas e participação.

Todos os fatores acima elencados convergem para “garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res pública*”, conforme sintetiza Pinho e Sacramento (p. 1354, 2009).

Em termos essenciais, conforme foi visto, o pressuposto primeiro da *accountability* é a participação popular, por meio da qual se desencadeia as demais ações, tais como prestação

---

<sup>21</sup> Pinho e Sacramento (p.1351, 2009) relaciona este processo ao de *cheks and balances*.

de contas, controle, responsabilização e transparência. Nos RPPS's, por foca de uma disposição legal, contida na Lei Federal nº 9.717/98, impõe-se a obrigação legal de participação dos beneficiários destes sistemas previdenciários em instâncias colegiadas com poder de controle e deliberação. Na prática, esta disposição é cumprida por meio da formação e funcionamento de conselhos previdenciários, os quais são compostos por beneficiários indicados pelos Poderes Executivo, Legislativo e pelos próprios servidores.<sup>22</sup>

Da comprovação de cumprimento desta imposição legal depende a liberação e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP<sup>23</sup>, que é de responsabilidade do Ministério da Previdência social – MPS, sendo exigido em alguns casos particulares, conforme previsto no art. 7º, da Lei Federal nº 9.717/98: I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

À luz do exposto, tem-se que os conselhos previdenciários são canais diretos de participação na gestão dos RPPS's, por sua vez, os integrantes destes conselhos passam a ser os principais atores sociais quanto a efetivação da *accountability* nestas instituições. Conseqüentemente, dentro deste contexto, é possível sintetizar que a *accountability* é fator essencial para obtenção do importante Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP, instrumento utilizado para forçar estes entes públicos ao cumprimento de regras e princípios que convergem para a democratização da gestão.

---

<sup>22</sup> Ver item 2.1.

<sup>23</sup> O CRP também é regulamentado pela Portaria MPS Nº 172, de 11 de fevereiro de 2005 – DOU de 14/02/2005 e Portarias nº 183 e 1308 de 21/05/05 e 08/07/05, respectivamente.

### **CAPÍTULO III – CARUAURPREV: INQUIRIÇÕES SOBRE DESEMPENHO E ACCOUNTABILITY**

Considerando-se que este trabalho objetiva a compreensão e o estudo sobre o desempenho e *accountability* no CARUARUPREV, buscando identificar a importância dos papéis desempenhados por administradores e administrados para a consolidação de uma gestão *accountable*, passa-se, neste capítulo, a apresentar os resultados da pesquisa em consonância com o quadro teórico que até aqui subsidiou este estudo.

#### **3.1 CARUARUPREV: Fundamentos legais e administrativos de constituição e funcionamento**

Como ponto introdutório para a análise sobre o desempenho da instituição pesquisada, bem como da atuação dos administradores na gestão, objetivando verificar os limites e possibilidades da consolidação da *accountability* sob estas duas perspectivas, faz-se necessário conhecer os fundamentos legais e administrativos de constituição do CARUARUPREV, pois é por meio deles que será possível compreender o que determina a legislação vigente sobre os RPPS's, mormente no que se refere aos mecanismos de participação.

Neste contexto, conforme visto nos capítulos anteriores a previdência social está inserida dentro da política pública da seguridade social. O sistema previdenciário brasileiro, atualmente, encontra-se dividido em dois grandes sistemas básicos, quais sejam, o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social, estes últimos são criados nos entes federados: União, Estados e Municípios.

Nesta perspectiva, Regime Próprio de Previdência Social do Município de Caruaru, Estado de Pernambuco, foi um dos pioneiros no Estado, haja vista ter sido instituído por meio da lei municipal nº 2.984/1985, intitulado de Instituto de Previdência dos Servidores de Caruaru – INP, o qual possuía natureza autárquica, com autonomia administrativa e financeira, gozando dos mesmos direitos e vantagens assegurados à Fazenda Municipal.

Em sua formatação original, o INP não destinava-se apenas a garantir os benefícios previdenciários aos seus segurados, havia previsão de benefícios assistenciais e de saúde<sup>24</sup>, reflexos da mentalidade pré Emenda Constitucional nº 20/98, segundo Oliveira (2009). Ocorre que como bem assevera este autor, os gastos com saúde começaram a inviabilizar o sistema, vez que representava quase 70% das receitas, aliado a isto, estava a falta de estudo atuarial para garantir o equilíbrio financeiro do sistema, o que ocasionava a estipulação de alíquotas de contribuição inexpressivas face as despesas presentes e futuras a serem suportadas pelo INP. Estas alíquotas, até a publicação da citada emenda era de apenas 8% para os servidores e 4% para os órgãos patrocinadores (Prefeitura e Câmara Municipal).

Destaque-se, ainda, que o INP assegurava não apenas os servidores titulares de cargos efetivos, mas também aqueles titulares de cargos comissionados, bem como de mandatos eletivos.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> **Lei 2.984/85:**

Art. 2º -O INP tem por finalidade ser órgão de previdência e assistência dos servidores municipais de Caruaru, bem como de seus dependentes, concentrando todas as operações necessárias ao cumprimento dessa finalidade.

§ 1º - Sem prejuízo das funções referidas neste artigo, o INP poderá proporcionar, ainda, aos seus beneficiários, empréstimos simples e/ou para aquisição ou construção de casa própria, de acordo com o estabelecido em regulamento e em instituições a serem baixadas pela sua administração, tendo em vista a segurança, rentabilidade e liquidez da aplicação de suas reservas.

Art. 14º -As prestações asseguradas pelo INP consistem em benefícios, serviços e auxílios, a saber:

I – Quanto aos segurados

a) assistência financeira e/ou habitação.

II – Quanto aos dependentes

a) pensão

III – Quanto aos benefícios em geral:

a) assistência odontológica

b) assistência médico-hospitalar

c) assistência social

<sup>25</sup> **Lei 2.984/85:**

Art. 3º - São segurados obrigatórios do INP:

I – Todos os Servidores do Município de Caruaru, que prestam serviço de natureza não eventual;

II – Todos os Servidores das autarquias, fundações e empresas públicas municipais que se encontram em situação idêntica;

III – Todos os inativos do município, com direito a proventos.

§ 1º - As pessoas referidas neste artigo, exercentes de outro emprego ou atividade acumuláveis, que as submetem ao regime desta Lei, são obrigatoriamente seguradas, no que concerne aos referidos empregos ou atividades.

§ 2º - O aposentado, que voltar a trabalhar em atividade sujeita ao regime desta Lei, será novamente filiado ao sistema, sendo-lhe assegurado, em caso de afastamento definitivo da atividade, ou, por

Com a insustentabilidade do sistema previdenciário municipal de Caruaru, devido aos moldes que foi instituído, bem como pelas reformas previdenciárias ocorridas pelas Emendas Constitucionais 20/98 e 41/2003<sup>26</sup>, surgiu a premente necessidade de realizar a adequação da legislação municipal aos preceitos constitucionais. Assim, de forma tardia, foi encaminhado a Câmara um projeto de lei para reestruturar o INP, o qual foi aprovado e publicado por meio da lei municipal nº 4.453/2005, atribuindo nova nomenclatura ao RPPS de Caruaru, o qual passou a ser denominado CARUARUPREV.

A lei municipal nº 4.453/2005, resultou na “assunção dos princípios do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial, no reajuste das alíquotas, no espanar do restante de privilégios que ainda eram garantidos na legislação municipal” (OLIVEIRA, 2009).

Dentre as principais modificações, também podemos apontar e especificar: cobertura exclusiva aos servidores titulares de cargos efetivos; concessão apenas dos benefícios previdenciários de aposentadorias e pensões; estabelecimento de alíquota de contribuição com base no cálculo atuarial nos moldes da lei federal nº 9.717/98, visando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; vedação de utilização dos recursos previdenciários para fins diversos do pagamento de benefícios previdenciários, com exceção da taxa de administração, que viabiliza a manutenção do RPPS; regras de concessão de benefícios em conformidade com as regras constitucionais, tais como idade mínima, tempo de contribuição e tempo de serviço público; vedação de contagem de tempo fictício para aposentadoria.

---

morte, aos seus dependentes, um pecúlio em correspondência com as contribuições revertidas nesse período, na forma em que se dispuser em regulamento, não fazendo jus a quaisquer outras representações, além das que decorrerem de sua condição de aposentado.

§ 3º - Incluem-se, ainda, como segurados do INP, o Prefeito Municipal, os Vereadores e os ocupantes de cargo em comissão.

§ 4º - É facultado, todavia, a opção para contribuir ao Prefeito Municipal, aos Vereadores e aos que exercerem cargos em comissão, quando estiverem vinculados a outro sistema previdenciário, estadual ou federal.

<sup>26</sup> Ver capítulo II desta dissertação.

Quanto a estrutura administrativa do CARUARUPREV, esta é composta por uma Presidência, uma Diretoria administrativa e de previdência, uma Diretoria financeira e uma Diretoria jurídica, nos termos do art.40, da Lei nº 4.453/2005:<sup>27</sup>

Art. 40 – A Diretoria Executiva, órgão de administração e representação legal do CARUARUPREV, é assim constituída:  
I – Presidência do CARUARUPREV;  
II – Diretoria Administrativa e de Previdência;  
III – Diretoria Financeiro;  
IV – Diretoria Jurídico.

Entretanto, a gestão do RPPS, é realizada de forma compartilhada nos termos do art. 37, Lei nº 4.453/2005:

Art. 37 – O CARUARUPREV será administrado pelos órgãos:  
I – Presidência do CARUARUPREV;  
II – Diretoria Executiva;  
III – Conselho Deliberativo;  
IV – Conselho Fiscal;  
V – Servidor efetivo, eleito entre os seus pares, indicado pelo sindicato ou associação correspondente;

Destaque-se que esta forma de gestão compartilhada, incluindo a participação dos conselheiros previdenciários, já existia desde a criação do INP, conforme previsto nos arts. 35, 36 e 40, da revogada lei municipal nº 2.984/85:

Art. 35º - O Conselho de Administração é órgão de estreita colaboração com a Presidência no controle da gestão administrativa e financeira do Instituto.

Art. 36º - O Conselho de Administração será constituído de 3 (três) suplentes, possuidores de notórios conhecimentos técnicos e/ou administrativos, com mandato de 1 (um) ano e perceberão a gratificação estabelecida para os membros dos órgãos de deliberação coletiva do Município, por sessão a que comparecerem.

Parágrafo Único – A constituição do Conselho de que trata este artigo será de 2 (dois) segurados ativos ou inativos, designados pelo Prefeito do Município e 1 (um) vereador escolhido pelo Prefeito de lista tríplice encaminhada pela Mesa da Câmara Municipal, adotando-se o mesmo critério para os suplentes.

Art. 40º - O Conselho Fiscal será constituído de 3 (três) membros titulares e 3 (três) suplentes, possuidores de notórios conhecimentos técnicos e/ou administrativos, com mandato de 1 (um) ano e perceberão a gratificação estabelecida para os

---

<sup>27</sup> Atualmente, não existe esta diretoria jurídica, sendo suas atribuições acumuladas pela diretoria de previdência e administração.

membros dos órgãos de deliberação coletiva do Município, por sessão a que comparecerem.

Parágrafo Único – A constituição do Conselho Fiscal de que trata este artigo será de 2 (dois) segurados ativos ou inativos designados pelo Prefeito e 1 (um) vereador escolhido pelo Prefeito de lista tríplice encaminhada pela Mesa da Câmara Municipal, adotando-se o mesmo critério para os suplentes.

À luz do exposto, percebe-se que a alteração substancial ocorreu quanto à composição dos membros dos conselhos. Apresenta-se abaixo a atual redação da lei nº 4.453/2005:

Art. 44 – O Conselho Deliberativo constitui-se em órgãos colegiado, composto por seis membros, designados dentre os servidores titulares de cargo efetivo, regidos e organizados por regimento próprio, com indicação de acordo com os seguintes critérios:

I – o Presidente do CARUARUPREV, considerado membro nato do Conselho e detentor de voto decisivo em caso de empates;

II – um representante titular e um suplente do poder Executivo indicado pelo Prefeito Municipal;

III – dois representantes titulares e dois suplentes dos servidores públicos efetivos, eleitos pelos segurados do regime de previdência municipal;

IV – um representante titular e um suplente indicados pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Caruaru – SISMUC.

V – um representante titular e um suplente indicado pela Câmara de Vereadores.

Art. 46 – O Conselho Fiscal, órgão de fiscalização interna do CARUARUPREV, é composto de três membros titulares e três membros suplentes, definidos de acordo com os seguintes critérios:

I – um titular e um suplente representante do Poder executivo Municipal, indicado pelo Prefeito;

II – dois titulares e dois suplentes representantes dos servidores públicos, eleitos pelos segurados do regime de previdência municipal.

Comparando as legislações acima, constata-se que até a criação do CARUARUPREV, havia a existência legal de conselhos previdenciários totalmente manipuláveis, pois todos eram indicados pelo chefe do Poder Executivo, sem qualquer critério de objetividade. Oliveira (2009), referendando Coelho (2003), aponta que esta composição coaduna-se com a tese de que todo o poder acaba ficando restrito a atores controlados pelo Poder Executivo, sem qualquer representatividade.

Com a reestruturação do RPPS e criação do CARUARUPREV, verifica-se que o legislador pretendeu diversificar a composição dos conselhos, de forma a dotá-lo de maior autonomia, pois os mesmos passaram a ser compostos não apenas por pessoas indicadas pelo Chefe do Poder Executivo, mas também por representantes do poder Legislativo e dos

próprios servidores, nestes dois últimos casos, não há mais a exigência de indicação do Prefeito.

Entretanto, constata-se que houve um retrocesso com relação a legislação anterior, pois o Diretor Presidente do CARUARUPREV é membro nato do conselho administrativo e detentor do poder de voto nos casos de empate. Ora se a função precípua destes conselhos além da gestão compartilhada é assegurar o controle externo do RPPS, como pode o próprio gestor maior da entidade fiscalizar a si mesmo no exercício deste tipo de controle? Com este dispositivo abre-se margem, inclusive, para a manipulação das reuniões e deliberações dos conselhos por parte do Diretor Presidente.

Não obstante os referidos avanços, Oliveira (2009), ao realizar o estudo do CARUARUPREV, entendeu que estes foram insuficientes para assegurar uma gestão realmente democrática e transparente, segundo ele, estes conselheiros não tiveram representatividade, reuniam-se apenas para cumprir uma formalidade legal, a qual já foi estudada no capítulo II. O autor fundamenta suas constatações no fato de que não houve intervenção significativa dos conselheiros nos casos de retenção dos pedidos de aposentadorias e pensões que passaram quase sete anos para serem analisados, na ausência de repasses tempestivos das contribuições patronais e servidor e cumprimento dos termos de parcelamentos entre a prefeitura e o CARUARUPREV. Neste sentido, o autor apresenta algumas matérias publicadas nos meios de comunicação da época.

Apesar de relevantes as constatações de Oliveira(2009), haja vista ter realizado um estudo voltado exclusivamente para análise da atuação de conselhos previdenciários de Pernambuco, dentre os quais, incluiu o CARUARUPREV, passados quase quatro anos deste estudo, faz-se necessário uma nova avaliação da realidade destes conselhos, pois neste intervalo, novos gestores e conselheiros passaram a compor a estrutura administrativa da entidade.

Assim, quando da investigação do desempenho e *accountability* do CARUARUPREV, objeto deste estudo, a análise da atuação dos gestores previdenciários e dos conselheiros será de fundamental importância para se alcançar os objetivos da pesquisa, o que nos permitirá um diagnóstico atualizado das constatações formuladas por Oliveira (2009) até o ano de 2009,

tornando possível indicar os avanços e retrocessos da participação social no RPPS do Município de Caruaru.

### **3.2 Modelo administrativo de gestão: uma análise sob o prisma da *accountability***

Neste item, a partir das informações obtidas na pesquisa de campo, com a aplicação dos questionários<sup>28</sup> e os registros constantes nos livros de atas<sup>29</sup> dos conselhos fiscal e deliberativo, pretende-se avaliar o desempenho administrativo do CARUARUPREV, buscando estabelecer a forma como esta atividade importa para a *accountability* na entidade previdenciária, ou seja, se ela apresenta-se como um facilitador ou limitador para a efetivação de uma gestão *accountable*. Destaque-se esta abordagem será realizada à luz do quadro teórico utilizado na pesquisa.

Inicialmente, cabe destacar que, diante da estrutura organizacional do CARUARUPREV, entendeu-se mais viável a aplicação do questionário apenas para a Diretora Presidente do órgão, haja vista ser esta a sua única autoridade que possui poder de deliberação, além de ser membro nato do conselho deliberativo. Destaque-se que o ente previdenciário possui natureza jurídica de Autarquia municipal, dotada de autonomia administrativa e financeira, ou seja, não se encontra subordinada ao Poder Executivo ou Legislativo.

Não obstante a restrição acima destacada, quando da aplicação do questionário, foram incluídas perguntas que abrangiam toda a equipe, objetivando identificar a quantidade de servidores, o tipo de vínculo com a administração pública, bem como o grau de escolaridade, conforme se verifica no modelo anexo. Tudo isto, possibilitou uma visão mais abrangente sobre o desempenho administrativo da instituição pesquisada.

---

<sup>28</sup> Os modelos utilizados como questionários para os sujeitos da pesquisa encontram-se nos anexos I e II desta dissertação.

<sup>29</sup> Os livros de atas das reuniões dos conselhos fiscal e deliberativo do CARUARUPREV são utilizados para registrar todas as discussões e deliberações realizadas nas reuniões mensais dos conselheiros, os mesmos podem ser acessados na sede da instituição.

De forma a alcançar dados imparciais, as informações obtidas a partir do questionário aplicado a Diretora Presidente foram confrontados com as transcrições das atas de reuniões dos conselhos previdenciários do CARUARUPREV, o mesmo ocorreu quando da análise sobre a atuação dos conselheiros no item subsequente.

Destaque-se que o Oliveira (2009), em sua pesquisa, sugeriu que estudos posteriores fossem realizados no sentido de se estabelecer como a cultura e clima organizacional dos RPPS's interferem na questão da participação social, de forma a possibilitar a avaliação de padrões e indicação de ajustes de procedimentos para se alcançar uma gestão efetivamente democrática. Afirma, ainda, que “o perfil do gestor tem uma relação direta com o estabelecimento de mecanismos tendentes ao estímulo da participação social no processo de gestão pública”.

Sendo assim, por entender que este estudo, em parte, pode ser considerado como uma continuidade da análise iniciada a partir de Oliveira (2009), dada a semelhança do objeto de pesquisa, passa-se a análise do modelo administrativo do CARUARUREV, que no estudo do citado autor é denominado clima organizacional.

Para tanto, faz-se necessária a análise sobre seu modelo administrativo de gestão, que neste estudo será relacionado aos seguintes aspectos:

- a) Forma de composição da diretoria executiva;
- b) Qualificação dos membros da diretoria executiva;
- c) Forma de acesso dos conselheiros às informações administrativas e financeiras do CARUARUPREV;
- d) Frequência das reuniões dos conselhos previdenciários;
- e) Promoção de capacitação dos conselheiros para o exercício de suas atribuições legais;

Passa-se, assim, a análise das informações obtidas a partir do questionário aplicado e informações contidas nas atas de reuniões dos conselhos à luz da teoria até aqui estudada, de forma a identificar o modelo administrativo de gestão do Caruaruprev, bem como sua correlação com a *accountability*.

Inicialmente, quando houve questionamento sobre a composição da equipe que compõe a estrutura administrativa do Caruaruprev, percebeu-se que a mesma é composta quase que em sua totalidade por pessoas ocupantes de cargos comissionados, pois das 11 (onze) pessoas que trabalham na entidade, apenas 2 (duas) são servidoras efetivas e nenhuma ocupa cargo de direção ou chefia.

Desta informação, percebe-se que a administração implementada no CARUARUPREV, possui como ponto negativo o fato de que aproximadamente 80% de seus membros são titulares de cargos comissionados, o que pode representar uma forma de centralização de poder na administração pública, uma vez que estes cargos são de livre nomeação e exoneração por parte do Chefe do Poder Executivo.

Ademais, há que se considerar, ainda, como ponto negativo o fato de que na administração pública há uma grande rotatividade dos cargos comissionados de acordo com o processo eleitoral<sup>30</sup>, conseqüentemente, conclui-se que, no CARUARUPREV, não haverá a retenção do conhecimento e experiências adquiridas pela equipe.

Por outro lado, ainda com relação aos servidores do CARUARUPREV, é possível apontar como aspecto positivo o fato de que a maioria possui uma elevado grau de escolaridade, o que se traduz, conseqüentemente, em elevada qualificação técnica.

Ademais, na atual gestão, todos os servidores do CARUARUPREV participaram de cursos de capacitações oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, como por exemplo: concessão de benefícios previdenciários, contabilidade aplicada aos RPPS's, Calculo atuarial, capacitação para CPA-10, treinamento para operacionalizar o SIPREV. Outrossim, frequentemente os membro da equipe se revezam para participar de congressos, seminários e conferências relacionados aos RPPS's.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> É sabido que sempre que se muda o Chefe do Poder Executivo ou seu grupo político, há uma exoneração em massa dos cargos comissionados no ente federado, muitas vezes sem levar em consideração a capacidade técnica das equipes.

<sup>31</sup> Estas informações foram obtidas por meio de questionário e confirmadas pelas atas de reuniões dos conselhos.

Quanto aos conselhos previdenciários, verifica-se que estes foram reestruturados, de forma tardia, no terceiro ano da atual gestão, em 22 de março de 2011. A partir desta data as reuniões tem sido frequentes e atualmente ocorrem na segunda terça feira de cada mês, por iniciativa dos próprios conselheiros, ou seja, ocorrem independente de convocação da Presidência do CARUARUPREV.

De acordo com as informações fornecidas pela Diretora Presidente, assim como pelas transcrições das atas de reuniões dos conselhos, verifica-se que os conselheiros, desde o início, foram capacitados, pois já na segunda reunião ordinária dos conselhos, em 05.04.2011, foi promovido um seminário para apresentar os aspectos jurídicos, contábeis e financeiros do RPPS, assim como as atribuições legais e sociais dos conselheiros.

Ainda no segundo mês de formação dos conselhos, foi oportunizada a participação dos seus membros na conferência realizada pelo RPPS do Município de Cabo de Santo Agostinho, em 07.05.2011, oportunidade em que foram abordadas questões sobre o papel dos conselheiros na fiscalização da aplicação e utilização dos recursos do RPPS, bem como a importância do controle interno e externo para assegurar a transparência na administração pública.

Já na terceira reunião dos conselhos, em 12 de julho de 2011, a Presidência do CARUARUPREV convidou o Gerente Geral da Caixa Econômica Federal para palestrar para os conselheiros sobre os investimentos do RPPS dentro do contexto econômico do país, pontuando questões como a capitalização dos recursos, diversificação de investimentos e atendimento as determinações legais do Banco Central.

A partir de então, as reuniões ocorrem com frequência, conforme dito anteriormente, e nelas os Diretores do CARUARUPREV apresentam um balanço do mês que passou, tais como investimentos financeiros, datas dos repasses das contribuições previdenciárias pelos entes municipais responsáveis, cumprimento dos termos de parcelamentos, concessão de benefícios e eventuais modificações na legislação relacionada aos RPPS's. Também é dada a oportunidade dos conselheiros apresentarem seus questionamentos para o exercício do controle da gestão.

Ainda como forma de capacitação dos conselheiros, assim como dos demais beneficiários do CARUARUPREV, merece destaque a elaboração e distribuição da cartilha previdenciária do servidor público e a realização da conferência municipal de previdência de Caruaru, que ocorreram em 30 de agosto de 2011. Na oportunidade, foi convidado a palestrar, dentre outros, um representante do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para falar sobre a importância do controle externo e interno nos RPPS's.

De tudo que foi exposto, mesmo que de forma resumida, considerando-se os pontos positivos e negativos, é possível constatar que o CARUARUPREV está alinhado com os pressupostos democráticos instaurados na Constituição Federal de 1988, haja vista implementar esforços no sentido de se alcançar uma administração eficiente e democrática, vetores principais da reforma do Estado, conforme preleciona (PAES E PAULA, 2005)<sup>32</sup>.

Considerando, ainda, que a atual administração, ainda que tardiamente, promoveu ações no sentido de formar os conselhos previdenciários no ano de 2011, o qual inexistia quando do início da gestão em 2008, isto sinaliza que houve o intuito de implementar um modelo participativo de administração, fortalecendo a *accountability* e descentralizando o poder, o que remete, mais uma vez ao cumprimento e continuidade dos princípios implementados com as reformas do Estado e da previdência, conforme abordagem dos autores citados no capítulo I, em especial Espinelli e Costa (2009).

Quanto ao aspecto legal, verifica-se que a atual gestão do CARUARUPREV, ao buscar fomentar uma gestão eficiente e participativa, também o fez com vistas a cumprir as determinações legais pertinentes aos RPPS's, especialmente as contidas na Lei Federal 9717-98, que determina expressamente a participação dos beneficiários nos órgãos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objetos de discussão. Esta correlação entre a legislação previdenciária e a *accountability* foi estudada de forma especificada nos capítulos I e II.

Analisando o desempenho administrativo do CARUARUPREV sob o prisma das teorias hegemônica e não hegemônicas abordadas no capítulo I, item 1.3, entende-se que elas se complementam, no sentido de que para uma boa administração do RPPS faz-se necessária a

---

<sup>32</sup> Ver capítulo I, item 1.1.

presença de gestores com expertise sobre a matéria, que seria a chamada elite política, assim classificada por Bobbio (2000 a, p.39), também assemelhada ao elitismo democrático citado pela teoria habermasiana<sup>33</sup>.

Não obstante os argumentos acima, referendados pela teoria hegemônica, entende-se que estes não servem para anular a importância da participação dos beneficiários na gestão do RPPS, pois mesmo que os conselheiros não possuam a mesma especialidade técnica dos administradores, a suas presenças na gestão do CARUARUPREV são fundamentais para assegurar o controle externo e consequentemente a *accountability*. Em outras palavras, no caso em análise, os conselheiros previdenciários são atores fundamentais para estabelecer a reconexão entre administração pública e democracia (GRAU, 2006, p.270).<sup>34</sup>

Desta forma, compartilha-se do entendimento defendido por Harbermans, visto no item 1.3, segundo o qual não se sustenta a oposição entre complexidade e participação popular, pois esta última é meio essencial para promover e efetivar a *accountability* na gestão pública, entendimento este já consolidado pela Constituição Federal de 1988, que buscou suplantiar o modelo centralizador e autoritário antes vigente.

À luz do exposto, entende-se que a teoria hegemônica e não hegemônica não são excludentes, mas sim complementares, devendo coexistir segundo os parâmetros acima destacados, ou seja, deve haver uma junção entre participação e delegação. Neste sentido, a delegação ocorre a partir do momento que os conselheiros tacitamente referendam a escolha dos administradores e aprovam sua gestão, a participação, por sua vez, ocorre concomitantemente com esta delegação na medida em que há a participação direta dos conselheiros na administração do CARUARUPREV por meio dos conselhos previdenciários, na forma da lei.

Se acaso se considerasse estas teorias apenas de forma isolada, naturalmente, diante dos argumentos acima, a teoria não hegemônica é que melhor se alinharia com os princípios democráticos a serem implementados nos RPPS's a partir das reformas do Estado e da previdência.

---

<sup>33</sup> Ver capítulo I, item 1.3.

<sup>34</sup> Ver capítulo I, item 1.3.

Merece destaque também o fato da administração do CARUARUPREV ter implementado ações no sentido de capacitar os conselheiros por meio de cursos, palestras, cartilhas e participações em seminários e congressos, promovendo, inclusive, a troca de experiência com outros RPPS's, pois isto demonstra que há um ambiente propício ao *empoderamento* dos conselheiros, por meio da gestão do conhecimento, nos termos preconizados por Silva (2009), Lubambo e Coêlho (2005) e Benz e Siczú (2009), conforme visto no capítulo II, item 2.2.

Feitas estas considerações sobre o desempenho do CARUARUPREV, analisado sob a perspectiva do gestor previdenciário, passa-se a análise dos dados sobre os conselheiros, pois como bem assinalou Silva (2009, p. 325), para se alcançar uma administração pública *accountable* faz-se necessária a conjugação de fatores, pois o êxito ou fracasso dos mecanismos de participação dependem do nível de comprometimento do governo e o envolvimento dos administrados.

Ademais, como destacado no capítulo II, as condições para uma administração pública democrática surgem a partir da combinação de uma administração dinâmica com uma ativa cidadania (GRAU, 2005, p. 24).

### **3.3 CONSELHOS PREVIDENCIÁRIOS CARUARUPREV: CONSELHOS INVISÍVEIS?**

Conforme se verificou no item 3.1 os conselhos previdenciários do CARUARUPREV dividem-se em deliberativo e fiscal, tendo como membros representantes do Poder Executivo, Poder Legislativo e dos próprios beneficiários, com indicação direta do sindicato dos servidores. Foi visto, ainda, que o Diretor Presidente da Autarquia é membro nato do conselho deliberativo, com poder de decisão em casos de empate.

Quanto às obrigações dos conselhos, entende-se importante elencá-las na forma como está disposta na Lei municipal nº 4.453/2005, conforme abaixo:

**Art. 45** – Compete ao Conselho Deliberativo:

- I – aprovar o orçamento do CARUARUPREV;
- II – aprovar todos os atos relacionados a alterações da legislação, patrimônio e administração do CARUARUPREV;
- III – deliberar sobre a prestação de contas, orçamento e os relatórios de execução orçamentária e financeira do CARUARUPREV;
- IV – definir sobre a forma de funcionamento do Conselho, através de resoluções e eleger seu Presidente;
- V – aprovar a estrutura organizacional e funcional do CARUARUPREV;
- VI – fiscalizar o recolhimento das contribuições, inclusive verificando a correta base de cálculo;
- VII – analisar e fiscalizar a aplicação do saldo de recursos do Fundo quanto à forma, prazo e natureza dos investimentos;
- VIII – definir indexadores sucedâneos no caso de extinção ou alteração daqueles definidos nesta Lei;
- IX – baixar as instruções necessárias d situações não previstas em regulamento que sejam de competência do CARUARUPREV;
- X – propor a alteração de estudos, com vistas a assegurar a viabilidade econômico-financeira do CARUARUPREV;
- XI – dar publicidade a todas as decisões proferidas pelo Conselho;
- XII – aprovar a celebração de contratos realizados com entidades nas áreas de seguridade social;
- XIII – deliberar sobre outros assuntos de interesse do CARUARUPREV, por provocação do Presidente;
- XIV – homologar os nomes indicados aos cargos da Diretoria Executiva;
- XV – comunicar ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) quando do não repasse das contribuições ao CARUARUPREV;
- XVI – elaborar a minuta de decreto que regulamentará a presente Lei.

**Art. 47** – Compete ao Conselho Fiscal:

- I – Fiscalizar a administração financeira e contábil do Fundo, podendo, para tal fim, requisitar perícias, examinar a escrituração e respectiva documentação;
- II – dar parecer sobre balanços e prestações de contas anuais e balancetes mensais;
- III – proceder à verificação de caixa quando entender oportuno;
- IV – atender às consultas e solicitações que lhe forem submetidas pelo Conselho Deliberativo e pelo Prefeito Municipal;
- V – examinar as prestações de contas dos servidores responsáveis por bens e valores do Fundo, opinado a respeito;
- VI – comunicar, por escrito, ao Conselho Deliberativo, as deficiências e irregularidades encontradas no desempenho de suas atividades;
- VII – eleger seu Presidente.

Em linhas gerais, verifica-se que as atribuições dos conselhos relaciona-se a fiscalização administrativa, financeira e patrimonial da entidade, objetivando uma gestão compartilhada que garanta o equilíbrio financeiro e atuarial da entidade, bem como a transparência, uma vez que o legislador buscou a aproximação entre a administração e os

administrados por meio dos conselhos que se constitui em espaço de participação direta na gestão pública.

Diante do exposto, importa-nos avaliar sobre a forma de atuação destes conselhos, ou seja, se os objetivos perseguidos inicialmente pelo legislador são alcançados na prática, ou se estas estruturas administrativas existem para cumprir apenas uma formalidade legal, sendo inclusive, classificado por Oliveira (2009), como “conselhos invisíveis”, sob alegação de que estes não possuíam autonomia e força necessária para cumprir sua função legal. Deste trabalho é que surgiu o título para este item, no qual se objetiva averiguar se na atual gestão estes conselhos continuam invisíveis.

Neste contexto, para se alcançar os objetivos traçados, foram aplicados questionários para os oito membros dos conselhos fiscal e deliberativo, cujo modelo consta no anexo I desta dissertação. Ademais foi feito o estudo das atas de reuniões dos conselhos, de forma possibilitar a análise sobre a atuação destas pessoas incumbidas por lei se efetivar a *accountability* na gestão do CARUARUPREV, nos termos até aqui estudados.

Conforme visto no item 3.2, o modelo administrativo de gestão atualmente desenvolvido no CARUARUPREV, pode ser considerado como um facilitador para efetivação da *accountability*, pois promove ações no sentido de implantar uma gestão eficiente e participativa, mormente quando prioriza a capacitação dos conselheiros para o desempenho de suas atribuições legais.

Entretanto, conforme se verificou no item 2.4, a *accountability* pode ser considerada uma via de mão dupla, ou seja, para se efetivar, não basta apenas que a administração atue de forma a promover espaços participativos e deliberativos objetivando a transparência administrativa, é fundamental que haja um retorno por parte dos administrados, que deverão atuar como cidadãos vigilantes conscientes de seus direitos e deveres Campos (p. 06, 1990).

No caso do CARUARUPREV, conforme assinalado anteriormente, os conselhos foram formados tardiamente, pois apenas no terceiro ano da gestão do atual Prefeito é que os conselheiros foram nomeados e as reuniões passaram a ser realizadas, mais precisamente, isto ocorreu em 22 de março de 2012. Entretanto, após a posse dos atuais conselheiros as

reuniões ocorrem com frequência e regularidade, conforme se verifica nos intensos registros das atas de reuniões dos conselhos.<sup>35</sup> Destaque-se que todos os conselheiros entrevistados afirmam participar ativamente destes encontros.

Durante as reuniões é apresentado um balanço mensal das informações financeiras da entidade, tais como movimentações financeiras, gasto com folha de pagamento (inativos, pensionistas e cargos comissionados), despesas administrativas, investimentos e tempestividade dos repasses das contribuições previdenciárias devidas pelos órgãos empregadores. Também são apresentadas as inovações legislativas sobre as matérias relacionadas aos RPPS's, assim como alterações de ordem administrativa do CARUARUPREV, oportunidade na qual os conselheiros podem apresentar alguma objeção ou questionamento<sup>36</sup>, os quais, segundo as entrevistas, são levados em consideração pela administração, fato este que indica a representatividade dos conselhos.

Percebe-se que a condução destas reuniões torna-se facilitada na medida em que os conselheiros receberam uma capacitação prévia<sup>37</sup> sobre os assuntos mais relevantes relacionados à matéria, quais sejam aspectos jurídicos, contábeis e de controle interno e externo dos RPPS's. Destaque-se que a capacitação ela ocorre de forma continuada, a medida em que os conselheiros participam constantemente de congressos, seminários e cursos relacionados sobre o assunto, mesmo que em sistema de rodízio, em virtude de reduzir os custos.<sup>38</sup>

Esta percepção é confirmada por meio dos questionários, pois ao serem perguntados sobre a importância de ações pedagógicas para o desempenho das funções de conselheiros, foram obtidas respostas como as que se destacam abaixo<sup>39</sup>:

“Fortalece o grupo com informações necessárias ao desempenho das funções de conselheiro permitindo que esse possa atuar com mais segurança”

---

<sup>35</sup> De acordo com os registros, entre janeiro de 2009 e março de 2011, nenhuma reunião foi realizada, assim como não havia nenhum conselheiro nomeado, nem mesmo da gestão do Prefeito antecessor.

<sup>36</sup> Todas estas informações foram sintetizadas a partir da análise das atas de reuniões dos conselhos.

<sup>37</sup> Estas capacitações começaram a ser realizadas desde a segunda reunião ordinária dos conselhos, no dia 05.04.2011, conforme registro em ata dos conselhos.

<sup>38</sup> Informações obtidas pelas entrevistas e atas de reuniões, nas quais verificou-se que além de capacitações na sede do CARUARUPREV, os conselheiros participam de eventos externos, tais como seminários e congressos municipais, estaduais e regionais.

<sup>39</sup> Não houve resposta em sentido contrario, todas convergiram no sentido de reconhecer a importância das ações pedagógicas para o desempenho das atribuições legais dos conselheiros.

“é de suma importância as ações pedagógicas, pois com elas despertamos para a realidade dos programas e planos apresentados. A capacitação tem um grande empenho no aprendizado e no conhecer técnico que nos leva a um bom trabalho”

“as ações pedagógicas são importantes para os conselheiros porque os capacitam e garantem a qualificação para participarem de uma gestão compartilhada mais técnica e uma fiscalização mais eficiente”

Dos depoimentos acima, verifica-se que a administração do CARUARUPREV prima por realizar a gestão do conhecimento (Benz e Siczú, 2009), buscando, assim, prover estes conselheiros de um meio concreto para a efetivação de uma participação ativa, qual seja, a informação, passo fundamental para se alcançar uma gestão *accountable*, capaz de impedir os ciclos de poder dominados por interesses predominantemente particulares (GRAU, 2005, p.17).

Da análise das referidas atas de reuniões dos conselhos é possível perceber uma atuação ativa dos conselheiros quanto ao exercício de suas atribuições, passa-se a seguir a destacar os pontos que se reputam mais relevantes dentro da perspectiva da *accountability* ora pesquisada.

Em 10 de maio de 2011, os conselheiros trataram: sobre recadastramento dos servidores de forma a evitar o pagamento de benefícios indevidos e atualizar o banco de dados do CARUARUPREV; sobre a necessidade de reajuste de proventos para os servidores inativos e pensionistas que não tem direito a paridade; sobre a importância de se estabelecer datas de pagamentos distintas para servidores ativos e inativos, evitando tumulto na agência bancária; e sobre a necessidade de formação da junta médica, ressaltando, inclusive sobre a necessidade de contratação de profissionais éticos que barrem a concessão de benefícios indevidos. As reivindicações foram externadas por meio de ofício para o Prefeito e o Presidente do ente previdenciário.

Percebe-se, ainda, pelos registros das atas, que as solicitações dos conselheiros são levadas em consideração, as vezes não de forma imediata, neste caso os conselhos fazem as devidas reiteraões. Neste sentido, constata-se que houve o recadastramento de todos os beneficiários, a junta médica foi constituída e funciona regularmente, assim como as datas de

pagamentos alteradas. Atualmente, das solicitações transcritas acima, apenas o reajuste dos beneficiários sem direito a paridade é que está pendente de regulamentação legal.

Ressalte-se que a percepção de que as deliberações dos conselhos são levadas em consideração pela administração confirma-se nas entrevistas, conforme dito alhures. Foi possível perceber que todos os conselheiros se sentiam motivados a participar da gestão por entender que possuíam representatividade. Dentre as respostas, um dos conselheiros explicita: “sinto motivação, já que a maior parte das reivindicações do conselho é acatada e direcionada para os órgãos competentes”.

Em 02 de agosto de 2011, os conselheiros, juntamente com os gestores do CARUARUPREV, levaram a discussão sobre a realização da primeira conferência municipal de previdência. Este evento foi concretizado e todos os conselheiros participaram ativamente, desde a escolha dos temas até a organização do evento, resultando, inclusive, na elaboração de uma cartilha previdenciária do servidor público, contendo os principais esclarecimentos sobre seus direitos.

Verifica-se, ainda em 02.08.2011, que os conselheiros adotam uma postura ativa no sentido de reivindicar os direitos de inativos e pensionistas, questionando o gestor sobre a não extensão aos servidores ativos e pensionistas, com direito a paridade, do aumento concedido aos servidores ativos. Nesta ocasião, o gestor do CARUARUPREV compromete-se em realizar os procedimentos cabíveis até o mês seguinte, e assim foi cumprido.

Quanto à ausência de alguns conselheiros, é possível verificar que este fato constituiu-se em preocupação por parte dos demais conselheiros, sendo providenciada, inclusive, a substituição daqueles que faltam reiteradamente. Esta preocupação é externada, inclusive, pela Diretora Presidente, conforme se percebe das transcrições do dia 15 de maio de 2012.

No final do ano de 2011, foi solicitado aos conselheiros que fizessem uma avaliação sobre o CARUARUPREV destacando os pontos positivos e negativos da gestão, oportunidade em que foi emitido um relatório constando a satisfação sobre o modelo de gestão implantado. Deste relatório, destacam-se os seguintes pontos:

É importante salientar que tanto o conselho deliberativo quanto o conselho fiscal de uma entidade representam seu equilíbrio. Se a entidade possuir um conselho equilibrado com certeza não haverá tendências de favorecimento nem para os interesses do patrocinador, nem para os interesses dos participantes assistidos.

(...) está sendo de fundamental importância participar do conselho deliberativo e fiscal do CARUARUPREV, porque estamos mostrando aos segurados uma administração seria e acima de tudo transparente”

(...) nosso trabalho aqui é de ajudar nos ajustes do atual sistema de governo e com certeza ajudar também às futuras gerações e sua sustentabilidade financeira.

Relativamente aos pontos negativos, não houve qualquer manifestação neste sentido. Esta mesma tendência se verificou quando da resposta aos questionários, pois apenas um conselheiro apontou como fato negativo a demora na constituição da junta médica, o que de fato ocorreu, sendo atendida após varias reiteraões dos conselheiros.

Nas atas dos dias 06 de fevereiro de 2012 e 15 de maio de 2012, verifica-se que os conselhos são convocados a análise e aprovação da prestação de contas anual, bem como são escolhidos dois conselheiros para participarem de um comitê de investimentos do CARUARUPREV.

Ainda sobre a pesquisa de campo, recentemente, os conselheiros levaram ao conhecimento do público o atraso nos repasses previdenciários do mês de maio de 2012, fato este que tomou grande conotação, mormente por se tratar de um período eleitoral. Imediatamente, providenciou-se o pagamento dos valores em atraso e a Gestora do CARUARUPREV, juntamente com o procurador Geral do Município, se utilizaram dos meios de comunicação para apresentar justificativa perante a sociedade.<sup>40</sup>

Feitos os destaques acima, passa-se a conjugação da atuação dos conselheiros previdenciários do CARUARUPREV e o modelo de gestão que esta sendo implementado desde o ano de 2008, de forma a retomar a discussão sobre a *accountability* nesta instituição e analisar a questionada representatividade destas estruturas administrativas de participação, que outrora eram classificadas como invisíveis.

---

<sup>40</sup> Acessos em: <http://www.blogdovanguarda.com.br/index.php?page=1&regiao=1>, 05.07.2012, às 19:02 e <http://blogdomarioflavio.com.br/vs1/?p=13604>, em 06.07.2012, às 16:30. Quanto a entrevista, esta foi realizada na rádio cultura de Caruaru, no programa “cultura entrevista”, no dia 05.07.2012, às 13:30.

Neste contexto, destaca-se que no item 3.2 desta dissertação, constatou-se que o modelo administrativo de gestão implementado no CARUARUPREV alinhava-se com os pressupostos democráticos instaurados na Constituição Federal de 1988, haja vista implementar esforços no sentido de se alcançar uma administração eficiente e democrática. De outro lado, pelas informações obtidas por meio dos questionários e confirmadas pelas transcrições das atas de reuniões dos conselhos, é possível constatar que os conselheiros vem adotando uma postura ativa que se complementa com o referido modelo administrativo da entidade, possibilitando, assim, a existência de uma ambiente totalmente propício a efetivação da *accountability*.

Desta forma, os conselhos previdenciários do CARUARUPREV suprem a exigência legal contida na Lei federal nº 9.717/98, que trata de regulamentar a Emenda Constitucional 20/98, ambas estudadas no item 1.2 e 2.1, mas também cumprem seu papel social, pois por meio de uma participação ativa e consciente na gestão, deliberando sobre assuntos de interesses da entidade e de seus beneficiários, bem como realizando as devidas cobranças aos gestores para o cumprimento do interesse público, assegura-se maior fiscalização e transparência na administração, que conseqüentemente, se traduz em uma gestão *accountable*.

Verifica-se, ainda, que a complexidade que envolve a matéria, bem como a ausência de conselheiros com formação técnica específica, não são fatores excludentes da participação e fiscalização, conforme sustentam a teoria hegemônica liderada por autores como Norberto Bobbio e Joseph Schumpeter, conforme visto no capítulo I, item 1.2. Este conhecimento especializado existe por parte da equipe técnica da entidade, reconhecendo-se sua importância, pois juntamente com a atuação dos conselheiros é possível se alcançar uma gestão que preserve não apenas seu equilíbrio financeiro e atuarial, mas também garanta a transparência de seus atos.<sup>41</sup>

Diante do exposto, conclui-se que os conselhos previdenciários, a partir da reformulação da gestão, que empreendeu um processo de capacitação continuada, deixaram de ser invisíveis e passaram a representar um importante instrumento de participação popular

---

<sup>41</sup> Esta comparação entre a teoria hegemônica e não hegemônica relacionada ao CARUARUPREV foi abordada em sede de conclusão do item 1.3, no capítulo I.

na administração pública na defesa do interesse público, ensejando, assim, uma administração *accountable*.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Do que foi estudado nesta dissertação, pode-se verificar que muitos foram os avanços democráticos conquistados ao longo dos processos de transformações do Estado, destacando-se a promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição cidadã, bem como a reforma gerencial do Estado ocorrida em 1995.

No campo específico dos Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS's, além dos marcos acima destacados, pode-se acrescentar as reformas previdenciárias e a Lei Federal nº 9.717/98, a partir da qual foi regulamentada a questão da participação social nestas instituições, que na prática se concretiza por meio dos conselhos previdenciários, quando do exercício do controle interno, resultante dos pressupostos da gestão compartilhada legalmente exigida.

Todas estas transformações foram formalizadas por meio de um processo legislativo, o qual não pode ser preterido, haja vista viver-se em um Estado Democrático de Direito. Entretanto, verificou-se, também, que há um longo caminho a ser percorrido entre a formalização de regras e princípios instituídos por lei e sua efetiva concretização, pois como bem assevera Aguiar (2010), “o componente decisivo para o malogro ou o sucesso de uma lei relaciona-se diretamente com aquiescência ou não dos indivíduos a quem esta lei foi destinada”.

Desta forma, percebe-se que qualquer transformação que pretenda estabelecer diretrizes democráticas na administração pública, mais do que a simples previsão legal, obtida muitas vezes por um longo procedimento legislativo, precisa ser legitimada pela sociedade por meio de sua aquiescência. Por este motivo, surge a necessidade da permanente análise das instituições públicas sob o enfoque da *accountability*, pois a simples previsão legal de

postulados como gestão compartilhada, controle interno, participação popular e transparência, por si só, não significa sua concretização.

Trazendo a discussão para o caso dos Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS's, não basta a simples previsão legal de que aos gestores desta entidade cabe estabelecer uma gestão compartilhada mediante a participação dos próprios beneficiários nas instâncias deliberativas. É necessário que se verifique, na prática, como esta ordem legal está sendo recepcionada por administrados e administradores, ou seja, é preciso saber se ela está sendo concretizada por meio da aquiescência destes atores.

Dentro deste contexto, este estudo possibilitou a análise sobre o desempenho da equipe gestora e *accountability* no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos de Caruaru-CARUARUPREV, a qual ocorreu tanto sob a perspectiva dos administradores, quanto dos administrados, que nesta pesquisa foram representados pelos conselheiros previdenciários, representantes dos demais beneficiários da entidade, indicados pelos Poderes Executivo e Legislativo, bem como pelo Sindicato dos Servidores, conforme previsão legal.

Dos dados obtidos por meio da pesquisa de campo, conclui-se que o desempenho administrativo implementado no CARUARUPREV durante os anos de 2009 a 2010, inviabilizou a existência da *accountability*, uma vez que não providenciou a estruturação dos conselhos previdenciários fiscal e deliberativo, ou seja, durante dois anos, todas as deliberações da entidade partiram unicamente do gestor, sem que houvesse a anuência dos seus maiores interessados, quais sejam, os beneficiários.

Destaque-se que mesmo sendo uma exigência legal a criação destas estruturas administrativas de controle, nenhuma penalização resultou para o gestor, pois as prestações de contas perante o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco-TCPE, foram aprovadas sem qualquer ressalva, assim como o Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP, foi obtido junto ao Ministério da Previdência Social-MPS. Destes fatos, verifica-se que não obstante a *accountability* na gestão dos RPPS's tratar-se de uma exigência legal, esta é por vezes preterida pelos órgãos de controle.

Entretanto, a partir do ano de 2011, quando houve a instituição dos conselhos, grandes transformações verificaram-se no desempenho administrativo do CARUARUPREV, as quais tornaram o ambiente favorável para o surgimento e fortalecimento da *accountability*, pois não apenas foi providenciada a criação dos referidos conselhos, estes passaram por um processo contínuo de capacitação, que possibilitou a estes atores maior eficiência no desempenho de suas atribuições legais, mormente no que se refere aos procedimentos de deliberação e fiscalização.

Assim, tem-se que o atual desempenho do CARUARUPREV contribuiu para o fortalecimento da *accountability*, permitindo a existência de uma gestão participativa que coaduna-se com os pressupostos do Estado democrático de direito. Neste processo, entende-se que a capacitação continuada de servidores e conselheiros assumiu um papel fundamental para essa evolução democrática e descentralização do poder.

Por sua vez, há que se destacar que caso não houvesse o envolvimento dos conselheiros, despertado pelas ações implementadas pela administração do órgão previdenciário, de nada adiantariam os esforços da gestão no sentido de estabelecer e fortalecer a *accountability*. Destarte, estes atores, apesar de não possuírem o elevado grau de conhecimento técnico dos componentes da equipe administrativa do CARUARUPREV, puderam exercer a gestão compartilhada, exigida por lei, estabelecendo, assim, a conexão entre a administração pública e a democracia, demonstrando que complexidade não exclui a participação, ao contrário, elas se complementam.

Merecem destaque as ações dos conselheiros quanto ao incentivo à gestão na disseminação do conhecimento previdenciário adquirido, que se concretizou a partir de ações como elaboração da cartilha previdenciária do servidor público de Caruaru e na primeira Conferência Municipal de Previdência dos servidores públicos de Caruaru.

Há que se destacar, ainda, a participação sempre ativa dos conselheiros, que além da regularidade das reuniões dos conselhos, tomam atitudes impositivas quando é necessário, como ocorreu recentemente ao levarem ao conhecimento do público, pelos meios de comunicação, a questão da inadimplência dos órgãos responsáveis pelos repasses das contribuições previdenciárias, o que praticamente os obrigou a realizar os pagamentos, face a

pressão social exercida a partir desta ação decorrente do controle interno exercido pelos conselhos.

Não obstante todos os esforços no sentido de promover o processo de capacitação continuada para servidores e conselheiros, o CARUARUPREV corre um sério risco de não reter em prol da instituição, em longo prazo, todo o conhecimento gerado, pois quase noventa por cento do seu quadro de servidores é ocupante de cargos comissionados. Como se sabe, os processos eleitorais são sempre acompanhados de uma grande rotatividade de servidores, o que prejudica a continuidade e qualidade dos serviços públicos.

Entretanto, à luz de todos os argumentos até aqui considerados, atualmente, pode-se concluir que o comprometimento da gestão no desempenho administrativo do CARUARUPREV, aliado ao envolvimento dos conselheiros previdenciários, asseguram uma administração *accountable*, fazendo com que os objetivos democráticos perseguidos pelo legislador se concretizem.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Sylvana Maria Brandão de. **Políticas Públicas Para A Organização De Mercados De Mão-De-Obra Livre No Brasil Colonial E Imperial**. Revista Gestão Pública: práticas e desafios, Recife, v. I, n. 2, Recife, 2010.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: forense, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

BENZ, André Paulo; SICZÚ, Abraham Benzaquen. **Eficiência nas organizações públicas e gestão do conhecimento: otimizando sistemas**. Revista Gestão Pública: práticas e desafios, Recife, v. III, n.1, Recife, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000 a.

\_\_\_\_\_, Norberto. **Teoria geral da política**. 2000 b.

BONFIM, W.; Silva, I (2003). **“instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível?”** Revista de sociologia Política. Curitiba, 21, p. 109-123, Nov. *Apud* LUBAMBO, Cátia Wanderley; COÊLHO, Denilson Bandeira. Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Cátia Lubambo, Denilson Bandeira Coêlho, Marcus André Melo (organizadores). Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CAIO, Soráia Maria Rodrigues Sotero; MARQUES, Denilson Bezerra. **Uma Contribuição da Teoria das Representações sociais para a eficiência no serviço público**. Revista Gestão Pública: práticas e desafios, Recife, v. III, n.1, Recife, 2009.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CARVALHO, Ernani; PEREIRA, Marcus Abílio. **Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social**. Lua Nova, nº 73, São Paulo 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42(5): 829-74, Set/Out. 2008.

CUNNIL GRAU, Nuria. **A democratização da administração pública. Os mitos a serem vencidos.** In CADERNOS DA FUNDAÇÃO LUIZ EDUARDO MAGALHÃES. Gestão Pública e participação. Salvador: FLEM, 2005.

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

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.** Revista do Serviço Público, v. 49, n.2, 1998. *Apud* COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 42(5): 829-74, Set/Out. 2008.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; COÊLHO, Denilson Bandeira. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.** Catia Lubambo, Denilson Bandeira Coêlho, Marcus André Melo (organizadores). Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MAJONE, Giandomenico. (1996), *Regulating Europe*. Londres, Routledge. *Apud* MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, democracia e *accountability* no Mercosul. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23, nº 67, junho/2008.

MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma Previdenciária.** São Paulo: Atlas, 2004.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 23, nº 67, junho/2008.

MERRIAN-WEBSTER'S COLLEGIATE DICTIONARY. 10. ed. Springfield, MA: Merriam-Webster, Inc., 1996.

MESA-LAGO, Carmelo; MÜLLER, Katharina. **Política e reforma da previdência na América Latina,** in A reforma da previdência social na América Latina. Organizadora Vera Schattan P. coelho – Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MINAYO, S.C.M.(org) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 8.ed. Petrópolis: Vozes, 2000. Cap. IV: **A análise de dados em pesquisa qualitativa.** p. 67-80.

MOSHER, F. *Democracy and the public service*. New York, Oxford University, 1908. *Apud* CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

MORAVCSIK, Andrew. (2002), “**In defense of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union**”. *Journal of Common Market Studies*, 40 (44): 603-624. *Apud* MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, democracia e *accountability* no Mercosul. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 23, nº 67, junho/2008.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese de apresentada a Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências, Departamento de Ciência Política. 2006. Disponível em [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br) . Acesso em 10 de jul.2012.

MOURA, Pablo Thiago Correia de. **Crítica à teoria da democracia institucionalista contemporânea**. Revista Espaço Acadêmico, nº 118, Março de 2011. Disponível em [HTTP://periodicos.uem.br/ojs/index.php/espacoacademico/article/viewfile/11237/6715](http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/espacoacademico/article/viewfile/11237/6715). Acesso em 25 de mar. 2012.

NÓBREGA, Marcos. **Previdência dos Servidores Públicos: atualizado pela Emenda Constitucional nº 47 (PEC paralela de previdência)**. Belo horizonte: Del Rey, 2006.

NÓBREGA, Marcos. **A lei de responsabilidade fiscal e as leis orçamentárias**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002, *apud* NÓBREGA, Marcos. **Previdência dos Servidores Públicos: atualizado pela emenda Constitucional nº 47 (PEC paralela de previdência)**. Belo horizonte: Del Rey, 2006.

O’Donnel, Guillermo (1998), “**Accountability Horizontal e novas Poliarquias**”, in *Revista Lua Nova*, Nº 44, São Paulo, Cedec.

OLIVEIRA, Osório Chalegre de. **Conselhos municipais de previdência social em Pernambuco: paradigmas e rupturas**. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional para o Desenvolvimento do Nordeste-MGP) - Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2009.

OXFORD ADVANCED LEARNER’S DICTIONARY. Oxford: Oxford University Press, 2005.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. Recife: Bagaço, 2003.

PAES DE PAULA, A. P. (2005) “**Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**”, in Revista de Administração de Empresas (FGV), Vol. 45, N° 1, São Paulo *Apud* Mário Vinícius Claussen Spinelli y Bruno Lazzarotti Diniz Costa Participação, *accountability* e desempenho institucional: o caso dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. Disponível em <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/participacao-accountability-desempenho-institucional-o-caso-dos-conselhos-de-controle-social-do-programa-bolsa-familia-nos-pequenos-municipios-brasileiros>. Acesso em 27 de set. 2012.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. **Desafios e Oportunidades da Reforma do Estado no Brasil: a Questão das Organizações Sociais**. Anais do XXII Encontro ANPAD. Foz do Iguaçu. 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

PEREIRA. Luiz Carlos Bresser. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público. Ano 50. Numero 4. Outubro-Dez 1999. Pag. 6. (apostila gestão publica II)

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill, coords. **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1997.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. **Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 707, 12jun. 2005 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6881>>. Acesso em 14 mai. 2012.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 43(6): 1343-1368, nov/dez. 2009.

PUTNAM, R. (1993). **Making Democracy Work**. Princeton: Princeton University Press *Apud* LUBAMBO, Cátia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira. Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Catia Lubambo, Denilson Bandeira Coelho, Marcus André Melo (organizadores). Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros**. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública". Caracas, 2009. Disponível em <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/participacao-accountability-e-desempenho-institucional-o-caso-dos-conselhos-de-controle-social-do-programa-bolsa-familia-nos-pequenos-municipios-brasileiros> . Acesso em 24 de mar. 2012.

SCHARPF, Fritz. **Gouverner L'Éurope**. Paris, Presses de sciences Po. 2000. Apud MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, democracia e *accountability* no Mercosul. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 23, nº 67, junho/2008.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability**. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999 Apud PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 43(6): 1343-1368, NOV/DEZ. 2009.

SPINELLI, Mário Vinicius Claussen; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Participação, accountability e desempenho institucional; o caso dos conselhos de controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos Municípios brasileiros**. Caracas. 2009.

SILVÉRIO, Antônio Gilberto. **A concessão de aposentadorias e pensões no serviço público**. Ribeirão Preto, SP: IBRAP, 2005.

SILVA, Kátia Gercina Alves. **Fiscalização Participativa: a capacitação do cidadão para o controle social**. Revista Gestão Pública: práticas e desafios, Recife, v. II, n.1, Recife, 2009.

TENÓRIO, Fernando G.. **Cidadania e desenvolvimento local**. Organizador Fernando G. Tenório. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijui, 2007.

Tatagiba, L. e Teixeira, A.C.C. (2007), “**Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de Sao Paulo (2000-2004)**”, in *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD; Ministerio de Administraciones Públicas; Agencia Española de Cooperación Internacional; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Apud SPINELLI, Mário Vinicius Claussen; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Participação, accountability e desempenho institucional; o caso dos conselhos de controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos Municípios brasileiros*. Caracas. 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, 12.ed. São Paulo : Atlas, 2010.

ZAVERUCHA, Jorge. Rumor de sabres. **Controle civil ou militar? Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha**. São Paulo: Ática, 1994.

## **LEGISLAÇÃO E NORMAS**

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 20. Brasília, 15 de dezembro de 1998.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 41. Brasília, 19 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 47. Brasília, 05 de julho de 2005.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 70. Brasília, 29 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 9.717. Brasília, 27 de novembro de 1998.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 10.887. Brasília, 18 de junho de 2004.

## ANEXO I

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE  
MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA – MGP

### QUESTIONÁRIO PARA CONSELHEIRO DO CARUARUPREV

#### Informações para o(a) participante:

O(a) senhor(a) está convidado(a) a responder este questionário, um dos instrumentos utilizados para a coleta de dados da pesquisa científica em desenvolvimento por Marcela Proença Alves Florêncio, aluna do curso de Mestrado em Gestão Pública - MGP, da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, objetivando subsidiar o trabalho de conclusão de curso intitulado: **Regime Próprio de Previdência Social de Caruaru - CARUARUPREV: desempenho e *accountability***. Caso concorde em participar da pesquisa, garantimos que todas as informações aqui prestadas terão utilização exclusivamente acadêmica e que o(a) senhor(a) é livre para deixar de responder questões que lhe ocasionem qualquer tipo de constrangimento.

---

Nome / Assinatura do entrevistado

1. A qual conselho esta vinculado?
2. Qual o seu vínculo com a administração pública? (especificar se é servidor ativo ou inativo, no primeiro caso, favor indicar o cargo)
3. Qual o seu grau de instrução?
4. Participa frequentemente das reuniões do conselho? Se não, favor indicar os motivos.
5. Sente-se motivado a participar das reuniões dos conselhos ou acha que estas não surtem efeitos práticos na administração do Caruaruprev, ou seja, que estas não são levadas em consideração ?
6. Já participou de alguma capacitação (curso, palestra, seminários e outros) promovida pelo Caruaruprev durante sua participação no conselho? Se sim, especificar quais.
7. Qual a importância de ações pedagógicas para os conselheiros?
8. Está satisfeito com a administração do Caruaruprev? Favor destacar os pontos positivos e negativos.
9. Você confia na administração implementada no Caruaruprev?
10. Na sua opinião, qual a importância dos conselhos previdenciários para o Caruaruprev?
11. O espaço abaixo está reservado para quaisquer anotações que ache pertinente sobre o tema relacionado a dissertação.

## ANEXO II

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE  
MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA – MGP

### QUESTIONÁRIO PARA DIRETORA PRESIDENTE DO CARUARUPREV

#### Informações para o(a) participante:

O(a) senhor(a) está convidado(a) a responder este questionário, um dos instrumentos utilizados para a coleta de dados da pesquisa científica em desenvolvimento por Marcela Proença Alves Florêncio, aluna do curso de Mestrado em Gestão Pública - MGP, da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, objetivando subsidiar o trabalho de conclusão de curso intitulado: **Regime Próprio de Previdência Social de Caruaru - CARUARUPREV: desempenho e accountability**. Caso concorde em participar da pesquisa, garantimos que todas as informações aqui prestadas terão utilização exclusivamente acadêmica e que o(a) senhor(a) é livre para deixar de responder questões que lhe ocasionem qualquer tipo de constrangimento.

---

Assinatura do entrevistado

1. Qual o seu grau de instrução?
2. Já possuía experiência com RPPS's antes de trabalhar no CARUARUPREV? Se sim, favor especificar.
3. Quais medidas são adotadas para promover a regularidade de reunião dos conselheiros?
4. Quais medidas são adotadas no sentido de mater a regularidade da participação e motivação dos conselheiros nas reuniões?
5. Qual a importância da participação dos conselhos para a gestão do CARUARUPREV?
6. Como é dada publicidade das deliberações e demais ações do Caruaruprev para a sociedade e conselheiros?
7. São realizadas ações no sentido de capacitação da equipe que compoe o quadro de funcionarios do CARUARUPREV? Se sim, favor especificar.
8. Favor indicar abaixo os seguintes dados sobre a equipe de servidores do CARUARUPREV: nome, cargo, vinculo e grau de instrução (favor especificar se houver cursos relacionados a RPPS ou administração pública em geral)
9. Caso deseje, utilize o espaço abaixo para anotações que ache importante sobre o modelo de gestão implementado no CARUARUPREV, bem como a importância da participação dos conselheiros, as quais não foram indicadas nas perguntas anteriores.

### ANEXO III

Critério	Fundamentação Legal
<b>Acesso dos segurados às informações do regime</b>	<b>Lei nº 9.717/98, art. 1º, VI; Port.nº 204/2008, art. 5º, VIII; Port.nº 402/2008, art.12.</b>
Aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN - Decisão Administrativa	Lei nº 9.717/98, arts. 1º, § único e 6º, IV e V;Port.nº 204/08, art.5º, XV;Port. nº402/08, art.20.
Aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN - previsão legal	Lei nº 9.717/98, arts. 1º, § único e 6º, IV e V;Port.nº204/08,art.5º, XV;Port. nº402/08, art.20.
Atendimento ao Auditor Fiscal em auditoria direta no prazo	Lei 9.717/98,art.9º,§único; Port.204/08,art. 5º,XII, e 10; Port.402/08,art. 29,§2º
Atendimento ao MPS em auditoria indireta no prazo	Lei 9.717/98, art. 9º § único; Port. 204/08, art. 5º, XII, e 10; Port. 402, art. 29, § 6º.
Caráter contributivo (Ente e Ativos - Alíquotas)	Lei nº 9.717/98,art. 1º, II; Port.nº 204/2008, art.5º, I, “a”; Port.nº 402/2008, art.3º, I e III.
<a href="#">Caráter contributivo (Ente e Ativos - Repasse)</a> <a href="#">- Clique aqui para mais informações.</a>	Lei nº 9.717/98,art.1º, II; Port.nº204/2008, art.5º, I, “b”, e XVI, “e” ; Port.nº402/08,art.6º
Caráter contributivo (Inativos e Pensionistas- Alíquotas)	Lei nº 9.717/98,art. 1º, II; Port.nº 204/2008,art.5º, I, “a”; Port.nº 402/08, art.3º, II e §2º
<a href="#">Caráter contributivo (Inativos e Pensionistas- Repasse)</a> <a href="#">- Clique aqui para mais informações.</a>	Lei nº 9.717/98, art.1º, II; Port.nº 204/2008, art.5º, I, “c” e XVI, “e”; Port.nº 402/08,art.6º
<a href="#">Caráter contributivo (pagamento de contribuições parceladas)</a> <a href="#">- Clique aqui para mais informações.</a>	Lei nº 9.717/98,art.1º, II; Port nº 204/2008,art.5º, I, “d”,e art.10,§6º; Port.nº402/08,art.5º
Caráter contributivo (Repasse) - Decisão Administrativa	Lei nº 9.717/98, art. 1º, II;Port. nº 204/2008,art. 5º, I; Port.nº402/08, arts.6º e 29, §§3ºe 5º
Cobertura exclusiva a servidores efetivos	Lei nº 9.717/98, art. 1º, V; Port. nº 204/2008, art. 5º, III; Port. nº 402/08, art. 2º, §1º
Concessão de benefícios não distintos do RGPS - previsão legal	Lei 9.717/98, art. 5º; Port.nº 204/2008, art.5º, XI, b; Port.nº 402/08, art. 23
Contas bancárias distintas para os recursos previdenciários	Lei nº9.717/98, arts.1º,§único e 6º, II; Port.nº 204/2008, art.5º,X; Port.nº 402/08,art. 19
Convênio ou consórcio para pagamento de benefícios	Lei nº 9.717/98, art. 1º, V; Port. nº 204/2008, art.5º, VII; Port. nº 402/08, art. 24
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN	Lei nº9.717/98, art.1º, § único e 6º, IV e VI; Port.nº 519/2011, art.1º; Port.nº 204/2008,art. 5º,XV
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Consistência das Informações	Lei 9717/98,art.9º,PU;Port.nº204/2008, art.5º,XVI,“d”,art.10,§8º;Port.402/08,art. 22.

<a href="#">Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento à SPS</a> <a href="#">- Clique aqui para mais informações.</a>	Lei nº9.717/98,art. 9º,PU;Port.nº204/08,art. 5º,XVI,“d”, art.10, §§2ºe8º;Port. 402/08, art.22
<a href="#">Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA</a> <a href="#">- Clique aqui para mais informações.</a>	Lei nº 9.717/98, art.1º,I; Port.204/08, art.5º, XVI,“b”;Port.402/08,art.9º;Port.403/08,arts.23 e 24
Demonstrativo Previdenciário - Consistência das Informações	Lei nº9.717/98,art.9º,PU; Port.nº204/08,art.5º,XVI,“c”, §6º,II, art.10,§8º; Port.nº402/08, art.6º
<a href="#">Demonstrativo Previdenciário - Encaminhamento à SPS</a>	Lei nº9.717/98, art.9º,PU; Port.nº204/08, art.5º,XVI,“c”, §6º, II, art.10,§8º; Port.nº402/08,art 6º
Demonstrativos Contábeis	Lei nº 9.717/98, art. 1º, caput; Port. nº 204/08, art.5º, XVI, “f”; Port. nº 402/08, arts. 16 e 17
Encaminhamento da legislação à SPS	Lei nº9.717/98,art.9º,PU; Port.nº 204/08,art.5º, XVI, “a”,§§ 1ºa5º; Port.nº 402/08,art. 29,§6º
Equilíbrio Financeiro e Atuarial	Lei nº 9.717/98, art. 1º, caput; Port. nº 204/08, art.5º, II, art.14; Port.nº 402/08, art. 8º e 9º
Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Nota Técnica Atuarial	L. 9.717/98, art. 1º,cput; PTs. 204/08, art.5º, II, art.14; 402/08, art. 8º/9º; 403/08, art.5º,§ 1º
Escrituração de acordo com Plano de Contas	Lei nº 9.717/98, art. 1º, caput; Port. nº 204/2008, art.5º, XIII; Port.nº 402/08, art. 16
<b>Existencia de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a participação dos segurados</b>	<b>Lei nº 9.717/98, art. 1º, VI; Port. nº 204/2008, art.5º, V; Port.nº 402/08, art. 10, §3º</b>
Inclusão de parcelas remuneratórias temporárias nos benefícios	Lei nº 9.717/98, art. 1º, X e XI;Port. nº 204/08, art.5º, IX; Port.nº 402/08, art.23, §§2º,3º e 4º
Observância dos limites de contribuição do ente	Lei nº 9.717/98, art. 2º; Port. nº 204/2008, art.5º, XIV, “c”; Port. nº 402/08, art. 3º, III
Observância dos limites de contribuição dos segurados e pensionistas	Lei nº 9.717/98, art. 3º; Port. nº 204/2008, art.5º, XIV, “a” e “b”; Port. nº 402/08, art.3º, I e II
Regras de concessão, cálculo e reajustamento de benefícios	Lei 9717/98,art.5º;Lei 10887/04,arts.1º,2º e 15;Port.204/08,art.5º,XI, a,c; Port.402/08,art.25 e Anx
Unidade gestora e regime próprio únicos	Lei nº 10.887/04, art. 9º; Port. nº 204/2008, art.5º, IV; Port. nº 402/08, art. 10
Utilização dos recursos previdenciários - Decisão Administrativa	Lei nº 9.717/98, art. 1º, III; Port.nº204/08, art.5º,VI; Port.nº 402/08,arts.13, 14, 15,§4º e 29,§5º
Utilização dos recursos previdenciários - Previsão legal	Lei nº 9.717/98, art. 1º, III; Port.nº204/08, art.5º,VI; Port.nº 402/08, arts.13, 14 e 15, §4º

Fonte: [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)

