

---

# O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

*THE SOCIAL WELFARE COUNCIL (CNPS) AND THE  
DEMOCRATIC RULE OF LAW*

---

*Estela Vilela Gonçalves*

*Procuradora Federal em exercício na Procuradoria Regional Federal da Terceira  
Região, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União*

SUMÁRIO: 1 O Estado Democrático de Direito como paradigma jurídico; 2 Conselhos Gestores como expressão do Estado Democrático de Direito; 3 Participação popular na condução das políticas públicas em geral, na seguridade social e na previdência social. Previsão constitucional e legal; 4 O Conselho Nacional de Previdência Social; 4.1 Assembléias. Atas. Formalização. Transparência e publicidade; 4.2 Os Conselheiros. Representatividade da sociedade; 4.3 Competências. Pauta das Reuniões; 5 Conclusão. O CNPS como concretização do Estado Democrático de Direito. Possibilidades e limites; Referências.

**RESUMO:** Pretende o artigo demonstrar as possibilidades e limites do Conselho Nacional de Previdência Social na concretização do Estado Democrático de Direito. Para tanto, desenvolve o conceito de Estado Democrático de Direito como paradigma jurídico, e apresenta os conselhos gestores como estruturação institucional de arenas que possibilitem a participação direta dos diversos segmentos da sociedade na condução das políticas públicas, e dentre eles o CNPS. A atuação do CNPS é então analisada a partir das atas de suas assembleias, disponibilizadas no site do Ministério da Previdência Social, especialmente no que concerne à transparência e publicidade de sua atuação; representatividade dos conselheiros; competências e atribuições. Por fim, a conclusão sobre a efetividade do Estado Democrático de Direito no contexto concreto e específico da atuação do CNPS, destacando-se que se espera que o funcione como a “caixa de ressonância” da sociedade, ou seja, ainda que sem atribuições gestoras concretas e específicas, possibilite que os grupos sociais com interesses previdenciários concorrentes tenham um espaço para que seus conflitos possam aflorar e ser equacionados, contribuindo-se para o permanente processo de pacificação social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Participação Popular. Conselhos. Previdência Social.

**ABSTRACT:** The purpose of the present paper is to demonstrate the capabilities and limits of the Social Welfare Council (CNPS) in materializing the Democratic Rule of Law. To this end, the concept of Democratic Rule of Law as a legal paradigm is developed, and the boards of managers, among them the CNPS, are presented as institutionalized arenas that make it possible for the various segments of society to directly participate in managing public policies. The activity of the CNPS is then examined based on the minutes of its meetings - available at the Ministry of Social Welfare website -, in particular concerning the transparency and publicity of its actions, the representativeness of its members, and its jurisdiction and attributions. Finally, it discusses the effectiveness of the Democratic Rule of Law in the actual, specific context of CNPS actions, highlighting that it is expected to act as a “resonance box” of society, that is, even though it does not have tangible and specific managing attributions, the CNPS is expected to enable social groups with diverging welfare interests to have room to let their conflicts arise and be solved, thus contributing towards an ongoing social pacification process.

**KEYWORDS:** Democracy. Popular Participation. Councils. Social Security.

## 1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO PARADIGMA JURÍDICO

As sociedades contemporâneas pautadas pela prevalência das decisões da maioria de seus cidadãos (democracias) vivem um processo de paulatina e constante afirmação de seu pluralismo, o que gera um paradoxo: ao mesmo tempo em que cada pessoa tem liberdade para expressar seu subjetivismo – próprio ou do grupo a que pertence - é preciso que se garanta o convívio pacífico entre estes grupos, com o respeito aos direitos fundamentais mesmo dos grupos minoritários.

Diversas propostas teóricas vêm sendo formuladas para superação desse paradoxo, ou ao menos para sua diluição, sempre passando pela imprescindibilidade da participação popular, e uma participação efetiva, que reflita o pluralismo, para garantia da legitimidade da solução encontrada.

Menelick de Carvalho Netto destaca que no Estado Moderno, há a:

exigência de uma legitimidade fundada na autoadoção do próprio Direito, ou seja, é o requisito de que as pessoas se sintam co-autoras das normas que as regem”, o que está em tensão com o fato de que o Direito é, afinal, “imposto de cima para baixo, por um aparato estatal<sup>1</sup>.

É justamente essa tensão a fonte da:

dinâmica e vitalidade da democracia, uma democracia capaz de permanente inclusão, ou seja, de reconhecer a exclusão quando tematizada, de realizar permanentemente a revisão do próprio conceito de povo, que há de ser sempre fragmentado e fragmentário e em constante tensão.<sup>2</sup>

O certo é que a solução técnica, chancelada por uma maioria puramente formal, ou seja, baseada em leis que buscam sistematizar com uma suposta isenção cada detalhe da vida em sociedade, formalmente aprovadas pelo poder legislativo, fundamento do pensamento positivista, mostrou-se, a partir do exemplo dos estados totalitários do século XX, insuficiente tanto para conter atrocidades contra minorias, como para efetivamente fomentar a paz social entre grupos divergentes.

---

1 CARVALHO NETTO, Menelick de. *Público e Privado na Perspectiva Constitucional Contemporânea*. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2009. p. 8. Texto base do curso de pós-graduação lato sensu em Direito Público. Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/9/Biblioteca/Textos-base/1\\_-\\_Texto-base\\_1.pdf](http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/9/Biblioteca/Textos-base/1_-_Texto-base_1.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2008.

2 Ibid. p. 10

O saber não está mais alocado no pensamento abstrato do sujeito cognoscente, mas sim na vitalidade da relação entre os sujeitos, que apreendem o mundo a partir de referências históricas e culturais próprias, partilhando-o através da linguagem.

Assim é que HABERMAS, partindo da premissa de que “*nosso contato com o mundo é mediado pela linguagem*”<sup>3</sup>, constrói sua teoria da ação comunicativa, e a partir dela a configuração do Estado Democrático de Direito como um novo paradigma para elaboração e aplicação do direito.

HABERMAS parte da constatação de que o estado moderno é fruto de uma sociedade que não se reconhece como um todo uniforme, mas sim constituída por grupos heterogêneos, que não precisam necessariamente partilhar dos mesmos valores. A organização da sociedade se alia a um respeito à liberdade individual pois “*um acordo sobre normas [...] não depende da estima mútua de performances culturais e estilos de vida culturais, mas apenas da suposição de que toda pessoa, enquanto pessoa, tem o mesmo valor.*”<sup>4</sup>

De um lado, pois:

a própria compreensão contemporânea de democracia [...] rejeita a integração ética homogênea como requisito de validade [...] o compartilhamento de valores e a identidade de formas de vida não são suficientes para o asseguramento da coesão social. ‘O que é bom para nós’ torna-se, cada vez mais, uma questão no mínimo polêmica. Não mais parece plausível, e sequer desejável, conceber as noções de vida boa como socialmente homogêneas.<sup>5</sup>

De outro:

uma comunidade não pode se fragmentar na multiplicidade de suas subculturas, e penso que isso só pode ser permitido sob a condição de que todos os cidadãos possam se reconhecer numa única cultura política que transcenda as fronteiras de suas diversas subculturas. Para tanto, é preciso que a cultura política seja pelo menos um pouco separada das diversas subculturas.<sup>6</sup>

3 op. cit., p. 53

4 Citado por SCOTTI, Guilherme. *Razão prática, Moral e Direito – uma leitura contemporânea*. Brasília-DF: CEAD/UnB, 2009. Texto base do curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Público. Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1\\_-\\_Textos\\_base/Texto\\_base\\_3.pdf](http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1_-_Textos_base/Texto_base_3.pdf)>. acesso em: 10 dez. 2008. p. 02

5 SCOTTI, op. cit., p. 09

6 HABERMAS, 2007, p. 36/37

Faz-se necessária, assim, a abertura de um “*fluxo comunicativo*”<sup>7</sup> que possibilite a essa sociedade fragmentária a fixação das normas que vão reger sua vida comum.

Esse fluxo, no âmbito do Estado Democrático de Direito, pressupõe que, afastada a possibilidade de um grupo impor a outro seus valores éticos, cada um reconheça que a comunidade é formada por cidadãos que, embora não compartilhem valores, são livres e iguais numa mesma medida, sendo necessário, ao mesmo tempo, o constante balizamento de suas próprias posições pela possibilidade de admiti-la também para os outros (eticidade reflexiva).

Em complemento, essa “cultura política” referida por HABERMAS, cuja homogeneidade se contrapõe à heterogeneidade característica do pluralismo, é constituída precipuamente pela plena aceitabilidade dos procedimentos da formação democrática da opinião e da vontade.

Assim,

[...] a interpretação republicana adquire outro sentido, procedimentalista, quando a expectativa racional de uma formação democrática da opinião e da vontade, que se limita a si mesma, se transporta das fontes de um consenso já existente sobre valores para as formas características do processo democrático... Por esse caminho, a constituição adquire um sentido procedimental capaz de instituir formas de comunicação que cuidam para que haja um uso público da razão e uma compensação equitativa de interesses, levando em conta a respectiva necessidade de regulamentação e os contextos específicos.<sup>8</sup>

Importante que se ressalte que a democracia vai se realizando num processo constante de comunicação entre os cidadãos, ou seus representantes, não só dentro das estruturas institucionalizadas de poder, mas a partir de quaisquer experiências coletivas realizadas no âmbito da sociedade civil.

É nesse sentido, pois, que se concebe o Estado Democrático de Direito como um paradigma jurídico. Sua expressa afirmação na Constituição Federal de 1988 implica na imediata assunção de todas as idéias expostas acima – eticidade reflexiva, respeito ao pluralismo,

7 CARVALHO NETTO, *Lutas por reconhecimento e a cláusula de abertura da Constituição*. Brasília – DF: CEAD/UnB, 2009. Texto base do curso de pós-graduação lato sensu em Direito Público. Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1\\_-\\_Textos\\_base/Texto\\_base\\_6.pdf](http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1_-_Textos_base/Texto_base_6.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2008, p. 01

8 HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 161

participação popular e visão da sociedade brasileira como um conjunto de cidadãos igualmente livres – como vetores de interpretação de todo o quadro normativo, formando o “pano-de-fundo de suporte a ‘teorias jurídicas’ capazes de reconstruir o ordenamento jurídico, sistematicamente estruturado em princípios”.<sup>9</sup>

A partir de tais considerações, ou seja, dentro da atual conformação do Estado Democrático de Direito, com a preocupação de aferir precipuamente a efetividade de sua atuação, mais do que a legitimidade de seus componentes, é que se procederá a uma apreciação das atividades desenvolvidas no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Social.

## 2 CONSELHOS GESTORES COMO EXPRESSÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Em consonância com a formulação teórica exposta acima, pode-se efetivamente observar uma paulatina estruturação institucional de arenas que possibilitem a participação direta dos diversos segmentos da sociedade na condução das políticas públicas.

Estas “arenas institucionais” se formam dentro de um amplo quadro de reivindicações, fruto da atuação dos diversos segmentos sociais (pluralismo) que vão muito além da participação tradicional através de partidos políticos. Para compreensão desse contexto, esclarece<sup>10</sup>:

A participação envolve também lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo. Essas lutas possuem várias frentes, tais como a constituição de uma linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicações.

Portanto, em conjunto com as demais formas de concretização do Estado Democrático de Direito, surgem, no Brasil, como uma das “arenas institucionais” de participação, os conselhos gestores. Ainda Maria da Glória Gohn:

---

9 SCOTTI, Guilherme. *A Teoria de Dworkin na perspectiva da Teoria Discursiva do Estado Democrático de Direito*. Brasília-DF: CEAD/UnB, 2009. Texto base do curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Público. Disponível em: [http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1\\_-\\_Textos\\_base/Texto\\_base\\_4.pdf](http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1_-_Textos_base/Texto_base_4.pdf); acesso em 16/12/2008. p. 10.

10 GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 19

Os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.

[...]

As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam.

são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisão.<sup>11</sup>

O caráter peculiar dos conselhos gestores advém desta proposta de junção, num mesmo órgão, de técnicos pertencentes à burocracia estatal, e de cidadãos que representam determinadas porções da sociedade que têm uma significativa proximidade com o aspecto da gestão estatal em que pretende aquele conselho interferir. Daí sua definição como “*instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionadas com a área temática na qual o conselho atua*”.<sup>12</sup>

### **3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM GERAL, NA SEGURIDADE SOCIAL E NA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL**

Como se afirmou, o Estado Democrático de Direito foi expressamente assumido como modelo de formação do estado brasileiro a partir de 1988, já no *caput* do primeiro artigo de nossa Constituição.

A partir daí, ao lado dos dispositivos que regulam a participação popular indireta, através do poder legislativo, na formulação das regras gerais e abstratas que normatizarão as relações entre os cidadãos do

11 op. cit., p. 83- 85

12 AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e participação no Brasil democrático in *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez Editora, 2009. p. 34.

país, a participação popular é prestigiada de forma específica nos mais diversos aspectos da vida moderna. Lembra LEONARDO AVRITZER que “a Constituição Federal consagrou o princípio da participação em algumas políticas públicas, tais como saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, mesmo que ela não tenha instituído a forma conselho.”<sup>13</sup>

O caráter democrático e descentralizado da administração da *seguridade social* vem formulado no inciso VII ao parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, e no âmbito específico da *previdência social*, está previsto no artigo 2º da lei 8.212/91:

E nem poderia ser diferente, dada a natureza inerentemente conflitiva da previdência social pública do Brasil, fundada num “pacto entre gerações”: os trabalhadores na ativa financiando o pagamento das prestações previdenciárias dos que estão afastados, num sistema de repartição simples. Como ensinam Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:

[...] no sistema de repartição, as contribuições sociais vertem para um fundo único, do qual saem os recursos para a concessão de benefícios a qualquer beneficiário que atenda aos requisitos previstos na norma previdenciária. ... Como saliente Feijó Coimbra, este modelo repousa no ideal de solidariedade, no pacto entre gerações – já que cabe à atual geração de trabalhadores em atividade pagar as contribuições que garantem os benefícios dos atuais inativos, e assim sucessivamente, no passar dos tempos, idéia lançada no Plano Beveridge inglês, e que até hoje norteia a maior parte dos sistemas previdenciários no mundo.<sup>14</sup>

Portanto, o potencial conflitivo na formulação das políticas previdenciárias é bastante significativo, na medida em que é preciso se encontrar, continuamente, um equilíbrio entre os benefícios concedidos e contribuições arrecadadas, sendo que beneficiários e contribuintes não são, num dado momento histórico, os mesmos indivíduos.

Os problemas, portanto, são muitos:

Agrava a situação previdenciário o impacto de transição democrática com a elevação da expectativa de vida da população e seu crescente envelhecimento, o que vem afetando negativamente a relação contribuinte/aposentado no sistema; os déficits financeiros e

13 AVRITZER, op. cit., p. 42.

14 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005. p. 47.

a debilidade atuarial dos sistemas previdenciários baseados no princípio da repartição simples devido especialmente a distorções de gerenciamento e uso indevido dos recursos e as alterações estruturais nos mercados de trabalho com a redução crescente das taxas de formalização dos empregos.<sup>15</sup>

A efetiva participação dos grupos sociais na gestão previdenciária, assumindo uma responsabilidade no equacionamento dos problemas que se avolumam e cuja solução implica em sacrifício para cada segmento envolvido, mostra-se uma via muito mais justa e socialmente eficaz do que soluções técnicas apresentadas pela burocracia supostamente mais respaldada por conhecimento formal, mas carecedora de compreensão do impacto social das medidas adotadas.

#### **4 O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

O Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS – aparece junto a outros 26 conselhos de aspecto nacional catalogados pela doutrina<sup>16</sup>. É “órgão superior de deliberação colegiada” e “tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário”, conforme consta do artigo primeiro de seu Regimento Interno.

As deliberações são tomadas pelo Plenário através de reuniões mensais; as atas destas Assembléias estão disponibilizadas na internet, e é a partir da análise de seu conteúdo que se busca aferir o grau de efetividade de sua atuação no Estado brasileiro.

##### **4.1 ASSEMBLÉIAS. ATAS. FORMALIZAÇÃO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE**

Foi analisado o teor das 51 atas das assembléias disponibilizadas no *site* do Ministério da Previdência Social, referentes ao período 09 de março de 2005 a 30 de setembro de 2009.

O presente trabalho encontra uma indiscutível limitação decorrente da circunstância de que a apreciação das reuniões é mediada pela transcrição das exposições e debates orais. A gravação não é literal, procurando abranger somente a essência do que foi falado. Para exemplificar o grau de interferência da qualidade da gravação na apreensão do teor

15 SILVA, 1999, apud NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Assimetrias e tendências da Seguridade Social brasileira. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 65, p. 95-123, 2001. p.106

16 GOHN citando DRAIBE (1998), op. cit., p. 85.

da assembléia, compare-se a ata da 129ª reunião, cuja leitura flui com facilidade, com a da 130ª reunião, que às vezes é ininteligível:

[...]

O Sr. Valter continuou a apresentação dizendo que em alguns anos pessoas que eu me lembro, de 1989 até 2006 nós tivemos 11 PND's. Onze são os anos. Então nós temos basicamente 18 anos e só 11. O Sr. Valter disse que então teve alguns lapsos de anos que não houve PND.

[...]

Entretanto, este grave problema apareceu somente em algumas transcrições; em geral as informações trazidas eram perfeitamente compreensíveis.

Outro indicativo de que há um inevitável descompasso entre o teor dos debates e a forma escrita está no fato de que, algumas vezes, alguns conselheiros assinam o termo com ressalvas (vide ata da 149ª Reunião referente à ata da reunião anterior).

Por outro lado, a forma de apresentação destas atas – escrita linear, sem parágrafos e sem qualquer separação visual entre as falas dos expositores e conselheiros - não facilita sua consulta pelo público em geral, ou seja, dificulta a difusão das discussões travadas durante as assembléias, sendo esta difusão um elemento importante na concretização do estado democrático de direito, e hoje bastante potencializado pela “web”. Permite-se uma quase instantânea divulgação, a todos os segmentos interessados, não só dos problemas e soluções propostos dentro de cada aspecto da administração pública, como dos argumentos racionalmente lançados pelos participantes destas discussões.

Percebeu-se, é verdade, uma melhora na sistematização das atas, se comparadas as do ano de 2005 àquelas mais recentes, onde já existe, ao menos, uma subdivisão por temas.

Essa formatação poderia ser aprimorada. Além da subdivisão por tópicos, seria recomendável a diferenciação entre exposição e início dos debates, e ainda a elaboração de um índice geral com os assuntos tratados em todas as assembléias, pois há muitas exposições sucintas, numa linguagem compreensível, sobre assuntos que, a despeito de sumamente técnicos, têm um inegável impacto econômico e social. Como exemplo a exposição sobre receitas e despesas da Previdência Social (127ª Reunião). Poderiam ainda ser disponibilizados “links” com os documentos referidos na exposição (gráficos, estatísticas, etc.).

Na página do Conselho na internet, ao lado de *links* para atas, estatuto, resoluções, etc., há somente dois documentos com um nítido caráter educativo: um que traz os fundamentos de uma Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, outro de autoria da Organização Internacional do Trabalho sobre a proteção social na agenda do trabalhador decente. Tais iniciativas deveriam ser ampliadas.

#### 4.2 OS CONSELHEIROS. REPRESENTATIVIDADE DA SOCIEDADE

O CNPS é constituído por seis representantes do Governo Federal e nove da sociedade civil, sendo três do segmento aposentados/pensionistas; três dos trabalhadores em atividade e três dos empregadores.

Para ilustrar a arena de debates no CNPS, eis a origem dos conselheiros em NOV/2009<sup>17</sup>:

- presidência pelo Ministro da Previdência Social
- 6 representantes do Governo Federal: 3 do Ministério da Previdência Social (incluindo o próprio ministro), 1 do INSS (seu presidente), 1 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1 do Ministério da Fazenda;
- 3 representantes dos aposentados e pensionistas: Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas (SINTAP), Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP), Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Força Sindical;
- 3 representantes dos trabalhadores em atividade: Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG);
- 3 representantes dos empregadores: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Como não poderia deixar de ser, fica nítida a defesa, pelos conselheiros não governamentais, dos interesses da categoria que representam. Mas essa defesa em geral se limita a discursos retóricos

17 160ª Reunião

que não repercutem entre os demais conselheiros, de forma que raras vezes os debates assumem o caráter conflitivo que seria esperado diante do pluralismo que caracteriza a sociedade brasileira.

Assim, os conselheiros ligados aos trabalhadores em atividade demonstram especial atenção aos temas que envolvem a concessão futura de benefícios, como aqueles por incapacidade, que decorrem de contingências sociais não programadas e que atingem inadvertidamente o pessoal da ativa. No decorrer da 116ª Reunião, o novo programa de cessação automática, sem prévia perícia médica, do auxílio-doença, foi duramente combatido por um dos conselheiros ligados aos empregados; de forma semelhante o fator previdenciário, que irá repercutir nas aposentadorias futuras, foi criticado durante a 113ª Reunião pelos representantes dos empregados.

Já os conselheiros ligados aos aposentados se preocupam com o valor e as contingências sofridas pelos benefícios que já são percebidos. Por exemplo, com as condições de pagamento do empréstimo consignado, em geral contratado por quem já não está na ativa (115ª, 116ª, 133ª, 134ª, 137ª, 140ª Reuniões).

E os conselheiros que representam os empregadores interferem mais nas discussões que envolvam aumentos da carga tributária (contribuições previdenciárias).

Por vezes – raras – percebeu-se que a atuação de um conselheiro transcendeu os interesses de sua categoria, mostrando-se participativo nas mais variadas questões. O representante da Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Senhor Jorge Higashiro, recebeu “um certificado de agradecimento pela intensa colaboração no CNPS e seriedade com que se relacionou com a Previdência Social no Brasil”<sup>18</sup>. A leitura das atas demonstra, mesmo, que as colocações do conselheiro foram sempre muito abrangentes, não só questionando os mais diversos aspectos da gestão previdenciária, mas também prestando esclarecimentos sobre o sistema bancário (pagamento de benefício, formalização dos empréstimos consignados, etc.) aos demais membros do Conselho.

#### 4.3 COMPETÊNCIAS. PAUTA DAS REUNIÕES

As atribuições legais do Conselho estão no artigo 4º da lei 8.213/91 e em diplomas esparsos; destacam-se *três atribuições bastante específicas e concretas*:

---

18 154ª Reunião

- apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Previdência Social (artigo 4º, IV da lei 8.213/91);
- fixar os valores que determinam as competências para formalização de desistência ou transigência judicial (artigo 4º, VIII da lei 8.213/91);
- aprovar metodologia para alteração da alíquota da contribuição para financiamento dos benefícios de incapacidade laborativa decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, através da apuração de desempenho efetivo da empresa na proteção da saúde de seu trabalhador (artigo 10º da lei 10.666/2003).

A proposta orçamentária foi abordada em diversas reuniões (114, 134, 144, 145, 146, 147). Os dois outros pontos, somente uma vez cada (149 e 154).

*As demais atribuições são bastante genéricas, refletindo-se na pauta das reuniões, que em geral é fixada pelo pessoal da área técnica, ainda que haja eventuais solicitações dos conselheiros da sociedade para que seja abordado determinado assunto (vide solicitação durante a 152º Reunião por exposição sobre a perícia médica previdenciária, atendida na 156º Reunião).*

São essas atribuições mais genéricas que ocupam a maior parte das reuniões. Acompanhando, grosso modo, a classificação proposta pelo legislador nas alíneas *I, II, III* e *V* ao artigo 4º da lei 8.213/91, destacam-se, abaixo, alguns assuntos concretos tratados durante as Assembléias, inicialmente abordados por conselheiro ou convidado da área governamental, seguidos ou não de apartes dos demais conselheiros. Entre parênteses a identificação da Assembléia em que o assunto foi abordado.

*- estabelecer diretrizes e apreciar decisões políticas*

Momentos em que são apresentadas as grandes linhas de políticas públicas para a previdência social no Brasil, principais problemas e propostas para sua solução. Destacam-se as discussões sobre a desoneração da folha de pagamentos e reforma tributária (142 e 143), a respeito da previdência rural (117, 135, 157, 158), expansão da cobertura previdenciária (141, 143, 144, 145, 147, 149), demografia e previdência (131, 148), e por fim saúde do trabalhador e prevenção a acidentes do trabalho (147).

A exposição sobre previdência rural apresentou muitos aspectos controversos e não solucionados do segurado rural: a forma de financiamento de seus benefícios, que não pode ser uma contribuição individualizada como ocorre no meio urbano; definição e limites

do conceito de segurado especial, que tem um tratamento legal privilegiado, justamente porque sua contribuição é eventual, em função da produção: tamanho de sua propriedade, possibilidade de ajuda eventual de terceiros remunerados; proteção ao assalariado informal que, ao contrário do segurado especial, não conta com proteção previdenciária; cadastramento de todos os componentes do grupo familiar do segurado especial no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), possibilitando que a proteção previdenciária chegue até eles de forma eficiente. Essa foi uma típica exposição de caráter altamente didático, que deveria repercutir na sociedade para que todos tenhamos ao menos uma idéia da dificuldade em se elaborar concretamente uma previdência economicamente viável e que alcance todas as categorias economicamente ativas de nossa sociedade.

Também emblemático que no decorrer desta discussão tenha havido uma clara discordância entre os conselheiros representantes dos segmentos diretamente envolvidos: empregados rurais (CONTAG) e empregadores rurais (CNA).

De qualquer forma, foi aprovada Resolução para aperfeiçoamento da legislação previdenciária aplicada aos trabalhadores rurais, definindo com mais clareza e objetividade os requisitos para enquadramento e manutenção de condição de segurado especial, recomendando urgência na formalização e encaminhamento ao Congresso Nacional do respectivo projeto de lei que as contemple.

Outra pauta significativa foi a que envolveu a formulação de meios para expansão da cobertura previdenciária, havendo o convite para que as diversas entidades representadas no CNPS fornecessem sua visão sobre a questão. Esta foi uma das únicas ocasiões em que as entidades representadas foram formalmente chamadas a participar ativamente na formulação de políticas públicas, indo além da mera emissão de opinião, através do conselheiro de plantão.

As preocupações com a demografia e alteração da dinâmica da população brasileira, também são constantes, já que o impacto sobre o futuro da previdência é incontestável; há exposições mais genéricas sobre censo, como exposição sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e esclarecimentos sobre pesquisas específicas, como o papel da mulher no mercado de trabalho.

Por fim, a concretização de medidas concernentes a ações integradas visando o bem-estar do segurado em seu ambiente de trabalho e sua reintegração profissional, sem deixar de considerar a sustentabilidade da Previdência. Essa é uma discussão bastante delicada, já que passa pela garantia de um meio ambiente laboral

adequado, o que tem uma pertinência somente indireta com a Previdência, e que exige que se premie a empresa que o valoriza e penalize aquela que não se preocupa com a questão. Daí, inclusive, a competência do Conselho na fixação da metodologia de alteração da alíquota de financiamento dos benefícios por incapacidade, prevista pela lei 10.666/2003. Aliás, a concessão de benefícios por incapacidade se caracterizou como uma verdadeira explosão durante o ano de 2007 (131), o que exige a intervenção do Estado na averiguação de suas causas, bem como na atenuação de seus efeitos, e tudo isso foi colocado aos conselheiros.

*- participar, acompanhar e avaliar a gestão previdenciária*

São diversas as palestras destinadas a apresentar aos Conselheiros a atuação da administração nas áreas de interesse da previdência social. Podem-se apontar, a título de exemplo, esclarecimentos sobre a cobrança da dívida dos financiadores da Previdência (109, 113) e a criação da Receita Federal do Brasil (129); possibilidades e limites do crédito consignado aos aposentados (115, 116, 133, 134, 137, 140, 146, 151, 158); dependência tecnológica da empresa responsável pelo processamentos dos dados eletrônicos da Previdência, a DATAPREV, da empresa prestadora de serviços UNYSIS (129, 138); ações regressivas na área de saúde do trabalhador, visando ressarcir o INSS dos gastos com benefícios por acidente do trabalho, quando há culpa da empresa (133), leilão da folha pagamentos entre os bancos do país, para obter uma contrapartida o mais vantajosa possível das instituições que se privilegiam por fazer circular o dinheiro que é disponibilizado pela Previdência a seus segurados (154) esclarecimentos sobre a educação previdenciária nas escolas (109).

*- apreciar e aprovar planos e programas da previdência social*

Pode-se destacar a exposição sobre o Programa Melhoria de Atendimento, durante as 108<sup>o</sup> e 114<sup>o</sup> reuniões, com apresentação do responsável pelo patrimônio do INSS sobre a estruturação e adequação do espaço físico das agências, bem como treinamento de pessoal; planos de ação do INSS (137, 141, 153), planejamento estratégico; balanços de gestão (129, 150).

*- acompanhar a aplicação da legislação*

Ocasionalmente a aplicação e a alteração da legislação previdenciária compõem a pauta do CNPS. A instituição da alta médica programada (COPES), já referida (117); estruturação do Micro Empreendedor Individual (MEI) com substituição de toda legislação do SIMPLES (157); cadastro segurados especiais no CNIS (152).

## 5 CONCLUSÃO. O CNPS COMO CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. POSSIBILIDADES E LIMITES

A proposta deste trabalho é analisar a efetividade do Estado Democrático de Direito num contexto concreto e específico: a atuação do Conselho Nacional de Previdência Social.

E o que se apurou no decorrer da leitura das atas não destoa do que se espera das interações humanas, mediadas pela linguagem e seus “ruidos”, com todas as limitações de seus atores, em especial as decorrentes da inexperiência, falta de conhecimento técnico, e também das posições eventualmente divergentes de cada um; mas, por outro lado, com um potencial criativo na resolução dos conflitos que se apresentam.

É assim que as atas analisadas não apontam a repercussão social ou política de nenhuma das resoluções aprovadas pelo CNPS, nem se percebeu, pelo conteúdo de tais resoluções, que pretendessem mesmo um impacto mais significativo. Pretensões mais ambiciosas, nesse aspecto, devem ser buscadas juntamente com os demais conselhos gestores, na medida em que os obstáculos, como a falta de impositividade de suas resoluções, são comuns.

As dificuldades concretas na atuação dos Conselheiros aparecem claramente nas 3 atribuições específicas efetuadas pela legislação (orçamento, valores em litígio, metodologia para alteração da alíquota da contribuição para financiamento de benefício por incapacidade), talvez porque exijam um conhecimento técnico muito profundo, apesar de ser perceptível, em alguns momentos, os esforços do pessoal da área técnica, principalmente daqueles que participam com frequência das Assembléias, em simplificar a forma de exposição. Durante a 154ª Reunião, um Conselheiro da área técnica efetuou esclarecimentos sobre exposição de outro técnico, constando da ata que o fez nos seguintes termos:

[...] De forma simples e com vocabulário simplório elucidou a apresentação anteriormente feita pelo Senhor Remígio Todeschini (MPS) para melhor compreensão dos Conselheiros no momento pouco familiarizados com a matéria. [...]

Há reiteradas reclamações dos Conselheiros pelo fato de que não lhes sobra tempo hábil para apreciar detidamente as propostas orçamentárias (114, 145). Sua aprovação pelo Conselho acaba se configurando tão só como um ornamento burocrático, não se percebendo nenhum espaço para uma efetiva discussão, chegando ao ponto de a aprovação da proposta se efetuar pela via telefônica (144).

De forma semelhante a alteração de valores na fixação das competências para formulação de acordos judiciais ou desistência de ação judicial (149). É imposição legal que os novos valores sejam aprovados pelo CNPS, pois se trata de disponibilização do patrimônio previdenciário; entretanto, o assunto demanda um conhecimento mínimo da hierarquia funcional dentro do INSS, do Ministério da Previdência Social e da Advocacia Geral da União - onde estão hoje alocados os representantes judiciais da previdência - para atribuição das competências, bem como um equacionamento entre custo do processo, flexibilização das normas num caso concreto e riscos de abuso na elaboração de acordos, tudo isso balizado com dificuldade até mesmo por aqueles que vivem a rotina dos processos judiciais previdenciários. Assim, a despeito da evidente justificativa teórica em se atribuir ao Conselho a fixação de tais valores e competências, a dificuldade em se compreender a exata dimensão de tal atribuição acaba transformando a atuação do Conselho numa simples exigência burocrática.

Na mesma tônica a reunião sobre a questão da metodologia de fixação das alíquotas da contribuição financiamento de benefícios decorrentes de riscos ambientais do trabalho (154).

Aliás, percebe-se que a atuação dos conselheiros representantes da sociedade está muito ligada à obtenção de alterações na legislação das quais decorram interesses financeiros imediatos, como majoração do índice de reajuste dos benefícios e fim do fator previdenciário (136 e 142), e em tais momentos os questionamentos dirigidos aos conselheiros da área governamental são bastante duros.

Poucas vezes se observou alguma discórdia entre os conselheiros, mesmo vindo de instituições claramente antagônicas como CONTAG - trabalhadores rurais - e CNA - produtores rurais, o que não deixa de ser frustrante. É como se esses antagonismos ficassem reprimidos, ou não fossem relevantes. Ora, é das argumentações a mediar tais conflitos que são elaboradas as soluções para cada um dos inevitáveis e infundáveis pontos de discórdia entre as categorias sociais envolvidas na Previdência.

Há momentos em que se percebe o potencial de envolvimento dos diversos segmentos da sociedade, ainda que de uma maneira bastante limitada, nas grandes questões que permeiam a Previdência Social no século XXI. Foi o que se observou nas discussões referentes ao benefício previdenciário na área rural, travadas durante a 117<sup>a</sup> Assembléia.

Como se vê, há ainda muito o que se construir, a começar pelo efetivo exercício da cidadania por todos nós, incorporando-se a participação na gestão da coisa pública tanto como direito como dever. Ainda na lição de MARIA DA GLORIA GOHN, citando ROUSSEAU:

[...] a principal função da participação deve ser o caráter educativo que exerce sobre as pessoas. Isso porque “a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor”<sup>19</sup>.

Não se pode desconsiderar que a história do CNPS é muito curta, o modelo de participação popular na previdência ainda está sendo construído e se ressentido da falta de uma cultura social de estímulo à participação da sociedade na elaboração de políticas públicas. Como ressalta a mesma professora,

o exercício da democracia, em nome da cidadania de todos, é um processo, não uma engenharia de regras. Como tal, ele demanda tempo, é construído por etapas de aproximações sucessivas, em que o erro é (ou deveria ser) tão pedagógico quanto o acerto.<sup>20</sup>

De todo o exposto, o que se percebe é que as competências mais concretas atribuídas pela lei ao CNPS pouco colaboram para a efetivação do Estado Democrático de Direito, na medida em que é em tais momentos que as dificuldades técnicas dos conselheiros ficam mais evidentes, configurando-se, tais atribuições, como uma chancela burocrática a procedimentos muito complexos, e que encontram sua legitimidade em outro local: no Congresso Nacional (no caso do orçamento), ou nas equipes técnicas que ainda podem balizar melhor os custos e ganhos, tanto na finalização prematura de demandas judiciais (no caso dos acordos judiciais), como na fixação das alíquotas de contribuição para financiamento dos benefícios por incapacidade laboral. A participação popular não é a solução para todos os problemas de uma democracia.

O que se espera, assim, é que o CNPS funcione mais e melhor como a “caixa de ressonância” da sociedade, ou seja, ainda que sem atribuições gestoras concretas e específicas, possibilite que os grupos sociais que têm interesses previdenciários concorrentes tenham um espaço para que seus conflitos possam aflorar e ser equacionados, contribuindo-se para o permanente processo de pacificação social. É quando se apresenta como esse espaço de diálogo, discussão e composição que o CNPS efetivamente colabora na vivência de nosso Estado Democrático de Direito.

19 GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

20 Ob. cit., p.82

**REFERÊNCIAS**

ARAÚJO, Cícero. República, participação e democracia. In AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e participação no Brasil democrático in *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 3.ed. São Paulo: LTr, 2003.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *Público e Privado na Perspectiva Constitucional Contemporânea*. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2009. Texto base do curso de pós-graduação lato sensu em Direito Público. Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/9/Biblioteca/Textos-base/1\\_-\\_Texto-base\\_1.pdf](http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/9/Biblioteca/Textos-base/1_-_Texto-base_1.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. *Lutas por reconhecimento e a cláusula de abertura da Constituição*. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2009. Texto base do curso de pós-graduação lato sensu em Direito Público. Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1\\_-\\_Textos\\_base/Texto\\_base\\_6.pdf](http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1_-_Textos_base/Texto_base_6.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2008.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (CNPS). Atas das reuniões ordinárias realizadas entre 09 de março de 2005 e 30 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=487>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (CNPS). Regimento Interno. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=487>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Agir Comunicativo e Razão Destranscendentalizada. Entre Naturalismo e Religião: Estudos Filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Ética da Discussão e a Questão da Verdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Assimetrias e tendências da Seguridade Social brasileira. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 65, p. 95-123, 2001.

ROSENFEL, Michel. A identidade do sujeito constitucional e o estado democrático de direito - *Caderno Esc. Legisl*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 49, jan/jun 2004.

SCOTTI, Guilherme. Razão prática, *Moral e Direito – uma leitura contemporânea*. Brasília-DF: CEAD/UnB, 2009. Texto base do curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Público. Disponível em: [http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1\\_-\\_Textos\\_base/Texto\\_base\\_3.pdf](http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1_-_Textos_base/Texto_base_3.pdf)>. acesso em: 10 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. *A Teoria de Dworkin na perspectiva da Teoria Discursiva do Estado Democrático de Direito*. Brasília-DF: CEAD/UnB, 2009. Texto base do curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Público. Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1\\_-\\_Textos\\_base/Texto\\_base\\_4.pdf](http://moodle.cead.unb.br/agu/file.php/8/Biblioteca/1_-_Textos_base/Texto_base_4.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2008.