

WILZA NARA TEIXEIRA CARNEIRO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM INSTITUIÇÕES DO REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

C289p
2018

Carneiro, Wilza Nara Teixeira, 1978-

Participação social em instituições do Regime Geral de
Previdência Social / Wilza Nara Teixeira Carneiro. – Viçosa,
MG, 2018.

xiii, 105f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndice.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Participação social. 2. Previdência social. 3. Democracia.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em
Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 302.3

WILZA NARA TEIXEIRA CARNEIRO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM INSTITUIÇÕES DO REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

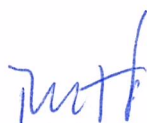
APROVADA: 27 de fevereiro de 2018.



Simone Martins



Fernanda Cristina da Silva



Thiago de Melo Teixeira da Costa
(Orientador)

DEDICATÓRIA

Ao meu filho, Marcus Vinícius, razão do meu viver.
Pois, sem você, nenhuma conquista valeria a pena.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Walter e Vitolina, pelo apoio incondicional, afeto e carinho.

A minha irmã, Vânia, por ser meio esteio nesta caminhada.

Ao meu cunhado, Volnir, pelo sua amizade e presteza.

Ao meu orientador, professor Thiago de Melo Teixeira da Costa, por acreditar em mim, até mesmo quando eu não possuía esta crença. Ainda agradeço pela compreensão, pelo companheirismo e por todas as sugestões e ensinamentos que contribuíram para a realização deste trabalho.

Ao professor e também Coorientador, Bruno Tavares, pela colaboração atenciosa e pelos momentos de descontração.

À bolsista de iniciação científica, Chrislaine, pela ajuda preciosa na confecção deste trabalho.

Às professoras, Fernanda Cristina Silva e Simone Martins, pela colaboração no aperfeiçoamento deste trabalho.

À Universidade Federal de Viçosa, aos professores e Funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade, pelo rico espaço de convivência e aprendizagem.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração pela oportunidade de ingresso e estrutura para o desenvolvimento deste trabalho.

À CAPES e à FAPEMIG pelo apoio financeiro.

Ao Grupo de Pesquisa em Previdência – GPPrev pela acolhida, pela oportunidade de aprendizado e pelas novas parcerias, que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos membros do Conselho Nacional de Previdência pela acolhida, disponibilidade e colaboração para a execução deste trabalho.

Enfim, agradeço a todos que de qualquer forma colaboraram para que esta etapa chegasse ao fim.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	viii
RESUMO	x
ABSTRACT	xii
INTRODUÇÃO GERAL	1
ARTIGO I - DESENHO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	5
RESUMO	5
1. INTRODUÇÃO	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1 Teoria Democrática e Participação Social.....	7
2.1.1 Democracia Liberal.....	8
2.1.2 Democracia Representativa.....	8
2.1.3 Democracia Participativa	9
2.1.4 Democracia Deliberativa	10
2.2 Desenho das Instituições Participativas	12
2.3 Previdência Social no Brasil: breve histórico.....	14
2.3.1 Instituições Participativas do Regime Geral de Previdência Social.....	17
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	23
4.1 Conselho Nacional de Previdência.....	23
4.2 Ouvidoria Geral de Previdência Social	28
4.3 Audiências Públicas	32
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40
ARTIGO II - EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UM OLHAR SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA	48
RESUMO	48
1. INTRODUÇÃO	49
2. REFERENCIAL TEÓRICO	50
2.1 Democracia Deliberativa e os Conselhos de Políticas Públicas	50
2.2 Efetividade Deliberativa dos Conselhos de Políticas Públicas.....	53
2.2.1 Projeto Político	56
2.2.2 Desenho Institucional.....	57

2.2.3	Processo deliberativo	58
2.2.3.1	Debate	58
2.2.3.2	Representação	60
2.2.3.3	Accountability	62
2.2.3.4	Resultados	63
3.	METODOLOGIA	65
3.1	Caracterização da Pesquisa.....	65
3.2	Fonte de Dados.....	65
3.3	Coleta e Análise de Dados.....	66
4.	RESULTADOS E DISCUSSÕES	69
4.1	Projeto Político.....	69
4.2	Desenho Institucional:.....	72
4.3	Processo Deliberativo.....	74
4.3.1	Debate	75
4.3.2	Representação	79
4.3.3	Accountability	80
4.3.4	Resultados	82
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91
	CONCLUSÕES GERAIS	99
	REFERÊNCIAS GERAIS	101
	APÊNDICE I ROTEIRO PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	104

LISTA DE QUADROS

ARTIGO I - DESENHO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DA PREVIDENCIA SOCIAL

Quadro 1: Documentos submetidos à análise de conteúdo.....	21
Quadro 2: Estrutura do Conselho Nacional da Previdência Social.....	25
Quadro 3: Estrutura da Ouvidoria-Geral da Previdência Social.....	30
Quadro 4: Procedimentos de audiência pública identificados no Regime Geral de Previdência Social.	37
Quadro 5: Instituições participativas formais presentes no Regime Geral de Previdência Social.....	39

ARTIGO II - EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UM OLHAR SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA

Quadro 1: Categorias para a análise da efetividade deliberativa do Conselho Nacional de Previdência.	69
Quadro 2: Participação Social no CNP durante o período de 2012 a 2017.	71
Quadro 3: Debates ocorridos no processo deliberativo do CNP (2012 a 2017).	78
Quadro 4: Accountability realizada durante o processo deliberativo do CNP (2012 a 2017).	81
Quadro 5: Resultados do processo deliberativo do CNP (2012 a 2017).	88

LISTA DE FIGURAS

ARTIGO II - EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UM OLHAR SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA

Figura 1: Elementos de efetividade deliberativa esperados no CNP.	68
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CAP's – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CPS's – Conselhos de Previdência Social

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNP – Conselho Nacional de Previdência

CNPC - Conselho Nacional de Previdência Complementar

CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social

CRPC – Câmara de Recursos da Previdência Complementar

CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social

CRSS – Conselho de Recursos do Seguro Social

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

FAP – Fator Acidentário de Prevenção

GT – Grupo de Trabalho

GT/FAP – Grupo de Trabalho sobre Fator Acidentário de Prevenção

IAP's – Institutos de Aposentadorias e Pensões

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MF – Ministério da Fazenda

MPS – Ministério da Previdência Social

ONG's – Organizações não-governamentais

OUGPS – Ouvidoria-Geral da Previdência Social

PDC – Projeto de Decreto Legislativo

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PPA – Plano Plurianual

PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar

PT – Partido do Trabalhadores

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

RESUMO

CARNEIRO, Wilza Nara Teixeira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2018. **Participação social em instituições de Previdência Social.** Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Após o início do processo de redemocratização, que possui como marco legal a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeras instituições participativas foram criadas com o intuito de promover mais diálogo entre o Estado e a sociedade civil, inclusive por meio dos canais de participação presentes no Regime Geral de Previdência Social. Desta feita, o presente trabalho teve como objetivo geral identificar e caracterizar os mecanismos institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social e analisar a efetividade da participação social no Conselho Nacional de Previdência. A partir dos objetivos específicos foram desenvolvidos dois artigos científicos, que integram esta dissertação. Como instrumentos de coleta de dados foi utilizada a pesquisa documental sobre a legislação, as atas e demais documentos e as entrevistas semiestruturadas com os membros do Conselho Nacional de Previdência. Para a análise dos dados coletados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. O primeiro artigo teve como objetivo identificar e caracterizar os mecanismos institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social, traçando seu desenho institucional com esboço no modelo de instituições participativas proposto por Avritzer (2008). Daí foi possível identificar os principais canais de participação, tais como, o Conselho Nacional de Previdência Social, a Ouvidoria-Geral de Previdência Social e as Audiências Públicas. Foram detectadas poucas instituições de participação social institucionalizadas no Regime Geral de Previdência Social. Ademais os desenhos institucionais das instâncias participativas encontradas mostram que há poucas oportunidades para os cidadãos participarem diretamente nos processos de tomada de decisão. O segundo artigo analisou a potencial efetividade da participação social ocorrida no interior do Conselho Nacional de Previdência. Esta análise foi realizada a partir da ausência ou da presença dos elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática que ocorre no Conselho Nacional de Previdência e os resultados deste processo sobre a política previdenciária e na gestão do sistema de Previdência Social. Através dos achados foi possível constatar que as deliberações do conselho pouco influem na política previdenciária, pois as reformas estruturais são implementadas pelo Congresso Nacional. Quando o governo possui um projeto político mais voltado para a satisfação dos interesses sociais, as instituições tornam-se mais participativas. Em contrapartida, se o governo não é tão aberto às demandas

sociais, haverá um distanciamento natural entre o governo e a sociedade civil. Por outro lado, o desenho institucional do referido conselho não interfere na qualidade deliberativa e não propicia uma participação efetiva da sociedade civil como esperado. Os debates são densos e ricos em temas, contestações e trocas de razões que antecedem o voto, o que denota qualidade deliberativa. Porém não foram verificados elementos deliberativos suficientes a demonstrar a efetiva representatividade do conselho, pois nem todos os conselheiros possuem direito de voto, a pauta de discussões é formada pelo governo e alguns segmentos da sociedade civil estão excluídos até mesmo do debate. Adicionalmente, o processo de controle e fiscalização exercido pelo Conselho Nacional de Previdência acaba sendo “*pro forma*”, o que induz a uma ineficiente *accountability* da referida instituição participativa. Como conclusão geral, percebeu-se que as instituições participativas que compõem o Regime Geral de Previdência Social são escassas em número e pouco eficazes para influir nas mudanças da política previdência e para realizar o controle e fiscalização do sistema de Previdência Social.

ABSTRACT

CARNEIRO, Wilza Nara Teixeira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2018. **Social participation in institutions of Social Security.** Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

After the beginning of the process of redemocratization, which has as a legal framework the promulgation of the Federal Constitution of 1988, numerous participatory institutions were created with the purpose of promoting more dialogue between the State and civil society, including through the channels of participation present in the General Social Security System. The purpose of this study was to identify and characterize the institutionalized mechanisms of social participation present in the General Social Security System and to analyze the effectiveness of social participation in the National Pension Council. From the specific objectives, two scientific articles were developed, which integrate this dissertation. As data collection instruments, documentary research on legislation, minutes and other documents and semi-structured interviews with members of the National Pension Board were used. For the analysis of the data collected, the content analysis technique was used. The first article aimed to identify and characterize the institutionalized mechanisms of social participation present in the General Regime of Social Security, tracing its institutional design with a special focus on the model of participatory institutions proposed by Avritzer (2008). From there, it was possible to identify the main channels of participation, such as the National Social Security Council, the Social Security General Ombudsman's Office and the Public Hearings. Few institutions of social participation were detected institutionalized in the General Social Security System. In addition, the institutional designs of the participatory bodies found show that there are few opportunities for citizens to participate directly in decision-making processes. The second article analyzed the potential effectiveness of the social participation occurred in the National Pension Council. This analysis was carried out based on the absence or presence of elements indicative of the quality of the process of democratic deliberation that occurs in the National Pension Council and the results of this process on social security policy and on the management of the Social Security system. Through the findings it was possible to verify that the deliberations of the council have little influence on social security policy, since the structural reforms are implemented by the National Congress. When the government has a political project more focused on the satisfaction of social interests, institutions become more participatory. On the other hand, if the government is not so open to social demands, there will be a natural separation between government and civil society. On the other hand, the

institutional design of this council does not interfere in the deliberative quality and does not provide an effective participation of civil society as expected. The debates are dense and rich in themes, contestations and exchanges of reasons that precede the vote, which denotes deliberative quality. However, sufficient deliberative elements have not been verified to demonstrate the effective representativeness of the council, since not all councilors have the right to vote, the discussion board is formed by the government and some segments of civil society are excluded even from the debate. Additionally, the process of control and supervision exercised by the National Pension Board ends up being "*pro forma*", which induces an inefficient accountability of said participatory institution. As a general conclusion, it was noticed that the participatory institutions that make up the General Social Security System are scarce in number and are not very effective in influencing the changes in social security policy and in carrying out the control and supervision of the Social Security system.

INTRODUÇÃO GERAL

Com o processo de redemocratização iniciado pela Constituição Federal de 1988, a participação social emerge como direito constitucional da população de persuadir, deliberar e controlar a gestão das principais políticas públicas e das ações governamentais que afetam diretamente a suas vidas (AVRITZER, 2008; CALAZANS et al., 2013; MARTINS, 2015; PIRES et al., 2011).

Neste contexto, emergem inúmeras instituições participativas que surgiram da nova ordem constitucional, como esforços de aproximar a sociedade civil do Estado para estabelecer um diálogo constante sobre as principais políticas públicas de saúde, educação, assistência, previdência social e tantas outras.

Assim os regimes políticos contemporâneos enfrentam o desafio de propiciar as condições para que as políticas públicas não desconsiderem as particularidades regionais e locais, ao mesmo tempo que promovam a equidade territorial e a universalidade de tratamento entre os cidadãos (PALOTTI; MACHADO, 2014). Dessa forma a inserção progressiva da participação social nos órgãos da administração pública e no processo político, tal como na política de Previdência Social, tem contribuído para a melhoria das decisões, estratégias, efetividade e controle por meio da *accountability societal* (BRANDÃO, 2015; CALAZANS et al., 2013; MARTINS, 2015) e da captação de demandas sociais através do diálogo entre sociedade civil e Estado, possibilitado por meio dos mecanismos de participação formais (AVRITZER, 2000, 2007, 2008; LESSA, 2010; BRANDÃO, 2015; DELGADO et al., 2002).

O conceito de participação social formal trabalhado pelos autores citados se refere a mecanismos de participação criados por lei, tais como, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais capazes de gerar o envolvimento regular e continuado dos cidadãos com a administração pública, seja por meio de canais de comunicação direta, como as ouvidorias, quanto através de representantes, por meio dos conselhos deliberativos, como ocorre com maior frequência. Assim as instituições participativas consistem em experiências não episódicas ou não eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado (CORTES, 2011).

Ainda, as instituições de participação social podem ser coletivas, institucionalizadas ou não, capazes de permitir o aumento da representação da sociedade agregando solidariedades e interesses parciais, que vão além da representação política dos ciclos eleitorais exercida pela instituição de participação por excelência que é o Parlamento (AVRITZER, 2007).

Segundo Avritzer (2008), as instituições participativas são todas as formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas. Isso não implica necessariamente em vias legais, mas em todos os caminhos capazes de democratizar o governo e a gestão das políticas públicas. Contudo, o entendimento adotado por este trabalho será corroborado com os ensinamentos da Teoria Democrática da segunda metade do século XX, notadamente, a partir da compreensão de Cohen sobre a necessidade de institucionalização da participação por meio de mecanismos participativos criados por lei.

A Previdência Social, como os demais direitos sociais materializados em políticas públicas a nível constitucional, possui canais formais de participação social como decorrência do princípio participativo, insculpido no artigo 10 da Constituição Federal de 1988, que estabelece “*é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*” (BRASIL, 1988). Ainda é possível observar que os direitos sociais começam a expandir na medida em que as pessoas começam a participar de sua comunidade local e das associações funcionais (TELLES; ZANIRATO, 2009). As instâncias participativas formais permitem a sociedade civil debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública, modificando a qualidade do serviço público e aumentando a qualidade do processo de deliberação democrática (ALMEIDA; CUNHA, 2011; WAMPLER, 2011). Daí decorre a importância de se desenvolver um estudo sobre a participação social por meio dos canais formais de diálogo entre a sociedade civil e a Previdência Social.

Estudos anteriores já fizeram a análise incidental da participação social na previdência identificando-a com o conceito de *accountability* previdenciária desempenhada pelos conselhos de Previdência Social do Regime Geral e dos Regimes Próprios de Previdência Social (BRANDÃO, 2015; CALAZANS et al., 2013; DELGADO et al., 2002; MARTINS, 2015).

Além desta vertente de *accountability*, outros trabalhos apontam que os mecanismos de participação social podem criar redes de cooperação e canais de participação, tornando o Estado mais permeável às demandas sociais, ao mesmo tempo que esta participação é fundamental para o controle e deliberação, gerando uma *accountability* social¹ com vistas a

¹ *Accountability* social pode ser entendida como a iniciativa da sociedade civil organizada, a exemplo das ONG's e dos movimentos sociais, para monitorar e controlar as ações governamentais, influenciando nas decisões políticas. Porém esta atuação da sociedade civil só é possível se as ações governamentais forem dotadas de publicidade (PERUZZOTI; SMULOVITZ, 2002; AVRITZER; FILGUEIRA, 2011).

melhorar os aspectos de gestão dos regimes de previdência (PERUZZOTI; SMULOVITIZ, 2002; AVRITZER; FILGUEIRA, 2011).

A Previdência Social é uma política pública de subsistência garantida pela Constituição de 1988, que visa acobertar os seus beneficiários em caso de perda da capacidade laborativa, ocasionada pela idade avançada ou por outros riscos sociais, tais como doenças, acidentes de trabalho, reclusão; desde que efetuada a contribuição para o custeio do sistema (IBRAHIM, 2015; SILVA; COSTA, 2016; TELLES; ZANIRATO, 2009; ZANIRATO, 2003). Dessa forma, como política pública, um estudo sobre a participação social na Previdência Social pode apontar caminhos para a melhoria na tomada de decisões e uma maior abertura para a inserção do debate pelas camadas representadas (AVRITZER, 2007).

Nesse sentido, considerando a relevância da participação popular nas decisões e nas deliberações de um Estado democrático e por ser a Previdência Social uma política social institucionalizada e gerida por órgãos da administração pública, essa pesquisa pretende responder à seguinte indagação: **como ocorre a participação social e a efetividade do processo deliberativo no Regime Geral de Previdência Social?**

Em busca de resposta a esta questão, este estudo tem por objetivo geral identificar, caracterizar e analisar a potencial efetividade dos mecanismos institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social.

Dentre os objetivos específicos a serem atingidos, podem ser listados os seguintes:

- Identificar e caracterizar os mecanismos institucionalizados de participação social presentes no regime geral de Previdência Social.
- Analisar a potencial efetividade da participação social ocorrida no interior do Conselho Nacional de Previdência.

Além desta introdução geral, a presente dissertação está organizada em dois artigos científicos desenvolvidos a partir dos objetivos específicos, que juntamente com as conclusões gerais procuram responder à indagação de pesquisa proposta.

O primeiro artigo relaciona-se com o primeiro objetivo específico deste estudo, que consiste em identificar e caracterizar os mecanismos ou instituições participativas presentes no Regime Geral de Previdência Social, traçando seu desenho institucional com esboço no modelo de instituições participativas proposto por Avritzer (2008). Apesar de Avritzer (2008) já classificar as instituições participativas no contexto dos Orçamentos Participativos, dos Planos Diretores e dos Conselhos de Políticas Públicas, este trabalho procura caracterizar esses desenhos no contexto do Regime Geral de Previdência Social.

O segundo artigo se propõe analisar a potencial efetividade da participação social ocorrida no interior do Conselho Nacional de Previdência. Esta análise foi realizada a partir da ausência ou da presença dos elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática que ocorre no Conselho Nacional de Previdência e os resultados deste processo sobre a política previdenciária e na gestão do sistema de Previdência Social. Como elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática foram analisados o projeto político, o desenho institucional e o processo deliberativo do referido conselho, por se tratarem de elementos indicativos de potencial qualidade do processo participativo-deliberativo e dos resultados produzidos pelas instituições participativas com base na Teoria da Democracia Deliberativa e na Teoria da Efetividade da Deliberação.

ARTIGO I - DESENHO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo identificar e caracterizar os mecanismos institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social. Com lastro na Teoria Democrática e por meio do desenho das instituições participativas proposto por Avritzer (2008) foi possível identificar as principais instituições participativas criadas por lei no âmbito da Previdência Social, traçar o seu desenho institucional e verificar como ocorre o processo participativo. Através da análise documental e de conteúdo da legislação que institui e regulamenta as instituições e processos participativos, tais como as atas, as notas taquigráficas e os demais documentos dos atos administrativos foi possível identificar os seguintes mecanismos de participação no Regime Geral de Previdência Social: o Conselho Nacional de Previdência, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social e as Audiências Públicas. Foi verificado que o Conselho Nacional de Previdência possui o modelo de partilha de poder entre Estado e a sociedade civil, com a participação indireta do cidadão, que participa por meio de representantes da sociedade civil indicados pela entidade sindical a qual pretendem e nomeados pelo governo. Já a Ouvidoria Geral da Previdência Social está organizada de baixo para cima com a participação direta do cidadão, neste modelo há o maior predomínio dos fundamentos da democrática participativa. Quanto às Audiências Públicas, estas possuem o desenho de ratificação como processo de legitimação dos atos governamentais e do processo legislativo, contando com a participação direta ou indireta do cidadão e inspiração democrática representativa ou participativa, a depender das normas que disciplinam seu procedimento. Conclui-se que há poucas instituições formais de participação social no Regime Geral de Previdência Social. Ainda os desenhos institucionais das instâncias participativas encontradas mostram que há poucas oportunidades para os cidadãos participarem diretamente nos processos de tomada de decisão na Previdência Social.

Palavras-Chave: participação social, democracia, instituições participativas, Previdência Social.

1. INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização com a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988 estendeu os direitos sociais e possibilitou o estreitamento do diálogo entre o Estado e a sociedade civil. Em países que vivenciam uma experiência democrática mais plena é possível encontrar vários mecanismos formais ou informais de participação social na

gestão pública. Daí depreende-se uma relação direta e simbiótica entre democracia e participação social.

Neste contexto, a Previdência Social emerge como importante política pública de distribuição de renda e promoção do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana para todos os que perdem a condição laborativa, sendo corolário de um Estado Democrático comprometido com o bem-estar e a participação social nas políticas públicas.

Apesar da maior institucionalização da participação popular se materializar nas políticas públicas de saúde, observa-se que a Previdência Social, notadamente pelo artigo 3º da Lei nº 8.213/1991, que é ato constitutivo do Conselho Nacional de Previdência, ainda é tímido ao normatizar sobre o exercício efetivo do princípio da participação e da descentralização da gestão ao estabelecer suas atribuições de forma vaga (BRANDÃO, 2015; DELGADO *et al.*, 2002).

Por outro lado, as experiências de participação social permitem um maior controle, transparência e responsividade, contribuindo para a melhoria nos serviços e na gestão pública. Os canais de participação social deixam o Estado mais permeável às demandas sociais, uma vez que os cidadãos que sofrem os efeitos das ações estatais podem influenciar nas deliberações públicas (WAMPLER, 2011; CORTES, 2011; BRANDÃO, 2015; CALAZANS *et al.*, 2013; MARTINS, 2015).

Muito embora a participação social na formulação, na avaliação e no controle das políticas de proteção tenha aumentado ao longo dos anos, parece que as demandas da população não fazem parte das reformas implementadas no sistema de proteção social brasileiro. Por outro lado, as parcerias público-privadas e a privatização das medidas de proteção social despertam posições antagônicas sobre o papel do Estado na proteção social brasileira no que concerne aos interesses da maioria da população (SILVA; COSTA, 2016).

Não obstante os avanços sociais conquistados pela participação social com a edição da Constituição Federal de 1988, ainda sofre barreiras para a sua real implementação prática, que se materializam ora na falta de regulamentação suplementar das normas de proteção por parte do governo, ora na cooptação dos interesses populares e dos movimentos sociais.

Como decorrência dos fundamentos constitucionais, foram criadas várias instituições participativas formais capazes de democratizar ainda mais a administração pública direta e indireta, inclusive a Previdência Social. Contudo não basta a mera existência de instituições participativas, pois o seu desenho institucional e a relação entre Estado e sociedade civil podem torná-las mais ou menos democráticas (AVRITZER, 2008).

Este trabalho foi desenvolvido com o objetivo de identificar e caracterizar os mecanismos institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social de acordo com o desenho institucional apresentado por Avritzer (2008). Entende-se por mecanismos institucionalizados de participação social todas as instituições participativas formais ou canais de participação social criados por lei (AVRITZER, 2008; CORTES, 2011).

A escolha pelo Regime Geral de Previdência Social deve-se pela sua abrangência nacional, sendo mais de 30 milhões de benefícios mantidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social, inclusive com o benefício de prestação continuada (MF/DATAPREV, 2015). Ademais, a participação social na Previdência Social é tímida, pois faltam normas para operacionalizar o exercício efetivo do princípio da participação social e da descentralização da gestão (BRANDÃO, 2015; DELGADO *et al.*, 2002).

Por meio de um estudo descritivo e qualitativo com o uso da metodologia de pesquisa documental e da técnica de análise de conteúdo, a partir da leitura individual da legislação, das atas e dos demais documentos que se referem ao Regime Geral de Previdência Social foi possível identificar os principais canais de participação e delinear seu desenho institucional de acordo com o modelo de instituições participativas proposto por Avritzer (2008).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria Democrática e Participação Social

O conceito de democracia na acepção de Bobbio (1987) está intimamente relacionado com as formas de governo, ou seja, os diversos modos como pode ser exercido o poder político. Ao falar sobre o conceito de democracia, Bobbio (1987) menciona o uso descritivo, o uso prescritivo e o uso histórico do termo. Para o autor, o uso descritivo de democracia refere-se a sua concepção clássica com forma de governo de um Estado (reino, aristocracia e democracia). Porém, quando se refere ao uso prescritivo, a democracia é empregada como forma boa ou má na escolha de uma melhor forma de governo. O autor acima, ao se reportar ao uso histórico do termo democracia, menciona os ensinamentos de Hegel, para explicar os ciclos ou as regressões das formas de governo e sua evolução na seguinte sequência – monarquia, aristocracia e democracia.

Para Oliveira (2009), as teorias sobre a democracia podem ser caracterizadas em quatro ondas democráticas distintas: democracia liberal, democracia representativa, democracia participativa e democracia deliberativa, que assumem um caráter evolutivo entre

elas. Com a expansão dos direitos individuais e políticos provocada pela democracia liberal, fez surgir a necessidade de maior representação para o exercício do poder. Por outro lado, com a ruptura do elitismo político², provocada pela democracia representativa, emerge o ideal da participação da sociedade civil no Estado. Contudo é na democracia deliberativa que os canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado são refinados e institucionalizados.

Percebe-se que a participação e a democracia estão diretamente relacionadas, podendo ser conceituadas de diversas formas e que devem levar em consideração os diversos contextos históricos (LESSA, 2010).

Neste momento cabe traçar a linha evolutiva da democracia e da participação social para melhor compreensão dos fenômenos em estudo.

2.1.1 Democracia Liberal

Na concepção de Estado Liberal desenvolvida por Bobbio (1987) havia a preponderância da esfera privada sobre o público. O primado do público para Bobbio (1987) era a reação ao Estado mínimo cuja ideia de preponderância da esfera privada sobre o público. O mesmo autor se remete à Locke e Constant na construção do seu raciocínio sobre o Estado Liberal ao afirmar que o reconhecimento dos direitos individuais naturais como a liberdade, a propriedade e a vida acarretava a diminuição da ingerência do Estado na esfera privada, sendo este o eixo orientador do Estado Liberal concebido pelos modernos.

Para Oliveira (2009), o conceito de democracia liberal consolidou-se entre os séculos XVIII e XIX para proteger os indivíduos do Estado Absoluto. Com o mercado e a Teoria do Ótimo de Pareto, a democracia tende a encontrar um ponto-ótimo entre oferta e demanda de bens públicos em uma sociedade heterogênea e formada por indivíduos com múltiplos interesses. Ainda, para o autor acima, a democracia liberal é legitimada pelos direitos individuais, pela manifestação individual das vontades e pela maximização dos interesses, onde os cidadãos-consumidores optam por políticos fornecedores de bens públicos. Inevitavelmente há a formação dos oligopólios políticos, pois o processo democrático se restringe a competição das elites políticas.

2.1.2 Democracia Representativa

Para Bobbio (1987), a consolidação da democracia representativa acarretou num retorno do ideal de democracia direta desenvolvida pelos antigos. Esse ideal de democracia

² Para Avritzer (2000), o elitismo político consiste na redução da soberania popular ao processo eleitoral sob a justificativa da racionalidade política pela presença das elites nos governos.

direta remete a ideia de que a verdadeira democracia somente seria possível se ocorresse a participação direta de cada indivíduo na tomada de decisões públicas. Entretanto a participação direta de cada cidadão somente assim seria possível em sociedades com o reduzido número pessoas, o que é impossível nos Estados com população numerosa.

Logo, na democracia representativa, ocorre uma delegação de poderes do povo para os seus representantes eleitos, ante a impossibilidade da participação direta nas deliberações políticas e nas decisões públicas por cada cidadão individualmente (OLIVEIRA, 2009).

Sob influência dos ensinamentos de Tocqueville, os liberais e federalistas norte-americanos, defendiam que somente os bem instruídos poderiam representar melhor a sociedade. Ao passo que para Stuart Mill a democracia somente seria plena se houvesse o alargamento da participação social através da extensão do sufrágio e da ampliação dos direitos políticos (LESSA, 2010).

2.1.3 Democracia Participativa

O conceito de democracia participativa surgiu na década de 1960 como crítica ao modelo representativo de democracia. A partir dos movimentos estudantis e da chamada Nova Esquerda, os cidadãos reivindicaram uma participação efetiva nas decisões governamentais (OLIVERA, 2009; LESSA, 2010).

As principais diferenças entre democracia participativa e democracia representativa podem ser pontuadas. Ao passo que, na democracia participativa o fenômeno da participação acontece num contexto mais amplo, não apenas restrito a escolha dirigentes políticos como ocorre na democracia representativa. Também é na democracia participativa que ocorre uma aproximação direta entre governo e sociedade, notadamente nas decisões locais; diferentemente da democracia representativa, onde as decisões são tomadas pelos representantes eleitos. Ademais a democracia participativa pressupõe um exercício constante da cidadania; enquanto na democracia representativa esse exercício ocorre apenas no momento das eleições para escolha dos governantes (LESSA, 2010).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi adotado, a par do modelo de representação, o modelo de democracia participativa que, segundo os ensinamentos de Avritzer (2007), contribuiu para a proliferação de instituições de participação com formatos híbridos, marcadas pela presença de membros da sociedade civil e do Estado. Os instrumentos participativos introduzidos na Constituição Federal de 1988 possibilitaram a participação direta da população nas decisões políticas, tais como, o plebiscito, o referendo, e a iniciativa popular. Entretanto, estes não são os únicos meios de

participação criados pelo legislador constituinte, os conselhos de políticas públicas, os orçamentos participativos e o plano diretor também são instrumentos constitucionais capazes de promover a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas sociais promovidas pela ação governamental. Contudo, o autor disserta que a medida que a participação social se alarga, aparece um novo problema que são as formas de representação ligadas à participação da sociedade civil.

Em contraposição à posição acima, Santos e Avritzer (2002) argumentam sobre a coexistência e complementaridade entre a democracia participativa e a democracia representativa. Neste sentido, a coexistência é a possibilidade de convivência das diversas formas de organização administrativa e dos desenhos institucionais em níveis de governo diferentes, por exemplo, a existência de instâncias de democracia representativa em nível nacional, paralelamente, a instâncias de democracia participativa em nível local. No que toca à complementariedade é o governante, representante eleito pelo povo, que delega as prerrogativas decisórias para formas participativas de deliberação.

Ao dissertar sobre a democracia participativa, Oliveira (2009) afirma que a sua fonte de legitimação reside no amplo debate das questões públicas, que por representação da sociedade civil, influencia agendas e decisões políticas, evidenciando a capacidade pedagógica e emancipatória da participação. Contudo, a democracia participativa encontra seus limites na ênfase da dimensão educativa da participação em prejuízo da dimensão decisória, que só se alarga através dos processos deliberativos dialógicos empreendidos através da democracia deliberativa.

2.1.4 Democracia Deliberativa

A democracia deliberativa é entendida por Oliveira (2009) como um refinamento da democracia participativa, onde a argumentação pública ganha relevo. Dessa forma assume o duplo significado de ponderar e refletir ou de decidir e resolver (AVRITZER, 2000).

Para uma melhor compreensão da teoria da democracia deliberativa é necessário retomar a concepção de deliberação que se tornou dominante na teoria democrática do século XX.

Segundo Avritzer (2000) a concepção de deliberação “*decisionística*”³ está relacionada com o pensamento desenvolvido por Rousseau e por outros autores defensores da democracia elitista. Prossegue afirmando que dois elementos do “*decisionismo*” deliberativo

³ Segundo Avritzer (2008), o processo deliberativo realizado pelas instituições formais de participação que está centralizado na produção de decisões recebe o nome de “*decisionismo*”.

são reforçados pelas formulações de Schumpeter, que consiste na rejeição de formas públicas de discussão e argumentação e a identificação das práticas decisórias com o processo de escolha de governantes. Dessa forma, a deliberação democrática se reduziria unicamente à escolha de representantes através do voto.

Na primeira metade do século XX imperou a concepção “*decisionística*” da deliberação. As teorizações de Schumpeter são corroboradas com os ensinamentos de Downs sobre o voto como uma preferência individual e pré-formada. Logo, verifica-se que as diferenças culturais são relegadas à margem, numa relação estreita entre democracia não-participativa e preservação da complexidade, pautado num processo eleitoral consiste na aferição de preferências que não podem ser mudadas (AVRITZER, 2000).

Em contraposição ao modelo “*decisionístico*” de deliberação, Rawls resgata a suposição que os indivíduos não têm uma concepção de preferência pré-estabelecida, pois existem discordâncias razoáveis entre indivíduos razoáveis. Mas é a partir da década de 1970, que Habermans, partindo das discordâncias entre os indivíduos, preconiza a necessidade de fóruns de discussão com o desenvolvimento de procedimentos argumentativos para uma sociedade ser governada através de um consenso sobreposto (AVRITZER, 2000). Para Oliveira (2009), os ideais de transparência e responsividade como justificação moral dos atos do administrador público são delineados por Habermans em uma dimensão argumentativa que ultrapassa a mera vontade geral de Rousseau.

Essa dimensão argumentativa está ligada ao processo de deliberação coletiva, onde todos os cidadãos interessados ou afetados pela decisão política possam participar racionalmente, gerando o consenso sobreposto. Porém Habermas não delineia os elementos institucionais para que possa ocorrer a deliberação argumentativa e, por consequência, o formato institucional para a democracia deliberativa ainda não havia sido discutido. O refinamento do processo de discussão argumentativa proposto por Rawls e Habermas em um processo de deliberação institucional é realizado por Cohen, sugerindo que a publicidade deve operar em vários estratos para criar um espaço social para a deliberação, governando os processos de deliberação e as razões produzidas. Por fim, o desafio enfrentado pela teoria democrática é incentivar formas de socialização da informação e formas de experimentação que permitam o acomodamento da diferença em novos arranjos administrativos, tais como os fóruns (AVRITZER, 2000).

Muito embora participação e deliberação não sejam sinônimos, convém ressaltar que todos os arranjos deliberativos se constituírem em formas ampliadas de participação. Nesse

caso, a ampliação da participação dos atores sociais parece contribuir para a argumentação em torno de interesses distintos (AVRITZER, 2000; OLIVEIRA, 2009).

2.2 Desenho das Instituições Participativas

Ao estudar o Estado liberal, Pereira (1995) afirma que a sua legitimidade se dá através da promoção do bem-estar social, ao mesmo tempo em que garante a normatização e organização para o funcionamento do capitalismo. Ao identificar a legitimidade como proveniente do apoio da sociedade civil e da existência de regras procedimentais que garantam a democracia como a liberdade e as eleições livres, o autor preconiza que a relação entre a sociedade e o Estado democrático se materializa no controle recíproco que a sua relação dialética estabelece.

Neste contexto, a participação social no Brasil sempre foi discutida como uma possibilidade para a maior democratização dos espaços públicos, como por exemplo, pela ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e pelo crescimento das instituições participativas (AVRITZER, 2007). Ademais a participação social pressupõe ação, participação, co-responsabilidade e interação entre diferentes sujeitos (CICONELLO; MORONI, 2005).

Além da noção de controle, transparência, informação e responsividade dos gestores públicos por seus atos praticados na administração da coisa pública, a noção de participação social está voltada para a construção de uma democracia efetiva, onde os interesses do conjunto da sociedade estejam representados e que seja um espaço de tolerância, de reconhecimento e para a universalização de direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), assim como para a promoção do desenvolvimento sustentável (CICONELLO, 2012).

Desde a Constituição de 1988, principalmente com a redemocratização, muitos espaços de participação social foram criados por lei a fim de permitir uma maior interação entre o governo e a sociedade (AVRITZER, 2008). O aprofundamento da democracia implica na criação, por meio de lei, de espaços que permitam o diálogo regular entre os cidadãos e o Estado. Logo está estabelecida a relação direta entre democracia e participação social, quanto mais democrática é a sociedade, maior é a participação popular (LESSA, 2010).

Dessa forma, os espaços institucionalizados de participação social, ao permitirem um diálogo permanente entre a sociedade civil e o Estado, promovem a verdadeira cidadania, que é um dos princípios fundamentais insculpido no artigo 1º, II da Constituição Federal de 1988. Por

meio deste diálogo, o Estado pode se tornar mais permeável às demandas sociais, que poderão integrar a sua tomada de decisões. Além disso, o intercâmbio de informações entre a sociedade civil e o Estado permitem um maior controle e transparência dos atos administrativos por parte do cidadão. Finalmente, o cidadão tem a possibilidade de influenciar as decisões que a eles são direcionadas, satisfazendo as premissas básicas do Estado Democrático de Bem-Estar Social (AVRITZER, 2007, BRANDÃO, 2015; CALAZANS *et al.*, 2013; DELGADO *et al.*, 2002; MARTINS, 2015).

Esses espaços de participação foram denominados por Cortes (2011) como mecanismos de participação social. Já Avritzer (2008) nomeia estes espaços como canais institucionalizados de participação social ou, apenas, instituições participativas, que são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

Entretanto, Avritzer (2008) faz uma crítica ao desenho institucional da participação que se funda apenas na normatização e legalização das instituições políticas. O autor prossegue afirmando que muitas instituições participativas no Brasil não estão formalmente instituídas por normas. Além disso, as instituições formais não são verdadeiros canais de participação, pois muitas vezes funcionam como mera autorização para representação dos interesses privados.

Diante da insuficiência das leis para criação de verdadeiras instâncias participativas, Avritzer (2008) estabelece três desenhos institucionais para os canais de participação que são delineados de acordo com a sua capacidade democratizante e pela dependência ou efetividade do sistema político no qual estão inseridos. Estes são os desenhos das instituições participativas: o desenho de baixo para cima, o desenho de partilha de poder e o desenho de ratificação.

O primeiro desenho das instituições participativas é o modelo de “baixo para cima”, que são canais abertos e de livre escolha e participação de atores sociais capazes de gerar mecanismos de representação da participação. O exemplo clássico deste modelo é o orçamento participativo, cuja iniciativa do Estado em sua implantação, cria uma institucionalidade de baixo para cima (AVRITZER, 2008).

O segundo desenho institucional, proposto por Avritzer (2008), são os modelos de partilha do poder, como por exemplo os conselhos de políticas públicas. Neste desenho, as instituições participativas são criadas pelo próprio Estado e são de formato híbrido, ou seja, contam com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Para o autor, a partilha do poder ocorre com a participação simultânea entre atores estatais e atores da

sociedade. Ao contrário do modelo anterior, não incorpora um número amplo de atores sociais, sua criação é obrigatória por lei e, caso não seja iniciado o processo participativo por este desenho, há possibilidade de aplicação de sanções.

O terceiro desenho é o modelo de ratificação, que se verifica na obrigatoriedade de realização das audiências públicas nos Planos Diretores Municipais. Para Avritzer (2008), neste desenho há um processo em que os atores da sociedade civil não participam efetivamente do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente. Em sequência, o autor argumenta que o êxito deste modelo somente será alcançado se ocorrer na presença de uma sociedade civil forte e na existência de uma sociedade governada por espectro político de esquerda. Inclusive em contextos completamente avessos à participação, o modelo de ratificação é o desenho mais propenso a políticas particularistas. Quando verificado que políticas particularistas foram aprovadas por meio de audiências públicas, ou se o Plano Diretor foi aprovado sem a realização de prévia audiência pública, os dois casos poderão ser facilmente anulados através de uma denúncia de qualquer cidadão ao Ministério Público.

Avritzer (2008) alerta que todos os desenhos apresentados podem variar em pelo menos um dos seguintes aspectos: a) no modo como a participação se organiza; b) no modo como o Estado se relaciona com a participação e c) no modo como a legislação obriga o governo a implementar ou não implementar a participação.

Finalmente, o autor acima citado argumenta que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. O contexto de organização da sociedade civil e a presença de atores políticos nos processos participativos são apontados como possíveis causas desta variação de capacidade democratizante.

2.3 Previdência Social no Brasil: breve histórico

Não obstante os ideais da democracia participativa terem surgido nos anos de 1960 dos movimentos sindicais e estudantis, na Previdência Social as primeiras iniciativas organizadas da classe trabalhadora urbana foram promovidas no final do século XIX e início do século XX. Essas ações foram promovidas pelas entidades de assistência mútua ou de filantropia, no sentido de promover condições de sobrevivência à pessoa que sofria com perda da capacidade produtiva, como relatado. Por meio das entidades de assistência mútua, que eram custeadas basicamente através da contribuição dos operários, alguns benefícios eram garantidos aos seus contribuintes como bolsas proletárias, casas fornecedoras de primeiras necessidades,

cooperativas de produção, consultórios médicos, dentre outros serviços (OLIVEIRA, 2009; ZANIRATO, 2003).

Telles e Zanirato (2009) apontam que os direitos sociais, tais como a seguridade social, a assistência social, a saúde e a Previdência Social, surgiram na medida em que as pessoas começam a participar de sua comunidade local e associações funcionais.

A institucionalização dos espaços de participação social na Previdência Social, por meio da lei, já ocorria antes mesmo da edição da Constituição Federal de 1988 (BRANDÃO, 2015). Para Cortes (2002), somente a Previdência Social possuía mecanismos institucionalizados de participação social até a década de 70. Uma breve digressão na história da Previdência Social é necessária para entender como ocorreu o processo de construção da participação social na gestão previdenciária em cada modelo de administração pública.

As CAP's – Caixas de Aposentadoria e Pensão, criadas pela Lei Eloy Chaves de 1923, contém a previsão legal de eleição para os representantes dos trabalhadores contribuintes em órgãos decisórios dessas instituições. As caixas eram organizadas sob a forma de sociedade civil pelas empresas e a única participação do Estado se dava por meio da normatização das regras gerais. Ao passo que a participação de representantes dos trabalhadores ocorria em seu principal órgão diretivo, o qual era composto por três membros designados pela empresa e dois do corpo de empregados, eleitos diretamente (CORTES, 2002).

A visão de Silva e Costa (2016) sugere que o período de formação da previdência no Brasil coincide com a administração pública burocrática. Ainda identificam o período de 1931-1945 como marcado por uma política de contenção de despesas com vista a corrigir os déficits criados pelo período anterior por meio de medidas de acumulação financeira em um sistema de capitalização dos recursos. Entretanto, mais precisamente em 1933, com a Era Vargas, o Estado passou a intervir mais ativamente na proteção do trabalhador e criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões que era pautado na lógica do seguro bismarckiano⁴ com um sistema

⁴ Para Esping-Andersen (1991) e Boschetti (2009) há três sistemas de proteção social. No sistema liberal, o Estado assume uma posição absenteísta na proteção social, deixando todo o ônus a cargo da iniciativa privada, o que pode ser percebido no Brasil nos sistemas de previdência complementar. Já o sistema bismarckiano considera a previdência social como um seguro social conservador e corporatista, cujo acesso está condicionado a uma contribuição dos trabalhadores e os benefícios são proporcionais a contribuição efetuada e geridos pelo Estado à semelhança do Regime Geral de Previdência Social no Brasil. Por fim, o sistema beveridgiano possui inspiração social-democrata e trata a previdência social como uma política de *Welfare State* com a universalização dos direitos a todos os cidadãos e garantia de mínimos sociais para os mais necessitados. O custeio do sistema beveridgiano provem dos impostos pagos pelos cidadãos e possui como características a unificação institucional e a uniformização dos benefícios.

assimétrico de previdência organizado em torno de uma política de benefícios diferenciados alocados por categorias profissionais (VIANNA, 1998).

Cortes (2002) afirma que com a criação em 1933 dos IAP's – Institutos de Aposentadorias e Pensões e a aglutinação das CAP's nestes institutos, os mecanismos de participação permaneceram, mas não possuíam autonomia em relação ao Estado. Assim estes institutos previdenciários eram autarquias vinculadas ao Ministério do Trabalho, que abrangiam apenas algumas categorias nacionais de trabalhadores urbanos, tais como, marítimos, estivadores, industriários, bancários, comerciários, servidores públicos federais. O Estado interferia diretamente na escolha dos representantes dos trabalhadores que tomavam parte em órgãos diretivos dos institutos. A aglutinação das CAP's em IAP's evidencia um corporativismo burocrático em busca da eficiência que está na base do surgimento do *welfare state* no Brasil.

Por outro lado, nos anos de 1946-1963 a previdência é vista como uma fonte de riqueza que custearia o desenvolvimento do país naquela época, que se configurou num pacto entre o Estado e a burocracia. O aumento na concessão de benefícios consistiu numa política social tática para legitimar o governo militar daquela época (SILVA; COSTA, 2016). Contudo na percepção de Cortes (2002) a democratização política e o crescimento econômico industrial, iniciados em 1945, contribuíram para o fortalecimento do movimento sindical e da participação social. Assim cresceu a influência do movimento sindical na escolha dos dirigentes dos institutos de previdência, como por exemplo, através da indicação dos representantes dos empregados que deveriam tomar parte nas instâncias colegiadas dos institutos previdenciários.

Durante 1964-1988 houve a consolidação da Previdência Social no Brasil, cuja reestruturação conservadora foi capaz de sufocar a força sindical e os movimentos sociais, impedindo a participação política de certos grupos. No ano de 1966 houve a criação do INPS que formalizou a unificação dos IAP's, dando uma ideia de abertura e universalização da Previdência Social com a concessão de diversos benefícios nivelados por baixo e partilhados com o mercado. Apesar de haver uma abertura *beveridgiana*⁵, permaneceu uma forte influência americana em todo o processo de consolidação institucional e reestruturação conservadora, cujas características são: a) estatização deformada; b) aumento da clientela; c) fechamento dos canais de expressão; d) lógica privatizante (VIANNA, 1998). O período da democratização do sistema de proteção social, coincidindo com a Administração Pública Burocrática, cujo aumento nos gastos com políticas sociais de proteção não foi o suficiente para resolver a baixa distributividade do sistema. Nesse contexto o debate entre um sistema de

⁵ Idem.

seguros e um sistema de seguridade social vem à tona, porém o Estado de bem-estar social ainda continua meritocrático, particularista e clientelista (SILVA; COSTA, 2016).

Se por um lado houve um notável acréscimo dos direitos sociais, durante o regime militar, que se estendeu de 1964 a 1985, por outro lado foi possível observar uma progressiva supressão da participação popular no campo da Previdência Social nesse mesmo período. Qualquer forma de participação de representantes de trabalhadores contribuintes em órgãos decisórios ou consultivos da Previdência Social fora banida pela legislação (CORTES, 2002).

Somente com a restauração do regime democrático de governo pela Constituição Federal de 1988, que o sistema de Seguridade Social atingiu a proteção constitucional como uma garantia social, ocupando o patamar de direito fundamental de segunda geração⁶ e inspirado nos fundamentos de proteção da dignidade da pessoa humana em sua dimensão de garantir condições mínimas de existência aos cidadãos. O ápice da institucionalização dos mecanismos de participação social na Previdência Social, ocorreu com a edição da Constituição de 1988 no seu artigo 10, caput; no artigo 37, § 3º; no artigo 194, VII e no artigo 198, III, o que coincide com o processo de redemocratização do país e das políticas públicas em geral (CALAZANS *et al.*, 2013). Entretanto, Vianna (1998) aponta a influência europeia, com suas bases sociais-democráticas que permeiam o sistema constitucional de proteção social, que sofreu uma perversão desencadeada pelo processo de americanização progressiva que interfere diretamente nas relações público-privadas, o que talvez pode explicar o fracasso na expansão e nas reformas da seguridade social brasileira.

2.3.1 Instituições Participativas do Regime Geral de Previdência Social

Dentre os mecanismos de participação social presentes no âmbito da Previdência Social os mais estudados e debatidos são os Conselhos de Previdência Social, principalmente, por possuir uma dúplici função de controle e gestão das políticas previdenciárias e do sistema de Previdência Social (DELGADO *et al.*, 2002; CALAZANS *et al.*, 2013; BRANDÃO, 2015).

Os Conselhos de Políticas Públicas, a exemplo dos Conselhos de Previdência, são instâncias constitucionais de participação social indireta apontadas por Avritzer (2006). Nestas instituições participativas há uma mescla dos princípios da democracia participativa e da

⁶ Segundo Alexy (1999) os direitos fundamentais estão consignados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e podem ser divididos em três gerações, sendo que cada geração se refere a grupos de direitos que se complementam e não se excluem. Os direitos de primeira geração estão ligados às garantias de vida, liberdade, igualdade entre os homens. Ao passo que os direitos de segunda geração se relacionam aos direitos sociais, ligados ao trabalho, assistência social, previdência, educação. Finalmente, os direitos de terceira geração tratam sobre as tutelas coletivas dos direitos metaindividuais, tais como, meio ambiente equilibrado e as relações de consumo.

democracia representativa, cujo formato institucional é de partilha de poder, como resultado do processo de descentralização das políticas públicas, e possui composição híbrida com representantes do governo e da sociedade civil. A obrigatoriedade constitucional para a criação dos Conselhos de Políticas Públicas é expressa para a Seguridade Social, artigo 194, IV da CF/88; para a Saúde, artigo 198, III da CF/88, para a Assistência Social, artigo 204, II da CF/88; para a Cultura, artigo 216-A, § 1º, X da CF/88; para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, artigo 79, § único e artigo 82 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Como tentativa de aprofundamento da participação social na administração pública foi editado, recentemente, o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Mas este ato normativo foi sustado pelo Congresso Nacional por meio do Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo – PDC nº 1491/2014, ao argumento que o referido ato presidencial corrói as entranhas da democracia representativa, ao tentar diminuir as funções do poder legislativo com a oitiva necessária das instâncias de participação social delineadas no referido decreto. Entretanto, os conselhos não são os únicos mecanismos de participação social institucionalizados na seara do Regime Geral de Previdência Social, uma vez que há a Ouvidoria-Geral e as Audiências Públicas.

A literatura sobre ouvidorias públicas aponta suas origens na ideia de *ombudsman*, ou seja, representante do rei e supervisor dos serviços dos funcionários do rei, que surgiu na Suécia há mais de três séculos atrás. Após sucessivas guerras na Suécia o termo *ombudsman* ressurge com o sentido de defensor do cidadão contra os excessos da burocracia. (NASCIMENTO, 2011; PEIXOTO; MARSIGLIA; MARRONE, 2013).

Para Lyra (2004) e Costa (1998) a ouvidoria pública constitui-se instrumento de aprofundamento da democracia, capaz de promover a socialização política, cujo usuário/cidadão pode contribuir para a construção de uma nova cultura de cidadania, através da mediação entre o cidadão e o Estado. Pela leitura dos autores acima, é possível aferir que há um vínculo ontológico entre ouvidoria e democracia. Por fim, Lyra (2011) indica em seu estudo o duplo papel da ouvidoria: instrumento capaz de gerar a inclusão do cidadão e proporcionar eficiência dos serviços públicos.

A noção da ouvidoria pública como canal de inclusão social abordado por Lyra (2011) é corroborada em estudo posterior desenvolvido por Cardoso (2010). De maneira semelhante, Oliveira (2005) concebe a ouvidoria pública como canal de diálogo com a população e

instrumento de exercício de Direitos por parte dos cidadãos/usuários. Ao passo que o cidadão se comunica diretamente com o Estado por meio das ouvidorias públicas (MARQUES, 2014).

Por outro lado, o conceito de ouvidoria pública como instrumento que proporciona eficiência dos serviços públicos está ligada ao conceito de qualidade e efetividade dos serviços públicos (COELHO, 2006). Assim a ouvidoria pública emerge como importante instrumento de controle da gestão pública (LYRA, 2011).

Para Santos (2013) as ouvidorias são importantes mecanismos de participação social capazes de estabelecer a comunicação entre a sociedade civil e o governo, pois permite que o cidadão participe da avaliação e controle da qualidade dos serviços previdenciários. A determinação legal prevista no artigo 6º da Lei nº 8.213/91 exigiu a existência de uma Ouvidoria Geral no âmbito da Previdência Social, cujas atribuições foram definidas em regulamento. Assim, em agosto de 1998 a Ouvidoria-Geral da Previdência Social (OUGPS) foi criada, tendo como finalidade estabelecer e manter um canal de comunicação com os cidadãos que utilizam os serviços prestados pelos órgãos da Previdência Social: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e o pelo próprio Ministério da Previdência Social (MPS).

As audiências públicas são outros mecanismos de participação social que já se encontram institucionalizados na Previdência Social, como pode ser observado no próprio sítio eletrônico da Previdência Social, porém a sua atuação ainda é pouco discutida na literatura.

Para Soares (2002), a audiência pública é um canal de participação e ferramenta de controle social sobre os atos da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Ela possibilita ao cidadão a troca de informações com o administrador, o exercício da cidadania e a observância ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo. São as principais características da audiência pública: a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em jogo direitos coletivos.

Nas lições de Moreira Neto (1992), as audiências públicas são um instrumento de participação social que permite a indivíduos e aos grupos sociais exercer o direito de expor tendências, preferências e opções capazes de legitimar a ação administrativa do Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual, em conformidade com o preconizado na lei.

Segundo Oliveira (1997), a realização das audiências públicas garante o direito fundamental de ser ouvido aos cidadãos. Ao passo que o cidadão é ouvido, ele também pode opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade.

Cabe a realização de audiências públicas quando versar sobre direitos coletivos. Ademais cabe salientar que essas audiências abrem uma real oportunidade de conscientização e educação da população, através dos debates elaborados por técnicos conhecedores do assunto e pelos esclarecimentos que estes profissionais podem prestar aos participantes da audiência. Contudo, a audiência pública somente será um mecanismo cooperativo útil se o que foi discutido for considerado pelo órgão administrativo encarregado de decidir. Finalmente, a audiência pública poderá conferir maior legitimidade e eficácia às decisões administrativas, quando houver apreciação dos pleitos, opiniões e sugestões na tomada das decisões administrativas (OLIVEIRA, 1997).

O legislador constituinte determinou a realização de audiências públicas a fim de instruir o processo legislativo e orientar os parlamentares na sua função institucional. De maneira semelhante, nas normas infraconstitucionais há a previsão para a convocação de audiência pública para a elaboração dos atos da administração e para a formalização do processo administrativo, de qualquer um dos entes da federação, por exemplo, em atos e processos administrativos que versem sobre meio ambiente, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e agências reguladoras. Serve, além disso, como instrumento de concretização da missão institucional do Ministério Público e como subsídio para o processo judicial nas ações de controle concentrado da constitucionalidade (FIGUEIREDO, 2002; SOARES, 2002; OLIVEIRA, 1997).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de identificar os mecanismos institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social foi desenvolvida uma análise descritiva com abordagem qualitativa do problema proposto porque, assim, é possível uma maior aproximação com o objeto estudado. Ademais essa abordagem permite o emprego consorciado de várias técnicas para a coleta e análise dos dados sem se afastar do real (GIL, 2002).

A fim de obter uma aproximação com o tema estudado, foi feita uma busca no sítio eletrônico da Previdência Social, para identificar as instituições de participação social presentes somente no Regime Geral de Previdência Social, sendo imprescindível este recorte sobre a realidade objeto da pesquisa por necessidade de delimitação da amostra para análise. Por este recorte foi possível estudar os espaços de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social com maior profundidade, apesar de existirem outros espaços de

participação social no Regime Próprio de Previdência Social e no Regime de Previdência Complementar.

A metodologia de pesquisa empregada na coleta dos dados foi a pesquisa documental. Através da consulta aos sítio eletrônicos da Previdência Social, do Senado Federal e da câmara dos Deputados, foi realizada uma seleção prévia dos dados necessários para identificar e caracterizar as instituições participativas presentes do RGPS – Regime Geral de Previdência Social, tais como os atos normativos, as atas e as notas taquígrafas das audiências públicas, bem como, outros documentos que contem registros sobre as instituições participativas presentes no Regime Geral de Previdência Social.

Como técnica para a análise dos dados coletados foi utilizada a análise de conteúdo, segundo os ensinamentos de Bardin (2009). Na fase de pré-análise realizou-se uma leitura flutuante dos documentos coletados dos sítios eletrônicos mencionados para selecionar aqueles que estavam adequados aos objetivos do presente estudo. Por meio da leitura individual de cada documento referente à legislação, às atas, às notas taquígrafas e aos demais registros dos atos administrativos referentes aos canais institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social. Desta forma foi possível identificar o Conselho Nacional de Previdência, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social e as Audiência Públicas como instituições participativas presentes no Regime Geral de Previdência Social. Os documentos encontrados nos sítios eletrônicos pesquisados encontram-se organizados no Quadro 1.

Quadro 1: Documentos submetidos à análise de conteúdo.

DOCUMENTOS ANALISADOS	
Tipo	Descrição
Legislação	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
	Decreto nº 3.048/1999, a prova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.
	Decreto nº 9.094/2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos através das ouvidorias.
	Lei nº 12.527/2011, trata-se da Lei de Acesso à Informação que trata das ouvidorias e geral.
	Lei nº 13.341/2016, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.
	Lei nº 8.213/1991, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.
	Lei nº 8.666/1993, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências
	Lei nº 9.784/99, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
	Portaria MPS nº 751/2011 - Artigos 12 ao 17 do Anexo I, dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria-Geral da Previdência Social.
	Resolução CNPS nº 1.212/2002, aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência.
	Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, DE 1989, aprova o Regimento

	Interno da Câmara dos Deputados.
Atas	Ata do Conselho Nacional de Previdência nº 208/2014.
	Ata do Conselho Nacional de Previdência nº 209/2014.
Notas Taquigráficas	Notas taquigráficas da Câmara dos Deputados nº 0020, 0032, 0036, 0043, 0045, 0048, 0064, 0067, 0083, 0086, 0102, 0111, 0133, 0140, 0186, 0190, que registram as audiências públicas do processo legislativo da PEC nº 287/2016.
Processos de Licitação	Aviso de audiência pública nº 001/2014 do processo de Licitação da Folha de Pagamentos de Benefícios do INSS.
	Consulta Pública nº 001/2014 para Contratação de Empresas para Realizar o Serviço de Monitoramento e Gerenciamento de Redes Locais dos Prédios Operacionais do INSS.
Projeto de Participação Social	Consulta Pública sobre o Projeto Construção Coletiva intitulado “Reabilitação Profissional: Articulando Ações em Saúde do Trabalhador e Construindo a Reabilitação Integral”.

Fonte: Elaborado pela autora.

Durante a fase de exploração do material foi realizada a leitura em profundidade e a construção das categorias em grade mista para a análise de conteúdo de todo o material selecionado. Com lastro na literatura científica que trata sobre o desenho institucional das instituições participativas foi escolhido o modelo proposto por Avritzer (2008), que permitiu construir as seguintes categorias para a análise: a) base legal que estabelece sua origem e seu funcionamento; b) a relação entre a sociedade civil e Estado e c) a obrigatoriedade legal de sua implantação.

Para o tratamento dos dados categorizados foram empregadas técnicas de interpretação semântica e linguística para chegar aos resultados alcançados, sendo possível identificar os principais mecanismos institucionalizados de participação social presentes no RGPS, delinear seu desenho institucional, verificar a sua relação entre a sociedade civil e o Estado e, por fim, aferir a sua obrigatoriedade legal de instauração. Os dados coletados através da análise documental e com o uso da técnica de análise de conteúdo dos documentos jurídicos e administrativos permitiu uma compreensão profunda dos dados, além de estabelecer correspondências entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas dos dados (BARDIN, 2009; ROCHA; DEUSDARÁ, 2006).

Como última observação metodológica, este trabalho realizou a análise das audiências públicas relativas ao processo legislativo para aprovação da PEC 287/2016, proposta de emenda à Constituição que altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social. Ainda foram analisadas as audiências públicas relativas ao procedimento administrativo com ênfase nas licitações de grande vulto. Essa delimitação deveu-se a escassez de informações disponíveis no portal eletrônico da Previdência Social sobre a realização de audiências públicas referentes ao Regime Geral de Previdência Social e ao grande número de audiências públicas que se referem a elaboração de

normas previdenciárias encontradas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Apesar da vasta informação sobre a realização de audiências públicas sobre pontos pertinentes ao Regime Próprio de Previdência, no Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, na Superintendência Nacional de Previdência Complementar, dentre outras instâncias, estas não serão objeto de análise, vez que escapam do escopo deste estudo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O escopo do controle que a participação social pode assumir face à administração pública, fica bem evidentes ao analisar o artigo 37, § ° e seus incisos da Constituição Federal de 1988. Desta feita, o cidadão-usuário dos serviços públicos poderá participar da administração pública de forma direta ou indireta por meio de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, atendimento ao usuários e avaliação periódica da qualidade dos serviços; por meio do acesso à informação e registros dos atos administrativos e, finalmente, por meio de representação nos órgãos de controle dos atos administrativos.

Além dos mecanismos de participação e controle constitucionais acima citados, o cidadão pode se lançar mão de instâncias constitucionais de participação direta, tais como a iniciativa popular para a elaboração de leis, o referendo, o plebiscito e a ação popular, que nada mais são que a emanção direta do poder soberano do povo (AVRITZER, 2006).

Apartadas as discussões políticas sobre a política e o sistema nacional de participação social instituído pelo Decreto nº 8.243/2014, que não fazem parte do presente trabalho, é possível verificar similaridades entre os mecanismos de participação trazidos pelo decreto e aqueles já existentes nas políticas públicas, notadamente no caso da Previdência Social.

Em atenção ao escopo deste trabalho, foi realizada a análise dos mecanismos, canais, instâncias ou instituições de participação social presentes no Regime Geral Previdência Social, que são o Conselho Nacional de Previdência, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social e as Audiências Públicas.

4.1 Conselho Nacional de Previdência

Apesar de não haver previsão expressa na Constituição Federal de 1988 para a criação de um conselho gestor específico para a Previdência Social, a implantação da instituição de participação social decorre do princípio da democracia participativa, insculpindo no artigo 10 da

Constituição Federal de 1988, que prevê a “*participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*” (BRASIL, 1988).

Neste mesmo sentido o artigo 194, VII da Constituição Federal de 1988 com a redação dada pela Emenda Constitucional, nº 20, prevê a criação de órgãos colegiados de gestão quadripartite, com a participação de representantes dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do governo para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Com este lastro constitucional, o artigo 3º da Lei nº 8.213/1991 cria o Conselho Nacional de Previdência Social e o artigo 7º, III, § único da Lei nº 13341/2016 altera o seu nome para Conselho Nacional de Previdência. O Conselho Nacional de Previdência é definido como órgão superior de deliberação colegiada, com caráter democrático e descentralizado da gestão previdenciária, composto por membros do governo e da sociedade civil, sendo 6 (seis) membros que representam o governo, 3 (três) representantes dos aposentados e pensionistas, 3 (três) representantes dos trabalhadores em atividade e 3 (três) representantes dos empregadores. A atuação desta instituição participativa está voltada para o acompanhamento e a avaliação dos planos e programas que são implementados pela administração previdenciária, a fim de melhorar o desempenho dos serviços prestados pela Previdência Social (MPS, 2017a).

Cumprir observar que os membros que compõem o Conselho Nacional de Previdência são nomeados por ato do presidente da república, sendo os representantes do governo indicado pelo Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social; enquanto os representantes da sociedade civil são indicados pelas respectivas centrais sindicais e/ou confederações nacionais e podem exercer mandato de dois anos com imediata e única recondução, conforme se observa pela leitura dos §§ 2º e 3º do artigo 3º da Lei nº 8.213/1991 combinado com os §§ 1º e 2º do artigo 295 do Decreto 3.048/1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social e com o artigo 4º da Resolução CNPS nº 1212/2002.

Várias normas estruturam o funcionamento interno do Conselho Nacional de Previdência. O Quadro 2 esquematiza a composição e as competências dos membros e órgãos internos e externos do Conselho Nacional de Previdência, segundo o preceituado pela Lei nº 8.213/1991, pelo Regulamento da Previdência Social - Decreto nº 3.048/1999 e pela Resolução CNPS nº 1.212/2002.

Quadro 2: Estrutura do Conselho Nacional da Previdência Social.

Continua

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA	
Composição	Base Legal
• 6 (seis) membros que representam o governo; • 9 (nove) membros que representam a sociedade civil: 3 (três) representantes dos aposentados e pensionistas, 3 (três) representantes dos trabalhadores em atividade e 3 (três) representantes dos empregadores.	• Art. 3º da Lei nº 8.213/1991. • Art. 295 do Decreto nº 3.048/1999 – Regulamento da Previdência Social.
Competências	Base Legal
• Estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social; • Participar, acompanhar e avaliar, sistematicamente, a gestão previdenciária; • Apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social, definindo objetivos, metas, prazos e mecanismos de controle, para avaliação de sua execução; • Apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da seguridade social; • Acompanhar e apreciar, mediante relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social; • Acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor seu aperfeiçoamento; • Apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa; • Estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132 da Lei nº 8.213/1991; • Elaborar e aprovar seu regimento interno; • Aprovar os critérios de arrecadação e de pagamento dos benefícios por intermédio da rede bancária ou por outras formas; • Acompanhar e avaliar os trabalhos de implantação e manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais. • Estabelecer normas de padronização sobre o processo de produção de informações e sobre a sua divulgação à sociedade; • Pronunciar-se, previamente ao seu encaminhamento, sobre medidas legais que impliquem renúncia previdenciária; • Acompanhar ações, procedimentos e medidas relativamente às renúncias previdenciárias; • Acompanhar a cobrança administrativa e judicial dos créditos previdenciários do INSS, inclusive quanto à forma de pagamento; • Acompanhar o pagamento de precatórios; • Acompanhar a qualidade e presteza dos serviços prestados pelo INSS • Acompanhar e estabelecer mecanismos de controle do pagamento dos benefícios; • Propor e acompanhar as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária; • Propor e acompanhar medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados e outras atribuições definidas em lei.	• Art. 3º da Lei nº 8.213/1991. • Art. 296 do Decreto nº 3.048/1999 – Regulamento da Previdência Social. • Art. 3º da Resolução CNPS nº 1.212/2002.

Continuação

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA	
Plenário do CNP – Instância Deliberativa Permanente	
Composição	Base Legal
• Presidente • Conselheiros	• Art. 7º da Resolução CNPS nº 1.212/2002.
Secretaria Executiva do CNPS – Órgão Auxiliar	
Composição	Base Legal
• O Secretário-Executivo escolhido pelo presidente do CNPS. • A Secretaria da Previdência Social desempenha as funções de Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Previdência.	• Art. 8º da Resolução CNPS nº 1.212/2002.
Competência da Secretaria Executiva do CNPS	Base Legal
• Executar atividades técnico-administrativas e de assessoria ao Conselho e desempenhar outras atribuições que lhe sejam cometidas; e • Promover a capacitação técnica dos representantes indicados para compor o Conselho, sempre que solicitado.	• Art. 9º da Resolução CNPS nº 1.212/2002.
Competência do Secretário-Executivo do CNPS	Base Legal
• Promover e praticar os atos de gestão administrativa necessários ao desempenho das atividades do Conselho Nacional de Previdência, de suas Comissões e Grupos de Trabalho; • Secretariar as reuniões, lavrar as atas e promover medidas destinadas ao cumprimento das decisões do Conselho; • Articular-se com os Coordenadores das Comissões ou Grupos de Trabalho; e • Executar outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo Presidente do Conselho Nacional de Previdência ou pelo Plenário.	• Art. 24 da Resolução CNPS nº 1.212/2002.
Comissões ou Grupos de Trabalho – Órgãos Técnicos Temporários ou Permanentes	
Composição	Base Legal
• Coordenador, escolhido pelo Plenário do Conselho dentre os membros das comissões ou grupos de trabalho. • Membros, indicados pelo Plenário do CNPS e designados pelo Presidente do Conselho.	• Art. 11, §§ 1º e 2º da Resolução CNPS nº 1.212/2002.
Competência das Comissões ou Grupos de Trabalho	Base Legal
• Analisar ou elaborar propostas, pareceres e recomendações que subsidiem as decisões do Plenário.	• Art. 11 da Resolução CNPS nº 1.212/2002.
Competência dos Coordenadores	Base Legal
• Coordenar reuniões das Comissões ou Grupos de Trabalho; • Assinar as atas das reuniões e das propostas, pareceres e recomendações elaboradas pela Comissão ou Grupo de Trabalho, encaminhando-as ao Plenário; e • Solicitar à Secretaria Executiva do CNPS o apoio necessário ao funcionamento da respectiva Comissão ou Grupo de Trabalho.	• Art. 23 da Resolução CNPS nº 1.212/2002.
Coordenação-Geral de Controladoria do INSS – Órgão Auxiliar Externo	
Competência	Base Legal
• Zelar pelo fiel cumprimento das deliberações do Conselho Nacional de Previdência, relativamente às diretrizes, metas, prazos, mecanismos de controle, planos e programas aprovados pelo Conselho; e • Elaborar e encaminhar ao CNPS relatórios gerenciais ou informações complementares sobre as atividades desenvolvidas e os correspondentes resultados.	• Art. 10 da Resolução CNPS nº 1.212/2002.

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação citada no quadro.

Ao analisar o Conselho Nacional de Previdência, à luz do desenho institucional das instituições participativas proposto por Avritzer (2008), percebe-se que a referida instância participativa é organizada sob o modelo de partilha de poder, pois é composta por (6 seis)

representantes do governo e 9 (nove) representantes da sociedade civil, possuindo, assim, um formato híbrido com participação do governo e da sociedade civil organizada em centrais sindicais ou confederações nacionais.

As reuniões do Conselho Nacional de Previdência são realizadas mensalmente e, após a edição da Lei nº 13.341/2016, são presididas pelo atual Ministro de Fazenda. Esta mesma lei alterou o nome do conselho de Conselho Nacional de Previdência Social para Conselho Nacional de Previdência e o transfere para o Ministério da Fazenda, conforme dicção do artigo 7º, § único, inciso III. Apesar destas alterações, a relação entre Estado e sociedade civil neste conselho continua sendo representativa e segue sua estrutura regimental disciplinada pela Resolução CNPS nº 1.212/2002, que ainda não foi objeto de alteração, sendo que os membros que representam a sociedade civil são nomeados pelo governo, mediante indicação das centrais e confederações sindicais que representam os interesses dos trabalhadores em atividade, dos aposentados e pensionistas e dos empregadores. Ainda os conselheiros possuem direito de voz e voto na sessão plenária, em observância ao artigo 13, § 5º da Resolução CNPS nº 1.212/2002. Finalmente, esta instituição de participação segue a obrigatoriedade legal para a sua criação, implementação e funcionamento de acordo com o artigo 3º da Lei nº 8.213/1991, combinado com o Regulamento da Previdência Social disciplinado pelo Decreto nº 3.048/1999 e o Regimento Interno do CNPS aprovado pela Resolução CNPS nº 1.212/2002.

O desenho institucional do Conselho Nacional de Previdência permite uma composição plural. Porém só os representantes indicados pela sociedade civil organizada sob a forma de sindicatos e confederações podem ter direito de voto e voz nas reuniões do conselho. Desta forma, somente os trabalhadores ativos, os aposentados e os empresários possuem assento no conselho, sendo que outros setores da sociedade civil organizada, tais como os desempregados, os contribuintes facultativos e os domésticos não possuem representação no referido conselho.

Porém este mesmo desenho institucional é capaz de garantir um grande potencial deliberativo aos conselhos em geral, uma vez que neste espaço é possível estabelecer o diálogo, as negociações, as persuasões e a vocalização entre os diversos atores sociais da sociedade civil e do estado que possuem assento no conselho. Assim o Conselho Nacional de Previdência possui características institucionais deliberativas, tais como a composição híbrida, plural e paritária como nos demais conselhos de políticas públicas. (VAZ, 2011; GOMES, 2015).

4.2 Ouvidoria Geral de Previdência Social

A autorização infraconstitucional para a criação da Ouvidoria-Geral da Previdência Social possui fundamento no artigo 6º da Lei nº 8213/1991, com redação alterada pela Lei nº 9.711/98. Implantada no ano de 1998, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social é considerada a maior Ouvidoria Pública da América Latina e a mais antiga da Administração Federal Direta (MPS, 2015a). Contudo, somente com a Emenda Constitucional nº 45/2004 é que as ouvidorias foram incorporadas na Constituição da República do Brasil de 1988 com a previsão de criação das ouvidorias de justiça e das ouvidorias do Ministério Público, respectivamente, como consignado no artigo 103-B, § 7º e no artigo 130-A, § 5º, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Nesse contexto, começam a surgir e a se expandir as ouvidorias nos órgãos da administração pública brasileira como órgãos de consulta e canais de diálogo entre a sociedade e o Estado, operacionalizando a participação social nos processos democráticos de tomada de decisão. O artigo 20 do Decreto nº 9.094/2017, disciplina que as ouvidorias em geral são órgãos que devem se utilizar da pesquisa de opinião como importante ferramenta para permitir a efetiva participação do usuário/cidadão no processo de avaliação e melhorias dos serviços públicos. Além disso, é perceptível o aprofundamento da participação social através da implantação dos fluxos de informação ao cidadão realizado pelas ouvidorias, conforme disciplinado pela Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011.

A Ouvidoria-Geral da Previdência Social funciona como um canal de participação social com a finalidade de estabelecer a comunicação com os cidadãos que utilizam os serviços prestados pelos órgãos da Previdência Social, cuja responsabilidade é acolher e tratar as reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos e tem por objetivo estreitar a relação entre sociedade e governo com vistas a melhorar a qualidade dos serviços previdenciários (MPS, 2017b).

Desde o início de suas atividades, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social recebeu mais de 177 mil manifestações só no ano de 2014, resultando numa média de 14,7 mil atendimentos mensais. No ano de 2014 caiu em mais da metade o tempo de resposta, ou seja, para patamares de 4,13 dias para resposta. Contudo a meta é atingir o tempo de resposta máximo de dois dias para o cidadão que se utiliza dos serviços da ouvidoria (MPS, 2015b).

A competência legal da Ouvidoria-Geral da Previdência Social está estabelecida o seu Regimento Interno, disciplinado pela Portaria MPS nº 751/2011, artigo 12 do Anexo I. Através do seu plexo de competências é possível aferir que a Ouvidoria-Geral da Previdência

Social é um canal democrático capaz de estabelecer uma comunicação permanente e direta entre a Previdência Social e seus órgãos de atendimento com os cidadãos que buscam pelos seus serviços, cuja atuação deveria ser imparcial e transparente. Além de espaço de diálogo entre o cidadão e o Estado, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social é um importante instrumento de gestão, vez que possui competência para atuar como ouvidoria interna da Previdência Social e para apresentar diagnósticos e relatórios gerenciais de informações voltadas para a melhoria dos serviços previdenciários.

Como a Ouvidoria-Geral da Previdência Social possui em sua estrutura de funcionamento interno uma Divisão de Interação com o Cidadão e uma Divisão de Informações Gerenciais, respectivamente, consignadas nos artigos 15 e 16 do Anexo I da Portaria MPS nº 751/2011, fica mais claro o seu duplo papel de interação entre Estado e sociedade e ferramenta de melhoria e qualidade dos serviços.

A estrutura de funcionamento interno da Ouvidoria-Geral da Previdência Social está disciplinada pelo seu Regimento Interno, segundo diretrizes estabelecidas pelos Artigos 12 ao 17 do Anexo I da Portaria MPS nº 751/2011, cujo panorama foi esquematizado no Quadro 3.

Quadro 3: Estrutura da Ouvidoria-Geral da Previdência Social.

Continua

OUVIDORIA-GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	
Competências	Base Legal
• Estabelecer e manter um canal de comunicação permanente, imparcial e transparente, sob a forma de pós-atendimento, com os cidadãos que buscam os serviços do Ministério da Previdência Social, de seus órgãos colegiados e entidades vinculadas; • Atuar como ouvidoria interna da Previdência Social e das entidades a ela vinculadas; • Apresentar diagnósticos, relatórios gerenciais técnicos e/ou informações para subsidiar ações de melhoria dos serviços prestados pela Previdência Social; • Encaminhar e responder reclamações, denúncias, sugestões e elogios, recebidos por correspondência (PREVCartas) ou diretamente registrados no Sistema de Ouvidoria, relativos aos serviços oferecidos pela Previdência Social, após adotar os procedimentos necessários em cada caso; e • Elaborar estudos e realizar pesquisas para aferição da satisfação dos usuários dos serviços prestados pelo Ministério e suas entidades vinculadas. • Assegurar o sigilo das manifestações de acordo com a legislação em vigor, sendo preservada a identidade do autor da denúncia, salvo sua expressa solicitação em sentido contrário.	• Portaria MPS nº 751/2011 – art. 12, Anexo I.
Ouvidor-Geral	
Prerrogativas	Base Legal
• Atuar com autonomia e independência.	• Portaria MPS nº 751/2011 – art. 13, Anexo I.
Divisão de Análise e Processamento - DIVAP	
Competência	Base Legal
• Receber, analisar e revisar as manifestações eletrônicas, antes de encaminhar o registro à respectiva área técnica solucionadora e/ou responder aos cidadãos e aos servidores da Previdência Social e entidades a ela vinculadas; e • Elaborar e atualizar os manuais internos da Ouvidoria-Geral da Previdência Social e aprimorar modelos de respostas das manifestações.	• Portaria MPS nº 751/2011 – art. 14, Anexo I.
Divisão de Interação com o Cidadão – DICID	
Competência	Base Legal
• Prestar pós-atendimento ao cidadão que busca solução de seus pleitos junto à Previdência Social; e • Cadastrar, encaminhar e acompanhar as manifestações dos cidadãos que comparecem pessoalmente à Ouvidoria-Geral da Previdência Social, daqueles que enviam cartas e as demandas oriundas de órgãos públicos.	• Portaria MPS nº 751/2011 – art. 15, Anexo I.

Continuação

OUVIDORIA-GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	
Divisão de Informações Gerenciais – DIGER	
Competência	Base Legal
• Produzir relatórios, estudos e diagnósticos técnicos e gerenciais a partir das manifestações recebidas pela Ouvidoria-Geral da Previdência Social; • Acompanhar, orientar e avaliar o desempenho das áreas técnicas solucionadoras quanto à qualidade e tempestividade das respostas à Ouvidoria-Geral da Previdência Social; • Gerir os sistemas da Ouvidoria-Geral da Previdência Social, em conformidade com as unidades competentes; e • Subsidiar a manutenção da página eletrônica da Ouvidoria-Geral da Previdência Social.	• Portaria MPS nº 751/2011 – art. 16, Anexo I.
Serviço de Apoio Administrativo - SEAAD	
Competência	Base Legal
• Executar e controlar as atividades relacionadas à administração de pessoal, gestão de documentos, comunicação administrativa, publicação, administração de material, informática, patrimônio e serviços gerais, em conformidade com as unidades competentes	• Portaria MPS nº 751/2011 – art. 17, Anexo I.

Fonte: Elaborado pela autora através do Regimento Interno da Ouvidoria-Geral da Previdência Social, disciplinado pela Portaria MPS nº 751/2011, artigos 12 ao 17 do Anexo I.

De acordo com o modelo de análise das instituições participativas proposto por Avritzer (2008) foi delineado o desenho institucional da Ouvidoria-Geral da Previdência Social. Dessa maneira, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social tem a participação social organizada de “baixo para cima”, cujo desenho permite a livre entrada de demandas do cidadão para o ouvidor que possui autonomia e independência públicas para receber e tratar as demandas sociais, conforme estabelecido pelo artigo 13 do Anexo I da Portaria MPS nº 751, de 29 de dezembro de 2011. Ao passo que a relação entre Estado e sociedade se dá forma direta, onde cada cidadão, individualmente, pode acessar a Ouvidoria-Geral da Previdência Social para realizar suas reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões, conforme o disposto no artigo 12, I e IV do Anexo I da Portaria MPS nº 751, de 29 de dezembro de 2011. Finalmente, consta-se a obrigatoriedade legal para a criação, implementação e funcionamento da Ouvidoria-Geral da Previdência Social de acordo com o artigo 6º da Lei nº 8213/1991, com redação alterada pela Lei nº 9.711/98 combinado com o artigo 20 do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.

Assim a Ouvidoria-Geral da Previdência Social possui um desenho institucional que se caracteriza por um ambiente institucionalizado de entrada das demandas da sociedade civil sobre os interesses coletivos, por meio das denúncias, elogios, reclamações e sugestões. Também permite a participação direta de qualquer cidadão usuário ou não dos serviços previdenciários e são chefiadas por um ouvidor-geral com prerrogativas do encargo pautadas na autonomia e na independência. Ao realizar a sua manifestação na ouvidoria, o cidadão ganha voz ativa, quando suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela

administração, no sentido de possibilitar a correção e o aprimoramento dos atos de governo (LYRA, 2004; Quintão, 2016).

4.3 Audiências Públicas

Sobre as audiências públicas no processo legislativo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no seu artigo 58, § 2º, II refere-se, expressamente, à sua prática por meio do debate com entidades da sociedade civil nas comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional e das suas casas legislativas, durante a elaboração legislativa. Todavia, o campo de atuação colaboradora dos cidadãos é vasto, sendo, apenas exemplificativo, o dispositivo constitucional comentado.

No contexto da norma constitucional, a função da audiência pública é instruir o processo legislativo e subsidiar os parlamentares para o adequado exercício de suas funções institucionais. Por isonomia das formas, a prática de audiências públicas se estende pelas Casas Legislativas estaduais e municipais, que se pauta nos procedimentos previstos pelos respectivos Regimentos Internos, contudo, é preservada a sua finalidade, que é o diálogo entre representantes e representados, através do debate coletivo em torno de matérias de relevante interesse geral.

O procedimento para a realização de audiências públicas pelo poder legislativo, nos termos do artigo 58, § 2º, II da Constituição Federal de 1988, vem disciplinado em maiores detalhes no Regimento Interno da Câmara dos Deputados nos seus artigos 255 a 258.

Em suma, o procedimento para a condução das audiências públicas no processo legislativo federal consiste na proposta para a sua realização por qualquer parlamentar ou por entidade civil, cujo objetivos de sua realização é instruir a matéria legislativa em trâmite e/ou tratar assuntos de interesse público relevante, podendo ser conduzida por cada comissão. Após aprovada a reunião da audiência pública, a comissão escolherá os palestrantes, que podem ser autoridades do governo, pessoas interessadas e especialistas ligados às entidades participantes, com a expedição de convites pelo presidente da comissão. Durante a sessão da audiência pública serão ouvidos, primeiramente, os palestrantes, cuja ordem é estabelecida pelo presidente da comissão. Em caso de pensamentos divergentes sobre a matéria em debate, deve ser dada a igual oportunidade para que todos exponham suas opiniões no tempo de vinte minutos, sem apartes e prorrogáveis à critério da comissão. À critério do presidente, os palestrantes poderão se valer de assessores técnicos durante a condução dos debates. Finalizada a exposição dos palestrantes, somente os deputados inscritos poderão interpelar os

expositores pelo prazo de três minutos, sendo garantida a réplica e tréplica por igual tempo. O presidente da comissão manterá a ordem dos trabalhos, inclusive com a representação no Conselho de Ética, contra os deputados que não cumpram as normas regimentais durante a sessão e também poderá cassar a palavra ou determinar a retirada do recinto do palestrante que perturbe a ordem dos trabalhos. Ao final da sessão será lavrada a ata e serão arquivados pela comissão os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem, sendo possível obter cópias e traslados a qualquer tempo por qualquer interessado.

De acordo com as informações publicadas no portal eletrônico da Câmara dos Deputados (2017) foi criada uma Comissão Especial destinada a elaborar parecer sobre a Proposta de Reforma da Previdência, encampada pela PEC 287/2016, sendo que foram realizadas 16 (dezesesseis) audiências públicas nos meses de fevereiro a março de 2017.

Analizando as notas taquigráficas referentes às reuniões das audiências públicas do processo legislativo da Reforma da Previdência, percebeu-se que a sociedade civil participou dos debates por meio de suas entidades representativas, não sendo possível a participação direta dos cidadãos. Em cada reunião, os palestrantes apresentaram argumentos a favor e contrários ao Projeto de Reforma da Previdência. A quantidade de palestrantes e o tempo de fala para cada um deles foi sempre igualitária, observando, assim, o procedimento legal para a condução da reunião. Os deputados sempre faziam intervenções manifestando sua posição política sobre o parecer técnico dos palestrantes, outras vezes pediam esclarecimentos, ou ainda, simplesmente, demonstravam a sua irresignação. Ao final, os membros da comissão indicavam os palestrantes para a próxima reunião, também houve a lavratura da ata que seria colocada em aprovação na reunião seguinte.

Além das audiências públicas verificadas no âmbito do processo legislativo de Reforma da Previdência, foi possível observar a realização de audiências públicas em procedimentos administrativos de licitação de grande vulto para contratação de serviços bancários para pagamentos de benefícios pelo INSS e outra para a contratação de empresas para executar os serviços de monitoramento e gerenciamento de redes locais em prédios operacionais do INSS (MPS, 2017c).

Antes de adentrar na discussão sobre a audiência pública específica dos procedimentos de licitação, cumpre observar o rito dos procedimentos administrativos em geral, onde a audiência pública rege-se pelos comandos do artigo 32 da Lei nº 9.784/99, estabelecendo que *“antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”*. A localização da audiência pública, na referida lei, está no capítulo destinado à instrução do processo

administrativo, momento em que se realiza a motivação das decisões administrativas e se executa a ponderação dos interesses envolvidos.

No dispositivo legal em comento está definida a facultatividade de realização da audiência pública, que fica a cargo do poder discricionário da autoridade administrativa, uma vez detectada a relevância da matéria em apreciação. Por outro lado, se entendida necessária pela autoridade administrativa, deve ser cumprida integralmente com a observância da oralidade e dos debates que são próprios ao mecanismo de participação social e controle (OLIVEIRA, 1997; SOARES, 2002).

Compulsando novamente a Lei nº 9.784/1999, no seu artigo 31, §§1º e 2º, há a previsão expressa sobre a Consulta Pública, que é outro meio instrutório do processo administrativo. Tal comando legal determina que haja deliberação social antes da decisão administrativa sobre uma matéria que envolve assunto de interesse geral, através da manifestação dos cidadãos e desde que não acarrete prejuízos para a parte interessada.

Nesse diapasão, é possível estabelecer uma clara diferença entre audiência e consulta pública. Muito embora os dois institutos jurídicos sejam canais de participação social responsáveis pelo diálogo entre a sociedade civil e o Estado, bem como, atuam como ferramentas de gestão e controle da Administração Pública, ambos não se confundem.

Por sua vez, é necessário diferenciar a audiência pública da consulta pública. Cumpre explicitar que a audiência pública é uma consulta pública qualificada pela oralidade, vez que possibilita o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil sobre temas de relevante interesse público que atingem a coletividade. Por outro lado, a consulta pública permite que a Administração Pública verifique a opinião pública sobre uma dada matéria, por meio de uma manifestação formal e escrita em um documento que deverá ser juntado ao processo administrativo (MOREIRA NETO, 1992; OLIVEIRA, 1997; SOARES, 2002; OLIVEIRA, 2015).

Apesar de estar expresso na Lei nº 8.666/1993 em seu artigo 39, caput a necessidade de realização de audiência pública para as licitações de grande vulto, percebe-se que, na verdade, trata-se de uma consulta pública, pois não há a observância do princípio da oralidade.

Entende-se por licitação de grande vulto, aquela em que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no artigo 23, inciso I, alínea 'c', da Lei nº 8.666/1993, ou seja, o certame que tenha por valor superior a R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), o processo licitatório será necessariamente, deflagrado por meio de uma audiência

pública conferida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital. A divulgação da audiência pública deverá ocorrer com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis antes de sua realização, através dos meios de publicação do edital da licitação. Por fim, todos os cidadãos poderão ter o direito de acesso a todas as informações atinentes ao procedimento licitatório para que possam se manifestar (OLIVEIRA, 2015).

A primeira fase das licitações de grande vulto inicia-se com a realização da audiência pública, o que foge à regra geral do início do procedimento licitatório que é a abertura por edital. Como apontado por Oliveira (2015) e Figueiredo (2002), o escopo das audiências públicas nas licitações é validar o edital, por consequência todo o procedimento, através da participação direta do cidadão no início do procedimento licitatório, cuja ata da audiência é registrada em documento escrito que passa a integrar o edital de licitação. Salientam ainda que a participação direta do cidadão na gestão pública é corolário do Estado Democrático de Direito, respeitando-se os princípios da razoabilidade, da legitimidade, da transparência, do acesso à informação e do devido processo legal, sem prejuízo de outros princípios implícitos ou expressos em lei (FIGUEIREDO, 2002; OLIVEIRA, 2015).

No entendimento de Figueiredo (2002), apesar de obrigatoriedade da realização da audiência pública como fase inicial para a abertura do procedimento de licitação de grande vulto, ela não é vinculante, por ausência de determinação legal para tanto. Mesmo sem a autorização popular, o administrador poderá realizar as obras e serviços de grande vulto, desde que apresente uma justificativa da necessidade de sua execução. Entretanto, a legitimidade do procedimento é passível de questionamento pela ausência do referendo popular.

Passando à análise das audiências públicas como procedimento inicial para as licitações de grande vulto no âmbito da Previdência Social, percebe-se que há apenas a divulgação de apenas dois procedimentos desta categoria e todos eles ocorreram no ano de 2014. Como verificado no portal eletrônico da Previdência Social, os documentos dos procedimentos são disponibilizados para que todos os cidadãos possam verificar o seu conteúdo e há um formulário específico para que possam realizar a manifestação da sua opinião. Contudo, não foi possível identificar no sítio da Previdência Social o documento que consolida as opiniões e pareceres populares emitidos acerca dos procedimentos licitatórios acima referidos (MPS, 2017c).

Por último, foi possível verificar no portal eletrônico da Previdência Social a disponibilização para a consulta pública de um projeto de reabilitação profissional. Esse

documento recebeu o nome de “Construção Coletiva do Projeto de Reabilitação Profissional: Articulando Ações em Saúde do Trabalhador e Construindo a Reabilitação Integral”, cujo objetivo era fomentar a reflexão acerca da política pública de reabilitação do trabalhador para subsidiar a tomada de decisão de implementação deste modelo de reabilitação por intermédio da Diretoria de Saúde do Trabalhador do INSS e pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS, mediante colaboração de diversos parceiros. Este projeto de participação social foi aprovado pelo Conselho Nacional de Previdência Social, conforme as atas nº 208 e 209, ambas do ano de 2014. No caso, este tipo de audiência pública rege-se pelo procedimento geral estabelecido pelos artigos 31 a 35 da Lei nº 9.784/1999 (MPS, 2017c).

Identificados os principais tipos de audiência públicas realizadas no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, foi possível verificar a existência de três procedimentos distintos, cujas etapas foram sintetizadas no Quadro 4.

Quadro 4: Procedimentos de audiência pública identificados no Regime Geral de Previdência Social.

AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS	
AUDIÊNCIA PÚBLICA – PROCESSO LEGISLATIVO	
Procedimento	Base Legal
• Proposta para a sua realização por qualquer parlamentar ou por entidade civil para instruir matéria legislativa em trâmite e/ou tratar assuntos de interesse público relevante, podendo ser conduzida por cada comissão. • Aprovação da reunião da audiência pública. • Comissão seleciona autoridades, pessoas interessadas e especialistas ligados a entidades participantes. O presidente expede os convites. • Observância do contraditório para as diversas opiniões. • Cada palestrante terá 20 minutos para exposição, prorrogável a critério da Comissão. • Os deputados inscritos poderão interpelar o palestrante por três minutos. • Será lavrada ata da audiência.	• Art. 58, § 2º, II, CF/88. • Arts. 255 a 258, Regimento Interno Câmara dos Deputados.
AUDIÊNCIA PÚBLICA – PROCESSO ADMINISTRATIVO	
Procedimento	Base Legal
• Ocorre na fase de instrução do processo, antes da tomada de decisão de relevante interesse. • A participação dos interessados pode ser direta ou por meio de entidades representativas. • Os resultados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado. • A sessão pode ser individual ou conjunta com a lavra de ata a ser juntada no processo.	• Arts. 31 a 35 da Lei nº 9.784/1999.
AUDIÊNCIA PÚBLICA – PROCESSO DE LICITAÇÃO	
Procedimento	Base Legal
• Abertura do procedimento de licitação com o aviso de audiência pública, com a participação de qualquer cidadão interessado. • Deve ser publicado o aviso de reunião em 10 (dez) dias antes da sua realização. • Deve ser realizada a audiência pública em 15 (quinze) dias antes da publicação do edital de licitação. • Obrigatoriedade de realização em contratações de grande vulto, valor acima de R\$ 150.000.000,00. • Juntada da ata de audiência nos autos do processo de licitação.	• Art. 39 da Lei nº 8.666/1993. • Arts. 31 a 35 da Lei nº 9.784/1999 (aplicação complementar).
CONSULTA PÚBLICA – ESPÉCIE DE AUDIÊNCIA PÚBLICA	
Procedimento	Base Legal
• Consulta Pública sobre o Projeto Construção Coletiva intitulado “Reabilitação Profissional: Articulando Ações em Saúde do Trabalhador e Construindo a Reabilitação Integral” • Ocorre na fase de instrução do processo, antes da tomada de decisão de relevante interesse. • A participação dos interessados pode ser direta ou por meio de entidades representativas. • Os resultados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado. • A sessão pode ser individual ou conjunta com a lavra de ata a ser juntada no processo.	• Ata do CNP nº 208/2014; • Ata do CNP nº 209/2014; • Arts. 31 a 35 da Lei nº 9.784/1999.

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação citada no quadro.

Diante dos procedimentos específicos para os três modelos de audiências públicas realizadas no âmbito do Regime Geral de Previdência Social e com o emprego do modelo de análise das instituições participativas proposto por Avritzer (2008) foi possível traçar o seguinte desenho institucional para este mecanismo de participação social.

Independente do procedimento legal adotado para a condução das audiências públicas *in casu*, verifica-se que a participação social é organizada sob o modelo de ratificação social, vez que os atores da sociedade civil são chamados apenas para referendar o processo decisório publicamente. Em que pese a possibilidade dos cidadãos poderem participar diretamente do procedimento de audiência pública ou por meio dos representantes de entidades, o procedimento não permite a efetiva influência da sociedade civil no processo decisório. Contudo, a não realização do procedimento das audiências públicas ou se restar provado que o seu resultado não foi útil, o desenho de ratificação é o mais hábil para anular políticas particularistas por meio da representação de qualquer cidadão ao Ministério Público (AVRITZER, 2008).

Nos procedimentos de audiência pública verificou-se que a relação entre Estado e sociedade pode ocorrer de forma direta ou por meio de representação. Na audiência pública para a instrução dos processos administrativos e para a abertura de licitações, respectivamente disciplinados pelos artigos 31 a 35 da Lei nº 9.784/1999 e pelo artigo 39 da Lei nº 8.666/1993, a participação é direta e o cidadão pode comparecer pessoalmente para expor a sua opinião sobre a matéria em debate. Lado outro, ainda no procedimento para a instrução dos processos administrativos e no processo legislativo, respectivamente disciplinados pelos artigos 31 a 35 da Lei nº 9.784/1999 e pelo artigo Art. 58, § 2º, II da CF/88, a participação somente poderá ser exercida por entidades da sociedade civil organizada, ou seja, organização ou associação legalmente constituída, capazes de atender aos interesses daqueles que se fazem por ela representar.

As instituições participativas identificadas no Regime Geral de Previdência Social e as suas características de acordo com o desenho institucional estão sistematizadas no Quadro 5.

Quadro 5: Instituições participativas formais presentes no Regime Geral de Previdência Social.

Instituições Participativas Formais	Desenho Institucional		
	Base Legal	Organização da Participação	Relação Estado Sociedade
Conselho Nacional de Previdência	• Art. 194, VII da CF/88. • Lei nº 8.213/1991. • Decreto nº 3.048/1999 – Regulamento da Previdência Social. • Resolução CNPS nº 1.212/2002.	Partilha de poder entre a sociedade civil e o Estado.	Cidadão participa por meio de representante da sociedade civil indicados pelo governo.
Ouvidoria-Geral da Previdência Social	• Decreto nº 9.094/2017; • Lei nº 12.527/2011; • Lei nº 8.213/1991; • Portaria MPS nº 751/2011 – art. 12 ao 17, Anexo I.	Baixo para cima - autonomia e independência públicas do ouvidor	Cidadão participa diretamente
Audiências Públicas	• Art. 58, § 2º, II, CF/88. • Arts. 255 a 258, Regimento Interno Câmara dos Deputados. • Lei nº 9.784/1999. • Lei nº 8.666/1993.	Ratificação para legitimar os atos administrativos e o processo legislativo.	Cidadão participa diretamente ou representado por entidade

Fonte: Elaborado pela autora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo foram identificadas as mais importantes instituições participativas formais que estabelecem um diálogo entre a sociedade civil e a Previdência Social, cujo campo de análise se restringiu ao Regime Geral de Previdência Social, devido à abrangência nacional deste sistema. Os ensinamentos da Teoria Democrática e o desenho institucional das instituições participativas proposto por Avritzer (2008) serviram como fundamentação teórica para delinear os contornos institucionais das seguintes instituições participativas: o Conselho Nacional de Previdência, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social e as Audiências Públicas.

Os resultados demonstraram desenhos participativos diferenciados entre os mecanismos de participação analisados. Esta variação no desenho institucional das instituições participativas pode ser explicada como uma mera consequência do atendimento às exigências legais impostas à estas instâncias. Contudo, os fatores que podem influenciar no processo participativo, tais como, a relação material entre o Estado e os atores chave, a

efetividade da participação social e o atendimento das demandas sociais que chegam ao conhecimento do Estado será analisado no próximo artigo que compõem esta dissertação.

O Conselho Nacional de Previdência, a Ouvidoria-Geral da Previdência e as Audiências Públicas são as instituições de participação social institucionalizada encontradas no Regime Geral de Previdência Social. Logo, são poucas as instituições participativas formais presentes no Regime Geral de Previdência Social.

Ademais, os desenhos das instituições participativas mostram que há poucas oportunidades para os cidadãos participarem diretamente nos processos de tomada de decisão nas políticas de previdência e na gestão do sistema de Previdência Social.

A delimitação do campo de análise impediu que fossem estudadas as instituições participativas presentes no Regime Próprio de Previdência Social e na Previdência Complementar, que também fazem parte da Previdência Social. Assim sugere-se pesquisas futuras para complementação deste trabalho.

Os desenhos institucionais fornecem pistas importantes sobre a qualidade do processo democrático de deliberação, sendo um dos parâmetros para a análise de efetividade da participação na Previdência Social como será tratado no próximo artigo desta dissertação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, jul. 1999. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47413>>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**. Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados [online]**. Rio de Janeiro, v.50, n. 3, p.443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L. ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UMFG, 2006, p. 35-44.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4 ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BOBBIO, N. et al. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34635928/3.7_Seguridade_social_no_Brasil.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1519154947&Signature=QGIM24sNSY0JuHFdp%2FUj4UImfWA%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DSeguridade_social_no_Brasil_conquistas_e.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BRANDÃO, M. Análise dos Desdobramentos do Conceito de Participação diante da Prática dos Conselhos da Assistência Social, Previdência Social e Saúde. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 45-68, jul/dez 2015. Disponível em: <<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/revistappp/article/view/1017/725>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Anuário Estatístico da Previdência Social. **MF/DATAPREV**. Brasília, v. 24, p. 1-917, 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 1491/2014. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Câmara dos Deputados Federais**, Brasília, DF, 30 maio 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=20601D7F1E1660A449666FB5B57A571D.proposicoesWebExterno1?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016**. 18ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **PEC 287/2016: Audiências Públicas**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução nº 1.212, de 10 de abril de 2.002. Aprova as alterações do Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência Social, incorporadas ao texto que integra esta Resolução. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 abr. 2002. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-110055-638.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm#art2>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998. Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS, altera dispositivos das Leis nºs 7.986, de 28 de dezembro de 1989, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e 9.639, de 25 de maio de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9711.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 set. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Ministério da Previdência Social. **Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia-social-cnps/>>. Acesso: em 31 ago. 2017a.

_____. Ministério da Previdência Social. **Leis e normas relacionadas às OUGPS**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/ouvidoria/leis-e-normas-relacionadas-a-ougps/>>. Acesso: em 17 ago. 2017b.

_____. Ministério da Previdência Social. **Participação Social: ações encerradas**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/participacao-social/>>. Acesso: em 17 ago. 2017c.

_____. Ministério da Previdência Social. **Ouvidoria: Canal de atendimento da Previdência Social completa 17 anos nesta quinta-feira**, 03 set. 2015a. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2015/08/ouvidoria-canal-de-atendimento-da-previdencia-social-completa-17-anos-nesta-quinta-feira-20/>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

_____. Ministério da Previdência Social. **Ouvidoria-Geral da Previdência Social. Carta de Serviços ao Cidadão da Ouvidoria-Geral da Previdência Social – OUGPS/**. Brasília: MPS, 2015b. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/carta-de-servi%C3%A7os-final-22.06.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 751, de 29 de dezembro de 2011. Aprova os Regimentos Internos dos órgãos do Ministério da Previdência Social - MPS, na forma dos Anexos I a V desta Portaria. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2011. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MTPS/2016/..%5C..%5CMPS%5C2011%5C751.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

CALAZANS, F. F.; SOUZA, M. V.; HIRANO, K. D.; CALDEIRA, R. M.; SILVA, M. L. P.; ROCHA, P. E. T.; CAETANO, M. A. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 47, n. 2, 2013. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8059/6847>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nº 1480, Brasília: (IPEA), 2010. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91021/1/626455022.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

CICONELLO, A. **Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e Perspectivas para a Criação de uma Política Nacional de Participação**. 2012. Disponível em: <http://programasparamunicipios.portalfederativo.gov.br/jspui/bitstream/11451/806/1/Participa%c3%a7%c3%a3o%20Social_na%20Administra%c3%a7%c3%a3o%20P%c3%ablica%20Federal.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

CICONELLO, A.; MORONI, J. Participação social no governo Lula. Avançamos? In ABONG (ed.) **A Abong nas Conferências 2005: Criança e Adolescente – Assistência Social**, Brasília: ABONG, 2005. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/artigos/artigo_moroni.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016.

COELHO, S. R. S. **Representatividade e representações em ouvidorias públicas**. In Ouvidoria: mídia organizacional. Luiz Carlos Assis Iasbeck (Org.). Porto Alegre. Editora Sulina, 2012. pp. 95-112.

CORTES, S. M. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 18-49, jan./jun. 2002. Disponível em : <<http://lcead.nutes.ufrj.br/constructore/objetos/Educa%e7%e3o%20Permanente.pdf#page=111>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

COSTA, F. L. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 1, p. 163-170, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7708/6282>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

DELGADO, G. C.; SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C.; LUCINI, J. A. **A Participação Social na Gestão Pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)**. Texto para discussão n. 909. Rio de Janeiro: IPEA, set. 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2797/1/TD_909.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo: CEDEC, n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

FIGUEIREDO, L. V. Instrumentos da Administração Consensual. A Audiência Pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 237-250, out. 2002. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46344/45115>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395123196>

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

LESSA, I. J. **Gestão participativa e participação social: um estudo a partir da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (2003 – 2007)**. Rio de Janeiro: s.n., 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/2474/1/ENSP_Disserta%C3%A7%C3%A3o_Lessa_Iris_Jord%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

LYRA, R. P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prima Facie-Direito, História e Política**, v. 8, n. 15, p. 161-191, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4517/5339>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**, p. 119-152, 2004. Disponível em: <<http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Ouvidorias.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

MARQUES, P. M. F.; TAUCHEN, G. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 30, n. 3, p. 497 - 511 set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/57611/34576>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

MARTINS, F. J. O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: um estudo de caso no IPREVI**. Viçosa: UFV, 2015. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/7596/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MOREIRA NETO, D. F. **Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NASCIMENTO, A. B. **O desenho institucional das ouvidorias de polícia no Brasil e na esfera internacional e seu significado para a accountability democrática**. Recife: UFPE, 2011. Disponível em:

<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/1286/arquivo1396_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 ago. 2017.

OLIVEIRA, G. H. J. As audiências e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 153-167, jul. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47049>>. Acesso em: 30 Ago. 2017.

OLIVEIRA, J. E. **Ouvidoria pública brasileira: evolução de um modelo único**. In: VISMONA, E. A Ouvidoria brasileira (org.) p. 45-54. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 4ª ed. São Paulo: Método, 2015.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG**. Lavras: UFLA, 2009. Disponível em:

<http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/3116/1/TESE_Sociedade%2C%20estado%20e%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

PALOTTI, P. L. M; MACHADO, J. A. Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21831470005>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PEIXOTO, S. F.; MARSIGLIA, R. M. G.; MORRONE, L. C. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. **Saúde e Sociedade [online]**. São Paulo, v. 22, n. 3, p.785-794, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n3/12.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

PEREIRA, L. C. B. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Revista Lua Nova**, n. 36, p. 85-104, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a06n36/a06n36.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N.; ALMEIDA, A.; SILVA, F. S.; LOPEZ, F. G.; ALENCAR, J. L. O. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016

QUINTÃO, T. T. Fala que eu te escuto? O Potencial Democrático das Ouvidorias Parlamentares pela Perspectiva do Desenho Institucional. In: Encontro a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) “Ciência Política: Memória e Futuro”, 10, 2016, Belo Horizonte. **Resumos...** Belo Horizonte: Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. Disponível

em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/fala-que-eu-te-escuto-potencial-democratico-das-ouvidorias.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: o Linguístico e seu entorno. **D.E.L.T.A.**, São Paulo, v. 22, n.1, p. 29-52, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/delta/v22n1/31730.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luiz, v. 6, n. 11, p. 41-57, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/790/3053>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. C. **Ouvidoria pública: instrumento de participação social e ferramenta de gestão**. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/412>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

SILVA, L. L.; COSTA, T. M. T. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 3, p. 159-173, 2016. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1019#.WDTIPlwXSFk>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SOARES, E. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-284, jul. 2002. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444/45190>>. Acesso em: 30 Ago. 2017.

TELLES, G.; ZANIRATO, S. H. Políticas Sociais no Brasil: reflexões sobre a Previdência Social. **IV Congresso Internacional de História**. Maringá, p. 2227-2239, 2009. Disponível em: <<http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalhos/267.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 163-205, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 ago. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100006>

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de Bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

ZANIRATO, S. H. **O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da Previdência Social no Brasil**. Maringá: Eduem, 2003.

ARTIGO II - EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UM OLHAR SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a potencial efetividade da participação social no interior do Conselho Nacional de Previdência. Esta análise foi realizada a partir da ausência ou da presença dos elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática que ocorre no Conselho Nacional de Previdência e os resultados deste processo sobre a política previdenciária e na gestão do sistema de Previdência Social. O desenho institucional do Conselho Nacional de Previdência e o projeto político do governo também são elementos capazes de influir na qualidade da deliberação desta instituição tornando-a mais ou menos participativa. Os procedimentos metodológicos empregados para o desenvolvimento deste estudo foram a análise documental e as entrevistas semiestruturadas com os membros do Conselho Nacional de Previdência. Os documentos analisados foram as 65 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Nacional de Previdência referente ao período de 2012 a 2017, as resoluções, as moções, as recomendações e demais documentos disponíveis no site da Previdência Social, bem como, a legislação aplicável ao conselho. Em seguida foram realizadas as entrevistas semiestruturadas com 5 membros do Conselho Nacional de Previdência, que representam a sociedade civil, para verificar as suas percepções sobre a efetividade da participação desenvolvida pelo referido conselho. Todos os dados coletados foram submetidos à análise de conteúdo, a fim de verificar a ausência ou a presença dos elementos indicadores da qualidade do processo deliberativo. Como resultados identificou-se a presença de alguns elementos deliberativos, principalmente, aqueles relacionados à qualidade do debate realizado nas reuniões mensais. Contudo, não foi possível identificar nas atas e nem nas falas dos conselheiros a presença dos elementos deliberativos capazes de qualificar como deliberativo-democráticos a representação, a *accountability* ou mesmo os resultados produzidos pelo Conselho Nacional de Previdência. O desenho institucional, apesar de estabelecer uma paritária partilha de poder formal, na leitura das atas e nas entrevistas com os conselheiros percebe-se que a sua operacionalização não interfere na qualidade deliberativa e não propicia uma efetiva participação social da sociedade civil. Por fim, o projeto político do governo é preponderante para qualificar a participação social do Conselho Nacional de Previdência, vez que as pautas levadas à deliberação surgem do próprio governo.

Palavras-Chave: participação social, democracia deliberativa, efetividade participativa, Previdência Social.

1. INTRODUÇÃO

A participação social permite um diálogo entre a administração pública e a sociedade civil, favorecendo a chegada das demandas sociais para que o Estado elabore e execute políticas públicas mais voltadas para a satisfação das necessidades do cidadão. Quando o cidadão participa efetivamente dos atos do governo também pode controlar e fiscalizar os atos dos agentes estatais, a fim de contribuir para uma gestão mais eficiente e transparente.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 10 estabelece a participação social como direito e garantia fundamental social nas instâncias governamentais em que haja discussão e deliberação dos direitos trabalhistas e previdenciários. A mesma Carta Magna no seu artigo 194, VII disciplina um modelo de administração democrática e descentralizada para a Seguridade Social, mediante gestão quadripartite com a participação do governo, empregadores, trabalhadores e aposentados nos órgãos colegiados. A partir destas premissas, a Lei nº 8.213/91 em seu artigo 3º cria o Conselho Nacional de Previdência com a incumbência de deliberar sobre as políticas públicas de previdência e sobre a gestão do sistema previdenciário, conforme dicção do artigo 1º do Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência.

Estudos demonstram o potencial deliberativo dos conselhos de políticas públicas para produzir decisões que possam influir nas políticas públicas (AVRITZER, 2000; COELHO, 2011; CUNHA, 2009; VAZ, 2011). Como pelo Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência é possível visualizar um desenho institucional que potencializa a deliberação, instiga uma análise sobre a potencial efetividade do processo deliberativo deste órgão a luz dos elementos deliberativos que contribuem para um processo de deliberação democrático.

Ademais o Conselho Nacional de Previdência é a instituição participativa mais antiga da Previdência Social, que ainda se encontra em atividade, cuja criação ocorreu no ano de 1991. Ainda o seu desenho institucional permite a partilha de poder de deliberação e decisão entre o governo e a sociedade civil, sendo a instituição participativa com o maior potencial deliberativo dentro da estrutura do Regime Geral de Previdência Social, como constatado no artigo anterior. É o conselho deliberativo na estrutura do regime geral de Previdência Social que está mais próximo dos atores estatais que possuem competências legais para a implementação das decisões deste conselho.

Não obstante o potencial deliberativo do Conselho Nacional de Previdência, a literatura sobre a qualidade dos processos deliberativos e democráticos dos Conselhos sinaliza para a existência de conselhos de políticas públicas mais ou menos efetivos a depender da

existência ou inexistência dos elementos de deliberação durante o processo de tomada de decisões (CUNHA, 2009; WAMPLER, 2011b; AVRITZER, 2011; ALMEIDA, CUNHA, 2011; VAZ, 2011).

Assim o objetivo deste trabalho consiste em analisar a potencial efetividade da participação social ocorrida no interior do Conselho Nacional de Previdência.

Com base na Teoria da Democracia Deliberativa foi analisada a ausência ou a presença dos elementos indicadores da qualidade do processo participativo-deliberativo e os resultados deste processo produzidos pelo Conselho Nacional de Previdência.

Neste sentido, a qualidade do processo deliberativo democrático realizado nos conselhos de políticas públicas pode ser analisada a partir da ideia de efetividade deliberativa como análise dos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática, que corresponde a capacidade dos conselhos de debater, de decidir, de influenciar e de controlar determinada política pública, bem como de produzir resultados capazes de modificar a qualidade do serviço público, melhorar o bem-estar social, aumentar a deliberação e fortalecer a representação. Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes (ALMEIDA; CUNHA, 2011; WAMPLER, 2011a).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia Deliberativa e os Conselhos de Políticas Públicas

As ideias de democracia e de deliberação estão presentes no pensamento político desde a Grécia Antiga. A democracia era então entendida como uma forma de governo em que o poder político se origina e se fundamenta no povo, cuja soberania era exercida nas assembleias de cidadãos, que participavam diretamente das funções legislativas e judiciais que produziam e executavam as decisões que lhes diziam respeito (CUNHA, 2009).

Já a deliberação era percebida como a forma de persuasão presente nessas assembleias por meio de argumentos e era vista, especialmente por Aristóteles, como uma atividade paradigmática de virtude política e autogoverno. Essas ideias têm influenciado o pensamento moderno ocidental em grau e intensidade que variam ao longo do tempo e se encontram presentes até hoje nos debates acerca dos ideais e das práticas da democracia (VAZ, 2011).

A teoria democrática de Rousseau até os dias atuais tem uma história circular com a ideia de deliberação. Por mais de 200 anos a deliberação foi entendida apenas como um processo decisionístico por Rousseau e Rawls, pois ambos concebiam a deliberação como o momento da tomada decisão. A partir dos anos 70, o conceito argumentativo da deliberação foi desenvolvido por Habermans e Cohen, que consiste na avaliação das razões envolvidas em uma questão. Logo deliberação pode tanto significar ponderar e refletir como decidir e resolver (AVRITZER, 2000).

Neste sentido, Avritzer (2000) remete-se a Rousseau para fundamentar o modelo “*decisionístico*” de deliberação, onde a decisão era o elemento central do processo deliberativo, quando tomada pela maioria mostrava que a minoria não correspondia à vontade geral e que estava errada. Em continuidade, o mesmo autor afirma que Rawls é um teórico de transição entre o modelo “*decisionístico*” deliberativo no qual predomina a centralidade da decisão e modelo deliberativo com predomínio do valor dos processos argumentativos para a deliberação.

No entanto, o ponto de ruptura com o modelo “*decisionístico*” de deliberação proposto por Rousseau ocorre com a teoria da ação comunicativa proposta por Habermans, uma vez que a deliberação não é igual a decisão produzida pela vontade da maioria. Este ideal de democracia deliberativa habermansiano não encontra correspondência na teoria de Rawls, pois a vontade geral não pode ser representada por um único indivíduo (AVRITZER, 2000).

A teoria da ação comunicativa, também denominada por Habermans (1995) de teoria do discurso, consiste na junção de elementos tanto da democracia liberal quanto da republicana numa nova proposta a fim criar um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões. Nesta nova proposta os resultados racionais do processo deliberativo seriam mais equitativos ao se conectarem internamente com considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e discursos relativos a questões de justiça.

Segundo Avritzer (2000), as limitações desta teoria consistem na contradição entre a necessidade de legitimação do processo de deliberação através da argumentação, influência e justificação, porém não propõe a criação de canais de deliberação/decisão porque no pensamento habermansiano a opinião pública era informal e deveria manter-se informal.

Prosseguindo em suas ponderações, Avritzer (2000) afirma que as instituições participativas-deliberativas são idealizadas por Cohen e Bohman a partir do conceito de democracia deliberativa preconizado por Habermans e Rawls. Para este autor, Cohen é o teórico que percebe as intenções institucionais nos modelos deliberativos preconizados por

Habermans e Rawls como formas de obter legitimidade para a deliberação, transformando a discussão argumentativa em deliberação institucional.

Assim a deliberação institucional possui como premissas mínimas a igualdade entre os participantes da sociedade plural e a capacidade de cooperação após a tomada de uma decisão legítima pelos fóruns participativos. Para Cohen a decisão legítima pode ser consensual ou por maioria após a discussão das propostas nos fóruns participativos, desde que observassem processos inclusivos e com lastro na troca de razões que justificaram a tomada da decisão (AVRITZER, 2000).

Ao tratar do caráter democratizante das instituições deliberativas e argumentativas, a exemplo dos conselhos de políticas públicas e dos orçamentos participativos, Avritzer (2000) defende condições para a existência do processo deliberativo: a) cessão de um espaço de decisão pelo Estado em prol de uma forma pública e ampliada de participação; b) a informação detida pelos atores sociais é tornada pública e pode influir no processo argumentativo de deliberação; c) a multiplicidade de experiências são testadas nos arranjos deliberativos argumentativos. A informação e a multiplicidade de experiências tentam acomodar a pluralidade cultural dentro dos arranjos institucionais participativos.

Estudos apontam que os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas são espaços formais de participação social com atribuição legal para debater, decidir e controlar as políticas públicas através do seu potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo das suas políticas públicas através das suas deliberações (AVRITZER, 2008; CUNHA, 2009; CORTES, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011).

Os Conselhos de políticas públicas são órgão permanentes e que estão inseridos na estrutura da administração pública. Estes conselhos são vinculados ao gestor, que em geral é o responsável pela execução das políticas públicas. Assim possuem natureza deliberativa e composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, possibilitando a participação da sociedade, através da sociedade civil organizada em entidades e associações, na formulação da política e no controle das ações (CUNHA, 2009).

Nos estudos sobre as instituições de participação social, em especial, nos conselhos de políticas públicas, os teóricos apontam para a capacidade destas instituições de produzir deliberação, ou seja, argumentação mais decisão a partir: a) do modo de formação de preferências públicas que se pauta pela racionalidade comunicativa; b) da formação do consenso público que extrapola a mera agregação de preferências, pois envolve a deliberação pública, a persuasão e o debate; c) da inclusão de diferentes vozes e atendimento das diversas

demandas sociais, bem como, a justificação do interesse público nas decisões (AVRITZER, 2000; COELHO, 2011; CUNHA, 2009; VAZ, 2011).

A importância dos conselhos como canais de participação política reside na capacidade para o exercício do controle público sobre a ação governamental através da deliberação institucional e pela publicização das ações do governo. Neste sentido, os conselhos são espaços de argumentação para a formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Através do poder de agenda é possível interferir nas ações, nas metas e nos sistemas administrativos dos governos (CARNEIRO, 2002; CALAZANS *et al.*, 2013, CUNHA, 2009).

Os conselhos são importantes espaços voltados para a formação das vontades e da opinião pública e atuam como mecanismos de ação, capazes de inserir as demandas e temas da sociedade civil na agenda governamental para a sua implementação nas políticas públicas. Logo, a atuação dos conselhos vai além de mero instrumento comunicacional para canalização das demandas sociais, pois possuem dimensão jurídica e poder para efetivar as questões, os valores e os dilemas vivenciados pela sociedade civil (CARNEIRO, 2002; CUNHA 2009).

2.2 Efetividade Deliberativa dos Conselhos de Políticas Públicas

Após a Constituição de 1988, os conselhos se expandiram das esferas comunitárias para nível nacional, inclusive com a presença nos três níveis de governo e composição paritária entre membros estatais e da sociedade civil e, finalmente, com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios (CARNEIRO, 2002).

As ponderações sobre a efetividade das instituições participativas surgiram a partir da crítica à noção da democracia como um mero processo de agregação política de opiniões e/ou preferências formulada de forma descentralizada. Para estes críticos, a qualidade do processo deliberativo é mais importante que os resultados agregativos, ou seja, a troca de razões por meio da argumentação é o elemento importante para a formação da vontade geral (ALMEIDA, 2014; AVRITZER, 2011; CUNHA, 2009; FARIA, 2006; WAMPLER, 2011a; WAMPLER, 2011b).

Em busca de uma matriz de análise que contribua para a melhoria das políticas públicas, Avritzer (2011) propõe a mudança do foco “*decisionístico*” para a valorização da argumentação dentro do processo deliberativo. Na sequência, o autor sugere que os momentos deliberativos também são indicadores de efetividade em complementariedade aos resultados

do processo deliberativo desenvolvido pelas instituições participativas, notadamente os conselhos.

Nas lições de Avritzer (2011), a participação deliberativa se processa, no mínimo, em dois momentos. O primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições participativas tem por atributo ser altamente deliberativo, vez que agrega atores da sociedade civil e atores estatais, a exemplo dos conselhos de políticas públicas e dos orçamentos participativos. Já o segundo momento se consubstancia na implementação das decisões tomadas pelos órgãos deliberativos e caracteriza-se pela implementação destas decisões pelo Estado, sendo marcado pela presença quase exclusiva dos atores estatais. Desta feita, a participação social empreendida no interior dos conselhos de políticas públicas não pode ser vista como uma unidade devido ao caráter processual das deliberações no interior dos canais de participação social. Enquanto processo, a deliberação envolve uma sequência de momentos, sendo que alguns são mais deliberativos e outros não são tão fortes. A análise da efetividade das instituições participativas poderia ser realizada em cada um dos momentos deliberativos, o que acarreta na ideia de momentos deliberativos no interior da democracia e não de democracia deliberativa como proposto originalmente por Cohen.

Os teóricos que escrevem sobre a efetividade da participação social consideram como centro de análise a qualidade do processo de deliberação participativa durante os momentos deliberativos que ocorrem no interior dos conselhos de políticas públicas (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; WAMPLER, 2011b; VAZ, 2011; CUNHA, *et al.*, 2011). Segundo Avritzer (2011), a efetividade das instituições participativas tem relação com a operacionalidade da democracia. Para o mesmo autor a dificuldade em aferir a efetividade dos canais de participação passa pela dificuldade em identificar os elementos da democracia deliberativa nas experiências empíricas das instituições participativas.

Neste sentido, torna-se possível aferir a efetividade das instituições participativas a partir da identificação dos elementos que favorecem a qualidade do processo deliberativo e, por via de consequência, operacionalizar estes elementos para propiciar o aprofundamento da democracia, como, por exemplo, através de decisões mais condizentes com as demandas da sociedade e que sejam capazes de modificar as políticas públicas, proporcionar o bem estar e melhorar a qualidade da democracia (CUNHA, 2004; VAZ, 2011; WAMPLER, 2011a).

Ao tratar sobre a efetividade deliberativa dos conselhos de políticas públicas, os autores elencam diversos critérios que sinalizam se a instituição participativa possui um elevado potencial de efetividade deliberativa (CUNHA, 2009)

O primeiro critério de potencial efetividade da participação social está relacionado ao modelo institucionalizado de participação que poderá contribuir para a qualidade do processo deliberativo. Desta feita, a qualidade deliberativa e a efetividade da participação estão associadas ao desenho institucional dos mecanismos de participação que proporcionem a ampla inclusão da sociedade civil no processo deliberativo das políticas públicas que afetam diretamente a população (AVRITZER, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011; VAZ, 2011; AVRITZER, 2008).

O processo deliberativo é entendido com o segundo critério de potencial efetividade da participação social e, está associado ao momento deliberativo no interior das instituições participativas. Isso porque a deliberação não ocorre num momento único, pois obedece ao rito procedimental para o desenvolvimento do processo deliberativo de acordo com cada regimento interno das instituições participativas. Assim há momentos mais deliberativos que outros dentro destas instituições participativas que envolvem a discussão, debate e deliberação como procedimentos para a tomada final da decisão (AVRITZER, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011; CUNHA, 2009; ALMEIDA, 2014).

O terceiro critério de potencial efetividade da participação social está ligado aos possíveis impactos da deliberação nas políticas públicas que afetam a população. A efetividade das instituições participativas refere-se a sua possibilidade de influência, de controle e de decisão sobre determinada política pública. Aqui o foco analítico de efetividade deliberativa é centralizado na análise da implementação da participação social em uma determinada política pública e nos resultados que estas instituições participativas são capazes de gerar (AVRITZER, 2011; BRANDÃO, 2015; DELGADO *et al.*, 2002; CALAZANS *et al.*, 2013).

O quarto e último critério de potencial efetividade da participação social está ligado ao contexto político em que as instituições participativas se inserem. Neste sentido, se a participação social se inserir como um valor estruturante do projeto político do governo, ela terá grandes chances de ser efetiva. Por outro lado, se a participação social serve apenas como uma “vitrine” ou “enxerto” para legitimar uma proposta do governo não terá efetividade deliberativa (AVRITZER, 2011; LAVALLE, 2011; WAMPLER, 2011b; SILVA, 2011).

A literatura sobre os conselhos de políticas públicas caminha no sentido de procurar meios que possam tornar as políticas públicas mais equitativas e efetivas (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016; CARNEIRO, 2002; CUNHA, 2009). Por efetividade deliberativa entende-se a capacidade das instituições participativas de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública, que se consubstancia na institucionalização dos procedimentos

deliberativos, na pluralidade da composição do conselho, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão e no controle sobre as ações públicas (CUNHA, 2009).

Os estudos sobre participação social consideram os vários elementos da Teoria da Democracia Deliberativa para estabelecer uma matriz de análise da qualidade do processo democrático deliberativo desenvolvido pelas instituições de participação social. A partir do contato com a literatura foi possível identificar alguns elementos que indicam a qualidade do processo de deliberação democrática que ocorre no interior dos conselhos de políticas: o desenho institucional, o processo deliberativo, representatividade dos indivíduos que atuam como representantes da sociedade civil e, finalmente, o processo de *accountability* produzido nestes espaços de participação social (VAZ, 2011; CUNHA, 2009; BRANDÃO, 2015; CALAZANS *et al.*, 2013). Além destes fatores endógenos do processo de deliberação, os fatores exógenos, tais como, o contexto político, pode influenciar na qualidade do processo de deliberação democrática no interior dos conselhos (ALMEIDA; CUNHA, 2011; TATAGIBA, 2011; WAMPLER, 2011b).

2.2.1 Projeto Político

O processo deliberativo e todo o seu desenvolvimento argumentativo e decisório empreendido pelas instituições que possibilitam a participação cidadã e a ampliação do debate público, depende de fatores endógenos, como por exemplo, um desenho institucional favorável, e de fatores exógenos que são anteriores à deliberação, como o projeto político do governo. Os fatores endógenos e exógenos são algumas das condições empíricas necessárias para que a deliberação ocorra nos espaços de participação social (ALMEIDA, CUNHA, 2011; CUNHA, *et al.*, 2011).

A partir da redemocratização iniciada pela Constituição Federal de 1988, novos arranjos participativos foram criados, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, como decorrência de dois projetos políticos democráticos que se opunham ao projeto autoritário anterior a nova dogmática constitucional. O projeto político neoliberal, que se baseia numa visão restrita da política e numa noção diluída e frágil de cidadania. Para este projeto político, os espaços de participação social são reduzidos ou quase inexistentes, pois há o entendimento que a sociedade não possui habilidade para assumir com eficiência a execução das ações públicas. Já para o projeto democrático-participativo, o aprofundamento e a radicalização da democracia são suas balizas mestras, cuja compreensão da cidadania é abrangente e a noção

de política é ampliada. Assim há grande espaço para a participação da sociedade nos processos de decisão, através do compartilhamento do poder decisório e do controle social sobre as ações do Estado (CUNHA, *et al.*, 2011).

Para Tatagiba (2011) os estudos sobre participação no Brasil identificam o projeto político dos governos como um indicador relevante de qualidade da participação e seus resultados. Neste sentido, os governos com agendas de esquerda são inclinados a criar e valorizar os canais de participação.

2.2.2 Desenho Institucional

A depender do desenho institucional, tais como as regras e procedimentos normativos que condicionam a atuação dos atores no interior desses espaços participativos, o processo decisório poderá ser mais ou menos democrático, bem como, ter mais ou menos possibilidades de deliberação (AVRITZER, 2008; FUNG, WRIGHT, 2001).

Neste contexto, o desenho institucional é importante, pois fornece informações sobre a estrutura organizativa e se esta estrutura favorece ou não um debate plural, sem coerções. Pelas regras de funcionamento interno das instituições participativas é perceptível quem tem o direito de ser representado e como os representantes são selecionados, bem como definem o grau de abertura a públicos mais amplos. O desenho institucional e as normas que o define podem sinalizar para efeitos democráticos capazes de serem produzidos pelas instituições participativas, a exemplo dos conselhos de políticas públicas (FARIA; RIBEIRO, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Contudo, o desenho institucional adotado por uma instituição participativa-deliberativa não se mostra suficiente para garantir a qualidade do processo deliberativo democrático, pois se limita à análise formal e normativa dos processos decisórios e do nível de institucionalização do próprio canal de participação social. Uma análise mais profunda da qualidade do processo deliberativo engloba os elementos internos das instituições participativas relacionados ao formato institucional, ao processo deliberativo, à representação e à *accountability*. Além dos elementos internos dos canais formais de participação social, os elementos externos, o projeto político adotado pelo governo, é capaz de influenciar na qualidade do processo deliberativo democrático (FARIA, RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

2.2.3 Processo deliberativo

Num primeiro momento é necessário trazer à baila a definição de deliberação que será adota por este estudo. Assim entende-se por deliberação todo o processo comunicativo de formação de opinião e de vontade pública que culmina com a tomada de decisão. Neste processo de formação e opiniões e vontade pública deve ocorrer a justificação perante àqueles que são afetados pelas decisões tomadas, bem como a inclusão da sociedade durante todo o processo (CUNHA, *et al.*, 2011).

O processo deliberativo reúne alguns elementos que são comuns às instituições participativas, notadamente aos conselhos deliberativos de políticas públicas. Tais elementos são: o debate, a representação, a *accountability* e os resultados deliberados (ALMEIDA, 2014; CARNEIRO, 2002; CARNEIRO, 2002; AVRITZER, 2011; WAMPLER, 2011a).

2.2.3.1 Debate

O processo de deliberação, que se inicia através do amplo debate, ocorre nos espaços públicos, onde os múltiplos atores sociais e políticos interagem e coordenam suas opiniões para a formação do interesse comum com base na vontade geral e no entendimento mútuo, cuja ação deliberativa proporciona a inclusão dos diferentes atores sociais, a abertura do debate, pautado na cooperação e no diálogo direcionados para a ampliação dos espaços públicos através de mecanismos de discussão coletiva capazes de justificar e legitimar as decisões tomadas (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

O espaço dos conselhos de políticas públicas é um rico *locus* para o desenvolvimento do processo de deliberação, vez que possui as seguintes características: a) é capaz de articular Estado e sociedade civil; b) é um espaço plural e paritário; c) são espaços públicos e de diálogo entre os diferentes atores sociais (CUNHA, *et al.*, 2011).

Ademais nestes espaços deliberativos de participação social a legitimidade das decisões políticas ocorre por meio dos processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, *et al.*, 2008).

Para Almeida e Cunha (2011) todos os processos deliberativos devem ser orientados por alguns princípios característicos da deliberação. Dentre outros princípios aponta os seguintes como os mais recorrentes na literatura: a) igualdade de participação, onde todos os cidadãos devem ter a igual oportunidade de poder político ou de influência política; b) inclusão deliberativa onde todos os cidadãos que serão influenciados pelo poder político e

pelas decisões devem ter seus interesses e razões ouvidos durante todo o processo de discussão e de decisão; c) igualdade de deliberação, onde todos podem apresentar suas razões nas discussões, mesmo em condições desiguais de recursos e de poder todos podem propor questões para a agenda, recomendar soluções, oferecer razões, deflagrar o debate, ter voz ativa na decisão, etc; d) autonomia quando as opiniões e preferências dos cidadãos partem deles mesmos sem circunstâncias e relações de subordinação; e) pluralismo – baseia-se no reconhecimento das diferenças e no respeito mútuo no debate, que se pauta pela compreensão, aceitação e compartilhamento com os demais atores.

Com lastro nos princípios deliberativos, o processo deliberativo tem início com a formação da agenda, através da definição daquilo que será posto em deliberação. Ademais a teoria deliberativa recomenda que a participação nos processos deliberativos deve proporcionar a todos os participantes a igual possibilidade de apresentação de temas e questões à agenda, cujo ponto culminante é a decisão final (CUNHA, 2010).

Entretanto, a depender do formato institucional do canal de participação social, este processo deliberativo pode ter organização diferente e capacidade diferenciada de introduzir temas e debates (CUNHA, *et al.*, 2011).

Nos conselhos de políticas públicas o processo deliberativo ocorre por meio da interatividade de discurso, com a presença de debates promovidos por diferentes atores que emitem a sua opinião sobre um tema. Durante a prática discursiva, poderá haver discordâncias, contestação de ideias, consensos e dissensos. Contudo, os atores devem ser capazes de chegar a decisões coletivas abrangentes, importantes e vinculantes. Finalmente, os conselhos devem publicizar suas decisões e discussões, a fim de fornecer informações do processo deliberativo para que os diversos atores governamentais ou não governamentais participem e controlem todo este processo (CUNHA, *et al.*, 2011).

O conteúdo e o alcance da deliberação podem ser demonstrados através da maneira como é conduzida a deliberação, da identificação dos atores participantes do processo de deliberação, da forma de inclusão dos diferentes atores, dos temas que são debatidos e decididos, além de outros elementos. Todos estes elementos permitem avaliar se as instituições participativas cumprem suas funções e objetivos relacionado à deliberação sobre a política pública e referente ao controle público sobre as ações dos governantes (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

2.2.3.2 Representação

Desde o final do período ditatorial do governo brasileiro, vários atores da sociedade civil têm reivindicado uma maior presença nas instituições de deliberação sobre políticas públicas, como por exemplo, nos conselhos deliberativos de saúde, assistência social e Previdência Social (AVRITZER, 2007).

O processo de aprofundamento da democracia iniciado pela Constituição Federal de 1988 provocou o aumento de novas instituições participativas, a fim de tornar o Estado mais permeável às demandas sociais levadas por atores sociais que se autodenominam representantes da sociedade civil. Dessa forma, ocorreu o aumento da representação da sociedade civil através das instituições participativas formais e o Estado passa a lidar com a representação oficial da sociedade social em várias esferas decisórias do governo (AVRITZER, 2007, 2008).

Neste contexto de redemocratização, as instituições participativas passaram a ser um dos espaços formais de representação social que transborda o processo eleitoral e a esfera do legislativo como espaços tradicionais da representação dos diversos grupos sociais (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Para a realização de uma análise sobre a qualidade da democracia deliberativa é necessário compreender a efetividade das instituições participativas a partir da atuação dos representantes da sociedade civil nesses espaços de deliberação pública (LIMA, 2014).

A noção de representação política vem se modificando a partir do entendimento de que a sociedade civil cumpre o papel de representante político. Com a proliferação de instituições participativas formais na estrutura do governo, os movimentos sociais e atores sociais são inseridos no sistema político brasileiro e adquirem reconhecimento social, bem como, investidura legal para atuarem como porta-vozes da sociedade civil. Neste contexto, o desafio da teoria democrática consiste em compreender a representação como um processo e construção, cuja legitimidade é obtida pelo envolvimento contínuo entre os representados e os distintos atores e arenas do Estado e da sociedade (ALMEIDA, 2014).

O conceito de representação relacional, que Avritzer (2007) denomina de representação por afinidade, propõe a combinação dos diferentes tipos de representação existentes com o vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e fóruns. Neste sentido, o representante será mais legítimo quanto mais ele tem experiência e relacionamento anterior com os demais grupos.

Os estudos sobre a representatividade dos atores que agem nos espaços formais de participação social não são consensuais quanto aos elementos que garantem a sua legitimidade para atuar, deliberar e tomar decisões. Contudo concordam que o elemento autorização para a representação nos canais de participação não se deve limitar ao processo eleitoral para a escolha daquele que atuará em nome de um determinado grupo, pois haveria representação legítima mesmo daquele indivíduo que age por conta própria na defesa de temas e assuntos específicos de um grupo (VAZ, 2011; AVRITZER, 2007, ALMEIDA 2014).

Para Almeida (2014) a representação da sociedade civil é feita por perspectivas e se assemelha a noção de representação por afinidade como proposto por Avritzer (2007). Para ambos os autores a pluralidade de vozes deve estar presente nos centros de decisão do governo, seja pela representação das diferentes perspectivas ou por afinidades dos diversos grupos que compõe as instituições formais de participação social. Desta feita, a representação exercida pelos atores sociais nas instituições de participação refere-se ao discurso sobre direitos ou temas e não, necessariamente, a um conjunto específico de pessoas.

Ao analisar a representatividade nos conselhos de políticas públicas, Almeida (2014) aponta para a *accountability* e a responsividade, além da autorização como elementos importantes da representação, cuja ênfase está na influência e não no poder decisório dos atores sociais. Assim este autor pensa em uma representação política que vai além da mera representação eleitoral cunhada pela democracia representativa, a partir da reinterpretação dos critérios tradicionais de sua legitimidade.

Quando os atores sociais são investidos pelo Estado no poder legal de decisão e deliberação no interior das instituições participativas, eles ganham autoridade posicional ao exercer o direito-dever de voz e voto. Além da investidura formal nestes espaços de participação, há o relacionamento entre representantes e a pluralidade representada que se justifica publicamente na interação entre atores e arenas no decorrer do tempo. O ator se legitima como representante por meio do poder de influência que ele manifesta durante todo o processo de tomada de decisão ocorrido no interior das instituições participativas formais (ALMEIDA, 2014).

Nas lições de Almeida (2014) dos processos eleitorais para a escolhas dos representantes, a autorização dos atores para agir nos espaços de representação pode se manifestar pela sua habilidade de atrair membros, de fazer a convergência de propósitos ou mesmo de promover a visibilidade pública. O ponto central da autorização é a habilidade do ator em acirrar a interlocução com os representados, com o propósito de reapropriação das

demandas representativas ou mesmo para a promoção de novas escolhas dos seus representantes.

Ainda a legitimidade da representação societal ou da sociedade civil pode ocorrer por meio de critérios de expertise, ou seja, no reconhecimento de um grupo social de que aquele ator possui um maior conhecimento empírico em relação aos demais. Além de ter este conhecimento das diversas demandas sociais, o ator possui a capacidade e habilidade de vocalizar o conhecimento destas demandas nas instituições de participação social (ALMEIDA, 2014).

Contudo, a influência da sociedade civil pode ter diferentes nuances a depender da autoridade concedida aos atores sociais, bem como, a sua proximidade com os atores estatais do poder decisório. O reconhecimento público que permitem os atores tomar decisões e influenciar o comportamento de outras organizações e de outros atores com os quais tem envolvimento (ALMEIDA, 2014).

Por fim, os atores se comprometem a uma prestação de contas discursiva aos representados. Esta prestação de contas pública pode ocorrer através consensos que reproduzam a opinião pública refinada pelo processo de debate. É possível visualizar o controle direto da sociedade, além da prestação de contas discursiva, quando o representante tem proximidade com o representado somada a sua experiência acumulada ao longo do tempo, seja por pertencer a uma comunidade política, seja pelo senso de identidade, pelo sentimento de pertencimento e pela afinidade com a temática a ser deliberada (AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2014).

2.2.3.3 Accountability

Os conselhos de políticas pública são uma das modalidades de controle público institucionalizado sobre a ação governamental capazes de, teoricamente, promover a co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas (CARNEIRO, 2002).

Para Almeida (2014), a efetividade da participação social está relacionada com a qualidade da representação democrática alcançada no processo participativo, que pode ser obtida pelo processo constante de informação, argumentação e sanção entre representante e representado.

No processo de representação, que perpassa a relação entre representantes e representados nos canais de participação, sendo isto mais perceptível nos conselhos de

políticas públicas é possível verificar a *accountability* vertical, horizontal e societal (ALMEIDA, 2014).

Nas lições de Almeida (2014) a *accountability* vertical da representação social ocorre através do controle informativo e argumentativo do representante pelo representado como contribuição para o processo decisório institucionalizado. Quando as demandas que emergem da sociedade são canalizadas pelos conselheiros para dentro dos órgãos de representação e elas passam a integrar a agenda e os processos de decisão, significa que a sociedade civil alcança um considerável nível de representação. Por outro lado, esta capacidade de captar e canalizar as demandas para dentro do conselho é responsável para que o representante seja mantido nesta condição pelos seus pares.

Além da relação vertical da *accountability* na representação, Almeida (2014) argumenta que há uma relação de *accountability* horizontal que ocorre entre o representante e suas bases, como por exemplo, na indicação ou no voto como mecanismo de controle interno dos sindicatos.

A *accountability* societal também é verificável na representação através da relação entre os espaços de representação e os sindicatos através de um sistema de articulações nas esferas públicas e políticas. Este tipo de controle vai além das instituições e processos individuais, pois combina diferentes modos de participação/representação, por exemplo, o controle exercido pelas organizações da sociedade civil, o que evidencia a complexidade do processo de *accountability* (ALMEIDA, 2014).

Para além da *accountability* da representatividade dos conselheiros em relação às suas bases e à sociedade civil, os conselhos têm por finalidade controlar, fiscalizar e influenciar as políticas públicas. Nesta perspectiva, os conselhos sinalizam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, pois são estruturas institucionalizadas e permanentes, cuja representação paritária entre Estado e sociedade civil permitiria ampliar os poderes de controle sobre a política. Esta forma de atuação pode ser vista como a instrumentação da *accountability* societal, que se materializa na capacidade de inserir tópicos na agenda pública, de controlar e monitorar os processos de implementação de políticas e direitos (CARNEIRO, 2002).

2.2.3.4 Resultados

Os resultados produzidos por instituições participativas podem implementar mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, proporcionar o bem-estar social, alterar as políticas públicas, aprimorar as capacidades políticas dos cidadãos e promover o aprofundamento da

democracia local. Mas não se pode olvidar que as mudanças produzidas por muitas instituições participativas são pequenas ou quase inexistentes. Lado outro, se as instituições participativas produzem poucas mudanças na qualidade do serviço público, no bem-estar social ou na qualidade da democracia, ou se estas mudanças não são notadas, os participantes tendem a desistir dos ideais participativos (WAMPLER, 2011a).

Pelas lições de Wampler (2011a) a identificação dos resultados das instituições participativas é essencial, porque a sociedade civil busca com os resultados a satisfação das suas expectativas de melhoria de qualidade de vida e de aprofundamento da democracia quando participam das instituições. Desta forma, o autor traça os principais eixos de mudanças esperadas pelos cidadãos ao participarem das instituições participativas, especialmente, dos conselhos de políticas públicas.

Como primeira expectativa de mudança como resultado da tomada de decisão nas instituições participativas, apresenta-se as mudanças nas políticas públicas. Porém perceber tais mudanças é extremamente difícil, porque os impactos, eventualmente, produzidos pelos conselhos de políticas é muito difuso, uma vez que as decisões tomadas pelo conselho se materializam sob a forma de recomendações que podem ou não ser incorporadas pelos executores. Como segunda expectativa de mudança, surge os impactos na qualidade de vida com a diminuição da desigualdade e melhoria das condições de sobrevivência da população mais pobre. Como última mudança desejada, aparece a deliberação e a representação, vez que as instituições participativas podem modificar a qualidade da deliberação com a mudança do discurso e do debate político entre o governo e a sociedade civil, onde os cidadãos possam desenvolver elos de ligação com os outros cidadãos e com o governo, num espaço de diálogo capaz de aproximar os representantes do governo dos cidadãos (WAMPLER, 2011a).

Os estudos demonstram uma tendência em romper com a noção de efetividade participativa a partir somente dos resultados agregativos que as instituições participativas são capazes de gerar. Neste sentido, a qualidade do processo deliberativo deve ser analisada por todos os seus momentos deliberativos e, não somente, pelas decisões que possibilitam a implementação e operacionalização das políticas públicas (AVRITZER, 2011).

A análise da qualidade do processo deliberativo somente a partir dos resultados que as instituições participativas que são capazes de gerar, torna-se insuficiente, pois o processo de decisão pode envolver muito mais oportunidades de participação que a própria decisão em si. Ademais a decisão gerada poderá não causar grandes impactos nas políticas públicas como o esperado (WAMPLER, 2011a).

3. METODOLOGIA

3.1 Caracterização da Pesquisa

O presente estudo é de natureza qualitativa e descritiva na medida em que busca analisar a efetividade da participação social na política previdenciária e na gestão do sistema de Previdência Social, a partir dos elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática ocorrido no interior do Conselho Nacional de Previdência Social.

Na pesquisa qualitativa, por Lakatos (2011), há um contato direto entre o pesquisador e a realidade a ser pesquisada, cujo foco reside no processo e não apenas no resultado a ser alcançado como único fim. Ainda a metodologia qualitativa permite ao pesquisador que se trabalhe com os significados, as motivações, os valores e as crenças que pela sua alta carga de subjetividade, que não devem ser reduzidos às questões quantitativas (MINAYO, 1996).

É um estudo descritivo, uma vez que, visa analisar a efetividade da participação social na gestão e no controle da Previdência Social, a partir da ausência ou presença dos elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática realizado no Conselho Nacional de Previdência (VERGARA, 1990).

3.2 Fonte de Dados

Para estabelecer os elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática essenciais à análise da efetividade da participação social na gestão e no controle da Previdência Social foram analisados dados primários e dados secundários referente ao processo deliberativo democrático que ocorreu no interior do Conselho Nacional de Previdência nos anos de 2012 a 2017.

Este recorte temporal se deveu ao elevado volume de documentos oficiais publicados no site da Previdência Social. Ademais o período escolhido para a análise, apesar de curto e recente, reflete dois contextos políticos e as suas influências na qualidade do processo deliberativo democrático e na efetividade da deliberação do Conselho Nacional de Previdência.

Entende-se por dados primários o fenômeno em si ou as pessoas que detenham conhecimento sobre ele. Noutro giro, os dados secundários são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados ou até mesmo já analisados, e que estão catalogados e colocados à disposição de qualquer pessoa que queira acessá-los (TOLEDO; SHIAISHI, 2009).

Como fonte de dados primários foram colhidos os depoimentos de 5 dos 15 conselheiros membros do Conselho Nacional de Previdência no ano de 2017. Ao passo que como fontes de dados secundários foram utilizadas as atas, as resoluções, as moções, as recomendações e demais documentos disponíveis no site da Previdência Social.

3.3 Coleta e Análise de Dados

A pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas foram as metodologias empregadas para a coleta dos dados utilizados nesta pesquisa (CELLARD, 2012; BONI, QUARESMA, 2005).

Através da pesquisa documental foi possível ter acesso a fonte de dados secundários por meio do material escrito em documentos públicos disponíveis no site da Previdência Social, tais como legislações, atas, resoluções, moções, recomendações, leis e demais documentos relativos às atividades do Conselho Nacional de Previdência.

A consulta ao registro documental referente ao objeto de pesquisa permitiu uma análise e uma compreensão mais profunda do todo estudado (CELLARD, 2012).

Para a obtenção de dados subjetivos, tais como a percepção dos atores envolvidos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 5 membros do Conselho Nacional de Previdência, que representam a sociedade civil.

A entrevista semiestruturada como metodologia de coleta de dados foi aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa, com CAAE nº 69736117.0.0000.5153 em data de 09 de julho de 2017. A entrevista consistiu na interação pessoal em que o pesquisador tenta obter informações dos entrevistados, tais como percepção, valores, opiniões e atitudes. As questões foram abertas e fechadas com a oportunidade para o entrevistado discorrer livremente sobre o tema. Dessa feita, o processo de entrevista ocorreu como uma conversa informal entre o pesquisador e o entrevistado (BONI; QUARESMA, 2005).

As primeiras entrevistas com os conselheiros foram realizadas nos dias 04, 05 e 06 de dezembro de 2017, sendo possível ouvir apenas 5 conselheiros dos 15 membros que compõem o Conselho Nacional de Previdência. Todos os conselheiros entrevistados representam a sociedade civil, sendo três representantes dos aposentados e pensionistas, um representante dos trabalhadores em atividade e um representante dos empregadores. Nenhum representante do governo se disponibilizou a participar das entrevistas. Três entrevistas foram realizadas e gravadas *in loco*, na cidade de Brasília, um pouco antes e um pouco depois da

reunião mensal do conselho. A quarta entrevista foi realizada por meio do aplicativo Whatsapp, através de conversas de voz, pois não foi possível entrevistar o quarto conselheiro no mesmo dia por causa do curto espaço de tempo após a reunião e o retorno para sua cidade. A quinta e última entrevista foi encaminhada via e-mail, através de respostas escritas às perguntas que se encontram no Anexo I desta dissertação.

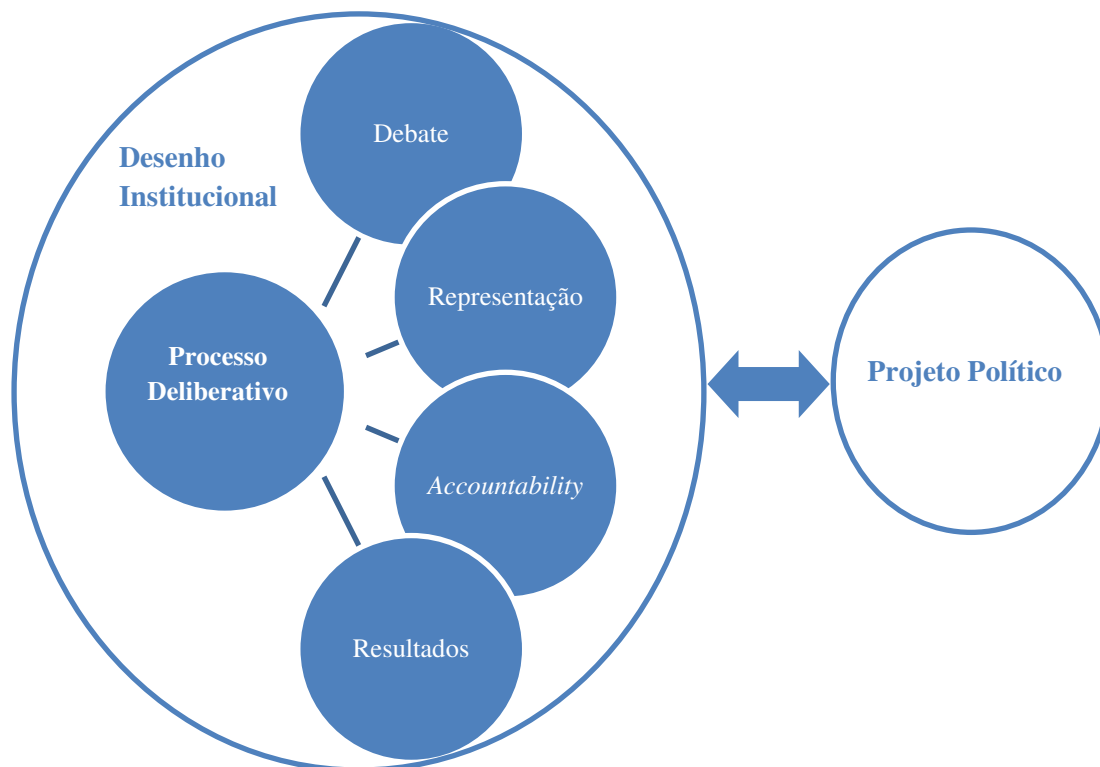
Durante a reunião do Conselho Nacional de Previdência realizada no dia 05 de dezembro de 2017 foi realizado o contato com a Secretaria Executiva do CNP. Eles se mostraram solícitos em repassar as questões da entrevista semiestruturada para os demais conselheiros. Entretanto, os outros 10 conselheiros não se disponibilizaram a participar das entrevistas e nem responderam às perguntas enviadas por e-mail.

Os dados coletados foram submetidos à análise de conteúdo com o propósito de analisar a potencial efetividade da participação social ocorrida no interior do Conselho Nacional de Previdência, a partir da ausência ou presença dos elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática e os resultados deste processo sobre a política previdenciária e na gestão do sistema de Previdência Social.

Por meio da análise sistemática, objetiva e descritiva do conteúdo das comunicações, seja pela leitura individual das atas, seja pela oitiva dos depoimentos dos conselheiros foi possível obter momentos e elementos qualitativos que permitiram perceber a potencial efetividade da participação social ocorrida no interior do Conselho Nacional de Previdência.

A complexidade da discussão sobre a efetividade deliberativa do Conselho Nacional de Previdência perpassa a operacionalização e a discussão sobre os elementos do processo de deliberação democrática das instituições participativas e pelos princípios da Teoria da Democracia Deliberativa (VAZ, 2011). A Figura 1 mostra de forma esquemática os elementos da efetividade deliberativa que devem estar presentes no Conselho Nacional de Previdência – CNP.

Figura 1: Elementos de efetividade deliberativa esperados no CNP.



Fonte: Elaborado pela autora baseado em Avritzer (2008), Vaz (2011) e Cunha (2009).

Para Vaz (2011) o desafio e a importância dos estudos sobre a efetividade das instituições participativas residem em tratar os elementos do processo de deliberação democrática como categorias analíticas comparáveis e capazes de categorização, vislumbrando limites e possibilidades dos processos de aprofundamento e qualificação democráticas. O Quadro 1 sistematiza as categorias que foram utilizadas para analisar a potencial efetividade da participação a partir da qualidade do processo participativo-deliberativo e dos resultados deste processo produzidos pelo Conselho Nacional de Previdência com base na ausência ou presença dos elementos deliberativos oriundos da Teoria da Democracia Deliberativa.

Quadro 1: Categorias para a análise da efetividade deliberativa do Conselho Nacional de Previdência.

CATEGORIAS DE ANÁLISES		
Fatores Exógenos		
Projeto Político	Analisar a influência deste elemento na participação social.	
Fatores Endógenos		
Desenho Institucional	Analisar a operacionalização deste elemento na participação social.	
Processo Deliberativo	Debate	Temas; Contestações; Consensos; Demandas.
	Representação	Voz; Voto; Poder de influência.
	Accountability	Informação Transparente; Controle; Fiscalização.
	Resultados	Proposições; Resoluções; Moções; Recomendações

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Cunha (2009), Avritzer (2011) e Vaz (2011).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Projeto Político

No período de 2012 a 2017, verificou-se pelas atas das reuniões do Conselho Nacional de Previdência, que no decorrer da gestão do governo do Partido dos Trabalhadores - PT muito discutiu-se sobre a participação da sociedade civil na gestão pública. Ao passo que após deflagrado o procedimento de impeachment da presidenta eleita pelo partido dos trabalhadores e a assunção ao governo do membro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB não mais aparece nas atas o debate sobre o tema participação social.

Como observado pela leitura da ata nº 185 foi sugerida a realização de oficina para a avaliação de desafios e para sugerir o monitoramento da participação social na Administração Pública Federal. Na ata nº 189 o conselho deliberou sobre o Regimento Interno para a realização da Conferência Nacional da Previdência Social, cujo tema era “O Sistema de Previdência Social Brasileiro, seus avanços e desafios”. A proposta inicial era promover o amplo debate entre o CNP e os conselhos regionais, gerar consensos e elaborar o documento final da conferência, além de promover a capacitação dos conselheiros.

No entanto, esta conferência nunca foi realizada, pois precedia de uma necessária reestruturação dos CPS's e capacitação dos conselheiros regionais, como recomendava uma pesquisa do Departamento de Diálogo Social do extinto Ministério da Previdência Social em

parceria com o INSS, como apontado pela ata nº 194. Somente na ata nº 205 que houve um esclarecimento no conselho sobre os CPS's, suas funções, organização e regimento interno.

Na ata da reunião nº 195 foi discutida a Nota Técnica 07/2013 SNAS/SG/PR que versava sobre a Construção do Sistema Nacional de Participação Social para articular os espaços de participação social já existentes. As discussões sobre o Decreto nº 8243/2014 que Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências ocorrerem nas reuniões do CNP, conforme o registro das atas nº 195, 205, 208, 217, o que demonstra a intenção do governo da época em dar continuidade a participação social iniciada no governo Lula, objetivando integrar, fortalecer e articular os mecanismos e instâncias de participação social a fim de favorecer o diálogo e a gestão social.

A criação do Fórum Interconselhos de Políticas Públicas foi discutida pelo Conselho Nacional de Previdência, como registrado na ata nº 205. Também foi partilhada no conselho a experiência no evento “Arena de Participação Social”.

Sobre a realização de ações relacionadas à participação social, nas atas nº 208 e 209 a reabilitação profissional foi colocada em consulta pública, como observado no Projeto Construção Coletiva intitulado “Reabilitação Profissional: Articulando Ações em Saúde do Trabalhador e Construindo a Reabilitação Integral”, que visava atender a saúde do trabalhador e favorecer a sua reinserção no mercado de trabalho.

A apresentação do Plano de Ação da Previdência Social e a realização do Fórum Participa Brasil para a elaboração do PPA 2016-2019 foram objeto de discussão do conselho, conforme consignado nas atas nº 214, 215 e 216.

Por outro lado, na gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB não foi encontrado nenhum registro nas atas do Conselho Nacional de Previdência sobre a participação social.

O Quadro 2 mostra como a participação social foi tratada pelo Conselho Nacional de Previdência durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e a ausência deste tipo de discussão no atual governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Quadro 2: Participação Social no CNP durante o período de 2012 a 2017.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL	
Governo do Partido dos Trabalhadores - PT	
Ações de Participação Social	Registro
Oficina para Avaliação de Desafios e Sugestão para o monitoramento da participação social na administração pública federal	Ata nº 185.
Conferência Nacional da Previdência Social	Ata nº 189; Ata nº 194; Ata nº 205.
Construção do Sistema Nacional de Participação Social Nota Técnica 07/2013 SNAS/SG/PR Decreto nº 8.243/2014	Ata nº 195; Ata nº 205; Ata nº 208; Ata nº 217.
A criação do Fórum Interconselhos de Políticas Públicas	Ata nº 205.
Consulta Pública sobre o Projeto Construção Coletiva intitulado “Reabilitação Profissional: Articulando Ações em Saúde do Trabalhador e Construindo a Reabilitação Integral”	Ata nº 208; Ata nº 209.
Plano de Ação da Previdência Social e a realização do Fórum Participa Brasil para a elaboração do PPA 2016-2019	Ata nº 214; Ata nº 215; Ata nº 216.
Governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro- PMDB	
Não foram encontrados registros	

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas das reuniões do CNP.

Durante a realização das entrevistas com os 5 conselheiros que representam a sociedade civil ficou claro que todos os entrevistados reconhecem a Ouvidoria Geral da Previdência Social como um canal de participação social. Em contrapartida, todos os conselheiros foram uníssonos ao afirmar que não há uma integração ou intercâmbio de informações entre o CNP e a Ouvidoria. Em seguida todos os entrevistados disseram que durante o tempo de atuação no Conselho não se depararam com nenhum tema colocado em debate no plenário que tenha surgido da Ouvidoria Geral de Previdência Social. Nenhum dos conselheiros entrevistados demonstrou que havia algum tipo de relacionamento entre os membros do CNP e os membros da Ouvidoria-Geral de Previdência Social. Dessa forma percebe-se que não há uma estrutura de governança participativa no Regime Geral de Previdência Social.

Finalmente, quando questionados diretamente sobre a influência do projeto político do governo nas decisões do Conselho Nacional de Previdência, todos os conselheiros responderam que isso é uma determinante nas decisões, vez que toda a pauta é construída de forma fechada pelo governo. Por outro lado, os conselheiros nº 1, 2, 4 e 5 afirmam que quando o governo tem um projeto social como meta de governo, há uma maior abertura na formação da pauta e os temas discutidos estão mais voltados para as políticas inclusivas. Adicionalmente, o conselheiro nº 1 lastima a transferência do CNP para o Ministério da Fazenda e a extinção do Ministério da Previdência pela sua transformação em Ministério do Trabalho, pois atualmente, as reuniões do conselho são presididas pelo Secretário de

Previdência Social e não mais pelo Ministro de Estado, o que afasta ainda mais a sociedade do governo.

4.2 Desenho Institucional:

A norma que define o desenho institucional do Conselho Nacional de Previdência – CNP é a Resolução CNPS nº 1.212, de 10/04/2002, que aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência. A referida norma define o Conselho Nacional de Previdência como um órgão superior de deliberação colegiada, que tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário, segundo o estabelecido no artigo 1º da Resolução CNPS nº 1.212, de 10/04/2002.

Quanto ao formato institucional do CNP, este é estruturado, primordialmente, pelos membros representantes de entidades e/ou organizações da sociedade civil mais os membros representantes do governo em geral, perfazendo um total de 15 membros no conselho. Como membros que representam a sociedade civil há 3 membros representantes dos aposentados e pensionistas, 3 membros representantes dos trabalhadores em atividade e 3 membros representantes dos empregadores. Por outro lado, como membros que representam o governo são em número de seis membros, que fazem parte do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência. Todos os membros são nomeados pelo Ministro da Fazenda, após a reforma dos ministérios implementada pela Lei nº 13341/2016, sendo que os membros do governo são indicados pelo Ministério da Fazenda e os representantes da sociedade civil são indicados pelos dirigentes das centrais sindicais e das confederações nacionais. Todos os membros indicados serão nomeados pelo Ministro da Fazenda. Ainda sobre a reforma implementada pela Lei nº 13341/2016, a modificação do nome do Conselho Nacional de Previdência Social para apenas Conselho Nacional de Previdência.

Outro ponto interessante é a rotatividade dos membros representantes da sociedade civil no CNP, uma vez que, estes membros possuem mandado para dois anos e podem ser reconduzidos uma única vez. Em contrapartida, os membros do governo podem ser substituídos a qualquer tempo. Nas atas das reuniões do CNP no período de 2012 a 2017 observou-se uma alta rotatividade dos membros do conselho que representam a sociedade civil, enquanto foi constatada a permanência de membros que representam o governo em todas as atas analisadas.

A respeito da organização interna verificou-se no Regimento Interno que o CNP é composto pelo Plenário do Conselho Nacional de Previdência Social como instância de

deliberação através das reuniões mensais ordinárias e reuniões extraordinárias. A Secretaria Executiva do CNP possui atribuições técnico-administrativas e de assessoria ao CNP. A Coordenação-Geral de Controladoria do Instituto Nacional do Seguro Social é órgão auxiliar responsável pelo cumprimento de metas, prazos, mecanismos de controle, planos e programas aprovados pelo CNP. Ainda o CNP poderá instituir Comissões ou Grupos de Trabalho para análise ou elaboração de propostas, pareceres e recomendações que possam subsidiar as decisões do Conselho.

O Regimento Interno do CNP trata sobre o processo de votação das pautas que chegam ao pleno do referido conselho. A formação da pauta para votação é elaborada pelos membros do CNP, cuja votação das matérias encaminhadas deve ser efetuada em até três reuniões do Conselho. Dessa forma, os membros suplentes do CNP podem participar das reuniões e debates com direito a voz, porém estes membros suplentes não possuem direito de voto, se o membro titular estiver presente na reunião. As deliberações são tomadas pelo CNP por votação da maioria simples dos seus membros. Em caso de empate, a discussão é reaberta e procede-se a uma nova votação. Se ainda persistir o empate sobre a questão levada a deliberação, o presidente do CNP dará o seu voto de qualidade.

As deliberações tomadas pelo CNP se materializam em Resoluções, Moções ou Recomendações, conforme o disposto no artigo 14 do Regimento Interno do Conselho, conforme a Resolução CNPS nº 1.212, de 10/04/2002.

Quando os cinco membros do CNP que representam a sociedade civil foram questionados sobre o desenho institucional do Conselho Nacional de Previdência Social e sobre a existência de outras instituições participativas relativas ao Regime Geral de Previdência Social todos responderam que o Conselho Nacional de Previdência é o mais importante canal de participação social, senão o único para o conselheiro nº 3 e nº 5. Dentre os entrevistados, 4 conselheiros apontaram os conselhos regionais e municipais de Previdência Social como importantes canais de entrada das demandas sociais dos segurados do INSS. Porém afirmaram que falta um diálogo e uma integração maior para que estas demandas cheguem efetivamente ao CNP, talvez esta seria a maior necessidade de reforma na estrutura de participação social do Regime Geral de Previdência Social. O conselheiro nº 3 disse desconhecer estas instâncias administrativas descentralizadas do CNP.

Ao discorrerem sobre as normas que estruturam o funcionamento do CNP, os 5 conselheiros entrevistados afirmaram que todos os ritos dos procedimentos deliberativos desenvolvidos no CNP são cumpridos com poucas flexibilizações. Dessa forma, os conselheiros nº 1, 2, 4 e 5 apontam como flexibilização regimental a data para a realização da

reunião mensal a ser realizada na última quinta-feira de cada mês. Por meio de um consenso entre os membros do conselho estas datas podem ser modificadas para outros dias, porém devem ser realizadas dentro do mesmo mês. O único mês que não tem reuniões do CNP é em janeiro. Outra flexibilização apontada pelo conselheiro nº 1 foi a presidência das reuniões do CNP ser ocupada pelo Secretário de Previdência e não pelo Ministro da Fazenda, como estabelecido na Lei nº 13.341/2016 e nas normas regimentais.

Quando questionados sobre a necessidade de modificação das normas de funcionamento e estruturais do CNP, os conselheiros nº 1, 2, 4 e 5 disseram que não há paridade real entre os membros, uma vez que a grande maioria dos conselheiros votantes são do governo. Dessa forma, a representação dos grupos de interesse da sociedade civil, fica prejudicada no momento da deliberação, pois as decisões são tomadas por maioria simples dos votos. Os conselheiros suplentes reclamam que somente possuem direito de voz, mas não possuem poder de votar e contribuir para o resultado da deliberação. Adicionalmente, o conselheiro nº 3 afirmou que as normas regimentais estão adequadas aos propósitos do CNP, mas a forma como tais normas são aplicadas deve ser flexibilizada para que haja uma maior abertura para a participação de todos os grupos representados.

No que se refere à capacitação dos conselheiros para a melhoria da atuação no Conselho Nacional de Previdência, todos os entrevistados informaram que os grupos de trabalho servem como meios para que os temas sejam trabalhados antes de ir à votação. Todos os conselheiros entrevistados mencionaram a existência de cursos, congressos, seminários, sendo que o conselheiro entrevistado nº 3 nunca frequentou nenhum dos eventos aludidos. Questionados sobre a interação entre os conselheiros do CNP, todos os entrevistados responderam que cada segmento da sociedade civil, apesar das divergências ideológicas e políticas, acaba alinhando o voto no momento das deliberações.

A partir da composição do CNP e do seu desenho institucional, percebe-se que o espaço para a participação direta/individual dos cidadãos é praticamente inexistente no referido conselho (BORBA, 2011). Desta feita, o desenho institucional do CNP não permite a ampla participação social, pois alguns setores sociais, como os desempregados e os segurados facultativos, não encontram representação no CNP. A fragilidade do arranjo participativo deste conselho impede a ampla inclusão e o diálogo abrangente com todos os setores da sociedade envolvidos na política e na gestão previdenciária (CUNHA, 2010).

4.3 Processo Deliberativo

4.3.1 Debate

Nas reuniões ordinárias mensais, os membros do CNP se reúnem para discutir vários temas afetos a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário.

Os temas mais discutidos no período de 2012 a 2017 foram FAP – Fator Acidentário de Proteção, Acidente e Segurança no Trabalho, Crédito Consignado, Participação Social, Aprovação do Orçamento, Cobranças/Ações Regressivas e Resultado, Educação Financeira, Estrutura do Conselho Nacional de Previdência Social. Apesar de muito importante em termos de política e gestão previdenciária, a Reforma da Previdência somente aparece como item de pauta do CNP uma única vez.

Convém salientar que nem todos os temas discutidos tornaram-se decisões de cunho normativo, sendo que somente se materializaram em Resoluções do Conselho Nacional de Previdência os temas que tratara sobre Crédito Consignado, Orçamento, FAP, Cobranças/Ações Regressivas e Participação Social, como será discutido adiante neste trabalho.

O tema que versa sobre Crédito Consignado aparece em todas as atas das reuniões do CNP realizadas durante o ano de 2012 nas atas nº 181 a 190, inclusive com a formação do Grupo de Trabalho para a discussão mais aprofundada sobre o tema. O Grupo de Trabalho sobre Crédito Consignado se reuniu no ano de 2012 por cinco vezes como consta das atas das reuniões do CNP nº 182, 186, 187, 189, 190 para discutir sobre condições para a realização do empréstimo consignado, saque com o cartão de crédito do empréstimo, redução de taxas de juros, contudo sem concluir os trabalhos naquele ano. Apesar do Grupo de Trabalho não ter concluído suas discussões, foram aprovadas as Resoluções nº 1.320 e 1.321 que tratam sobre a matéria no ano de 2012.

Novamente o tema Crédito Consignado entra em pauta de discussão no ano de 2014, conforme as atas nº 202, 204, 206, 207, 209 e aprovação da resolução nº 1.324, sem a participação do Grupo de Trabalho sobre Crédito Consignado numa discussão mais ampla sobre o tema.

O tema Crédito Consignado reaparece nas discussões do CNP no ano de 2015, conforme atas nº 216, 219, 220, 221, 2-RE, inclusive com reuniões e debates no Grupo de Trabalho sobre Crédito Consignado para discutir a possibilidade de saque do empréstimo com cartão magnético e redução da taxa de juros, conforme determinado pelas Resoluções nº 1.326 e 1.328.

No ano de 2017, a pauta de discussão do conselho de acordo com as atas nº 236, 239, 241, 242 trata sobre a redução e juros e elevação do número de contratos em relação ao Crédito Consignado, que contou com a ampla discussão realizada no Grupo de Trabalho sobre Crédito Consignado. Após as discussões foram materializadas as Resoluções nº 1.330, 1.331, 1.333.

O tema Fator Acidentário de Prevenção – FAP foi discutido pelo CNP por mais de três anos, conforme registro nas atas nº 197; 210; 211, 212; 214; 217; 219; 2-RE; 231; 233; 237; 243, 244. O Grupo de Trabalho sobre o FAP se reuniu por dois anos para nivelar e aprofundar as discussões sobre a matéria, conforme atas nº 211, 212, 214, 216, 217, 218, 231, 232, 233. De acordo com os registros nas atas, o FAP foi o tema que gerou mais dissensos e contestações entre os membros do CNP, inclusive com uma nítida separação ideológica entre os membros da bancada que representa os trabalhadores e os membros da bancada dos empresários e do governo, que se manifestou na aprovação do Relatório do Grupo de Trabalho FAP com votação de 6 (trabalhadores) a 8 (empresários e governo), conforme ata nº 233. Todo o debate culminou na aprovação das Resoluções nº 1.327, 1.329 e 1.335.

As discussões sobre o tema Aprovação Orçamentária ocorrem anualmente a partir do ano de 2014, conforme registro nas atas nº 207, 218, 229, 240. A proposta orçamentária é discutida na reunião e aprovada sempre por unanimidade de todos os membros presentes, conforme observado pelas atas.

A Participação Social teve espaço para sua discussão e aprimoramento no CNP até o primeiro semestre do ano de 2015, mesmo sem integrar a pauta formal do CNP, como discutido no tópico deste trabalho que trata sobre a influência do Projeto Político no Conselho Nacional de Previdência. Os registros em ata apontam como pautas que envolve o tema participação social: a) Conferência Nacional da Previdência Social, conforme atas nº 189, 194 e 205; b) Construção do Sistema Nacional de Participação Social; Nota Técnica 07/2013 SNAS/SG/PR; Decreto nº 8.243/2014 e aprovação da Resolução nº 1.323, de acordo com as atas nº 195 e 208; c) Criação e execução dos Fóruns Inter Conselhos, conforme a ata nº 207; d) Plano de Ação da Previdência Social e a realização do Fórum Participa Brasil para a elaboração do PPA 2016-2019, como consignado nas atas nº 214 e 215.

O déficit da Previdência, as Cobranças e as Ações Regressivas são temas de pauta muito recorrentes e aparecem nas atas nº 181, 193, 202, 204, 234, 235, 236, 239, sendo que houve a aprovação unânime da Resolução nº 1.334, que prevê o acordo entre o INSS e a PGF para a cobrança da dívida ativa e propositura de ações regressivas.

A Educação Financeira é um tema recorrente no âmbito do CNP e está dirigido para o público mais jovem que ainda está realizando as suas contribuições para o regime geral de Previdência Social, como consta da ata nº 192. Nas atas nº 210, 222, 236 o tema está voltado para a Educação Financeira dos Aposentados, que conta com a elaboração de um projeto de educação voltado para a redução da condição de superendividamento dos recém aposentados e para os mais endividados.

O tema Acidente e Segurança do Trabalho é correlato ao FAP e consiste em propostas de políticas de prevenção contra acidentes e segurança no trabalho, participação em fóruns que tratam sobre o assunto, políticas de redução de riscos e reabilitação profissional, conforme as atas nº 187, 194, 196, 202, 205, 208, 209, 210, 220, 225, 226, 227, 237, 238.

A Reforma da Previdência apenas aparece como item de pauta na reunião registrada em ata nº 234, onde o palestrante do governo expõe as razões da reforma, tais como, a evolução populacional; a fragilidade financeira do sistema com o déficit do RGPS em patamares de R\$ 86 bilhões em 2015 e as premissas para a reforma proposta, que são a garantia de benefícios não inferiores ao salário mínimo, sustentabilidade futura, respeito aos direitos adquiridos e regras de transição. Por outro lado, este tema já foi demandado para compor a pauta do CNP, como registrado em atas nº 224, 225, 227, 228, 231, 232 e 233. As demandas surgiram tanto dos membros que representam os trabalhadores em atividade e aposentados, quanto dos membros que representam os empresários, sendo que cada grupo de interesses expõe suas razões para a inclusão deste tema em pauta.

Ainda aparecem como item de pauta das reuniões do CNP o tema Estrutura e Funcionamento do CNP, sendo observado que o Regimento Interno do conselho foi aprovado no ano de 2002 e, que são necessárias algumas mudanças, tais como, a composição do conselho e critérios de representatividade como discutido na ata nº 189. Há a formação de um Grupo de Trabalho sobre a Composição do CNP, como registrado na ata nº 192, com a explanação dos seus trabalhos, por exemplo, a composição do conselho de previdência, além de expor uma minuta de norma para alterar a composição, nomeação, número de representantes e indicações no CNP. O projeto de capacitação dos conselheiros a nível Brasil foi apresentado como item de pauta ao CNP, conforme ata nº 194, onde se discutiu a possibilidade de capacitação dos conselheiros acerca da sua importância e mostrar a relevância da participação no CNP. A criação de novos conselhos regionais de previdência foi tratada com pauta nas atas nº 206 e 209, onde se explanou sobre a criação destes conselhos em Teófilo Otoni/MG, Ouro Preto/MG e Salvador/BA.

Ainda sobre a Estrutura e Funcionamento do CNP surgiu como item de pauta a organização do conselho durante o novo governo interino. De acordo com a ata nº 227, a Medida Provisória nº 726, que foi convertida em Lei nº 13.341/2016, possui aplicação imediata e em relação à estrutura ficou assim definido: a) Transformações: O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi transformado em Ministério do Trabalho; b) Transferências: a vinculação para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA; o INSS - Instituto Nacional do Seguro Social; e CRPS - Conselho de Recursos da Previdência Social foi transformado em Conselho de Recursos do Seguro Social – CRSS; c) Transferência da supervisão para o Ministério da Fazenda: Previc - Superintendência Nacional de Previdência Complementar; CNPC - Conselho Nacional de Previdência Complementar; CRPC Câmara de Recursos da Previdência Complementar; CNPS - Conselho Nacional de Previdência Social; DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. Os cargos também tiveram nova estruturação, a saber: O Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social foi transformado em cargo de Ministro de Estado do Trabalho; Natureza Especial de Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Previdência Social foi transformada em cargo de Natureza Especial de Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e houve ainda, a Extinção do Secretário Especial da Previdência Social do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

O Quadro 3 apresenta os temas, as contestações, os consensos/dissensos e demandas mais recorrentes durante os debates realizados nas reuniões do Conselho Nacional de Previdência no período de 2012 a 2017.

Quadro 3: Debates ocorridos no processo deliberativo do CNP (2012 a 2017).

DEBATE – PLENO DO CNP		
		Registro em Ata nº
Temas em pauta	Crédito Consignado	181 a 190; 202; 204; 206; 207; 209; 216; 219; 220; 221; 2-RE; 236; 239; 241; 242
	FAP	197; 210; 211, 212; 214; 217; 219; 2-RE; 231; 233; 237; 243, 244
	Aprovação Orçamentária	207; 218; 229; 240
	Participação Social	189; 194; 195; 205; 207; 208; 214; 215.
	Déficit da Previdência, Cobranças e Ação Regressiva	181; 193; 202; 204; 234; 235; 236; 239
	Educação Financeira	192; 210; 222; 236
	Acidente/Segurança do Trabalho	187; 194; 196; 202; 205; 208; 209; 210;

		220; 225; 226; 227; 237; 238
	Reforma da Previdência Social	234
	Estrutura do CNP	189; 192; 194; 206; 209; 227
Contestações	Contestações na aprovação do Relatório do GT/FAP.	234
Consensos	Em geral as decisões surgem por unanimidade.	181 a 244
Dissensos	Dissensos na aprovação do Relatório do GT/FAP.	233
Demandas	Inclusão da Reforma da Previdência como item de pauta	224; 225; 227; 228; 231; 232 e 233

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas das reuniões do CNP.

Em resposta ao grupo de perguntas sobre o processo deliberativo do Conselho Nacional de Previdência Social, todos os conselheiros disseram que os temas colocados em pauta, em sua expressiva maioria, são propostos pelo governo. As matérias mais debatidas e que passaram por deliberação e se materializaram em resoluções nos últimos anos referem-se ao FAT – Fator Acidentário e de Proteção e sobre o Empréstimo Consignado. Ainda todos os entrevistados afirmam que apesar de ter o poder de colocar temas em pauta, eventualmente estes temas torna-se pauta e dificilmente transformam-se em decisões com força normativa.

Em relação ao debate, todos os conselheiros entrevistados colocaram que, a depender do tema, podem ter mais ou menos manifestações de oposição, contestação, dissenso e consenso. Em regra, há uma explanação técnica sobre o tema que vai a pauta. Após são abertos os debates para todos os conselheiros e suplentes que previamente se inscreverem. Os exemplos mais citados pelos entrevistados foram os debates antecedentes a aprovação do FAP e do Empréstimo Consignado. Nestes dois casos, todos os conselheiros afirmaram que houve uma ampla discussão, tanto no conselho quanto nas entidades que eles representam. Em que pese, possuem autonomia na votação das deliberações do CNP, os conselheiros entrevistados disseram que o seu voto é alinhado com os interesses da entidade de classe que representam.

4.3.2 Representação

Ao confrontar as atas relativas às reuniões do CNP no período de 2012 a 2017 com o seu Regimento Interno verificou-se que somente os membros indicados e nomeados para compor a conselho possuem autorização legal para participar do processo de tomada de decisões. Ainda somente os membros titulares possuem direito de voto e os suplentes somente votam na ausência do respectivo membro titular. Em todas as reuniões do CNP há um palestrante que pode ser o membro do próprio conselho ou uma pessoa externa, que expõe tecnicamente um tema a ser deliberado pelo conselho.

No curso da entrevista realizada com os membros do CNP foi possível obter mais informações sobre a representação do conselheiro. No que se refere ao processo de escolha dos membros integrantes do conselho, todos os entrevistados responderam que os membros do conselho que representam a sociedade civil são indicados pelas suas respectivas entidades de classe, ao passo que os membros do governo são indicados pelo Ministro da Fazenda, pois foi extinto o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em seguida, todos os entrevistados disseram que cada entidade de classe adota um procedimento com critérios específicos para a escolha dos seus representantes, controle e fiscalização das suas ações dentro do conselho. Porém os entrevistados não foram unânimes ao apontar os critérios do processo de escolha adotado e não forneceram informações sobre a eventual fiscalização ou controle da entidade sobre os seus atos perante o conselho.

Dentre os critérios de escolha apontados pelos entrevistados, os entrevistados nº 3 e 4 destacam a capacidade técnica, ou seja, a escolha pela entidade da pessoa que irá representar os seus interesses se baseia na expertise e no conhecimento de causa. Ao passo que os entrevistados nº 1, 2 e 5 apontam como critérios essenciais para o processo de escolha do seu representante pela entidade, critérios como a experiência dentro da entidade, a proximidade com as pessoas representadas e a diplomacia política.

O conselheiro nº 3 afirmou que as demandas da sociedade civil chegam ao CNP através dos conselheiros que representam este grupo. Em contrapartida, os demais conselheiros entrevistados afirmaram que raramente as demandas emergentes da sociedade civil chegam ao conselho. O conselheiro nº 1 acrescentou que a proximidade do conselheiro com os cidadãos que são atendidos pela entidade que representam pode facilitar a entrada das demandas como sugestão de pauta, reclamação ou protesto.

Todas as fontes pesquisadas foram insuficientes para demonstrar a influência dos membros do conselho, a proximidade dos conselheiros com o governo, a proximidade dos conselheiros com os seus representados e o controle direito da sociedade civil no processo de prestação de contas públicas dos conselheiros perante a entidade e os interesses que representam.

4.3.3 Accountability

A análise sobre a *accountability* desenvolvida pelo Conselho Nacional de Previdência no período de 2012 a 2015 relaciona-se com o conjunto de ações para tornar o acesso a informação mais transparente, como foi verificado pela leitura das atas. Porém poucos

achados sugerem a *accountability* como instrumento de controle dos atos públicos e responsividade dos gestores do Regime Geral de Previdência.

No que tange à informação transparente, na ata nº 189 os conselheiros reclamam da falta de acesso à informação pela população por meio dos Conselhos Regionais de Previdência. Ainda reclamam a falta de um curso de formação continuada para atualizar os conselheiros sobre as inovações legislativas a fim de uniformizar o conhecimento. Na ata nº 222 ficou registrado que o sistema informatizado do processo eletrônico do INSS deveria fornecer informações mais objetivas e transparentes sobre as atividades do CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social. Durante a discussão sobre a Medida Provisória nº 726/2016, que altera e revoga a organização da Presidência da República e dos Ministérios, os conselheiros requerem mais transparência, notadamente, no que se refere a administração dos benefícios de prestação continuada, conforme a ata nº 227. Sobre a discussão das ações regressivas e a recuperação dos créditos previdenciários, como se observa das atas nº 234 e 236, os conselheiros reivindicaram a transparência dos dados junto à Procuradoria Geral de Fazenda.

A falta de informação prejudica as ações de controle que o CNP, eventualmente, poderia desenvolver, como por exemplo, na ata nº 189 foi cobrada mais transparência orçamentária para a realização da Conferência Nacional da Previdência Social e verifica-se na ata nº 199 que os conselheiros reivindicam mais transparência fiscal nas contas da previdência para discutirem sobre o tema Renúncias Previdenciárias. Neste mesmo sentido, os conselheiros apontaram a falta de transparência e de controle fiscal para a aprovação do FAP como ficou consignado nas atas nº 212 e nº 243. O mesmo foi percebido na ata nº 215 durante a elaboração do PPA 2016-2019 e no Plano de Ação da Previdência com foco na Gestão Estratégica na Previdência Social foi solicitado pelos conselheiros mais agilidade, transparência, otimização de recursos, continuidade e alinhamento nos procedimentos.

O Quadro 4 esquematiza os achados sobre a *accountability* nas atas das reuniões do Conselho Nacional de Previdência realizadas no período de 2012 a 2017. Nota-se que os conselheiros reivindicam mais transparência nas ações para que possam exercer o controle a fiscalização dos atos públicos.

Quadro 4: Accountability realizada durante o processo deliberativo do CNP (2012 a 2017).

ACCOUNTABILITY		
Informação Transparente	Controle/Fiscalização	Registro
Falta de acesso à informação pela população por meio dos Conselhos Regionais de Previdência.	Falta de transparência orçamentária para a realização da Conferência Nacional de Previdência Social.	Ata nº 189.
	Falta de transparência fiscal nas contas	Ata nº 199.

	da previdência ao discutir as Renúncias Fiscais.	
	Falta de transparência e de controle fiscal para a aprovação do FAP.	Ata nº 212; Ata nº 243.
	Falta de transparência e de controle fiscal para a elaboração do PPA e no Plano de Ação da Previdência com foco na Gestão Estratégica na Previdência Social.	Ata nº 215.
Falta de informações mais objetivas e transparentes sobre as atividades do CRPS nos sistemas informatizados do INSS.		Ata nº 222.
Falta de transparência quanto à administração dos benefícios de prestação continuada.		Ata nº 227.
Falta de transparência dos dados junto à Procuradoria Geral de Fazenda sobre as ações regressivas e a recuperação dos créditos previdenciários.		Ata nº 234; Ata nº 236.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas das reuniões do CNP.

Em entrevista com os conselheiros do CNP não foi possível identificar com precisão os elementos integrantes do processo de *accountability*, pois pelas respostas dada as perguntas, não ficou muito clara a presença da *accountability*, seja em relação à representação do conselho, seja em relação ao controle e fiscalização dos atos da administração pública.

Ao longo das entrevistas, todos os conselheiros deixaram claro que o governo elabora a pauta, que não há muita abertura para inserção de novos temas e, que as decisões muito pouco influenciam a política previdenciária. No mesmo sentido, todos os entrevistados responderam que a aprovação do orçamento sempre ocorre sem nenhuma alteração da proposta original do governo, uma vez que os debates e as eventuais propostas de alterações que surgem no momento da deliberação são sufocadas por argumentos técnicos por parte dos representantes do governo.

Contudo, os entrevistados demonstraram que há no CNP uma forte assimetria informacional entre os membros do conselho, uma considerável falta de abertura para a propositura de temas para a composição da pauta de deliberação por parte da sociedade civil e constantes formação de alianças do governo com alguns grupos de interesses dentro do CNP como fatores impeditivos de um maior controle da sociedade civil sobre os atos do governo e da atuação dos seus representantes no âmbito do CNP.

4.3.4 Resultados

As decisões com conteúdo normativo tomadas pelo Conselho Nacional de Previdência são as resoluções, as moções e as recomendações. Nos anos de 2012 a 2017 encontrou-se apenas uma moção, uma recomendação e quatorze resoluções do Conselho Nacional de

Previdência que estão publicadas na página eletrônica da Previdência Social e no Diário Oficial da União.

Com relação ao debate e a apresentação de propostas para a elaboração de moções pelo Conselho Nacional de Previdência, verifica-se que no período analisado houveram três ocorrências. A primeira ocorrência aparece na ata nº 208 de 28 de agosto de 2014, onde o Presidente do CNP propõe a elaboração de uma moção dirigida ao Congresso Nacional para esclarecer que o Decreto nº 8243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Popular não interfere no pleno do referido conselho, vez que não há divergências com as suas prerrogativas. Entretanto, na mesma reunião do Conselho Nacional de Previdência foi aprovada a Resolução nº 1.323/2014 e não a moção como inicialmente proposto.

No que tange a segunda ocorrência sobre a elaboração de moção pelo Conselho Nacional de Previdência, a proposta surge na ata nº 215 a partir da explanação sobre o Estudo de Quadro de Pessoal do INSS, que aponta a radiografia sobre o quadro de funcionários do INSS. Neste contexto, é apresentada a redação da Moção nº 14, de 23 abril de 2015 que cuida da manifestação de apoio do conselho para a agilidade da contratação dos aprovados no concurso público a fim de suprir as necessidades de pessoal do INSS, segundo demonstrado pelo estudo ora apresentado em reunião. Contudo a aprovação da referida moção acontece na próxima reunião do Conselho Nacional de Previdência, conforme ata nº 216 de 28 de maio de 2015.

A terceira ocorrência de proposta para aprovação de moção pelo pleno do Conselho Nacional de Previdência Social aparece na ata nº 229 de 28 de julho de 2016, quando a bancada dos trabalhadores no pleno do conselho votou contra a aprovação da Proposta Orçamentária para o ano de 2017. Neste sentido, surgiu a proposta de moção dirigida ao Ministro da Fazenda pontuando os debates, o voto vencido da bancada dos trabalhadores e recomendando limitações, apesar da aprovada a Proposta Orçamentária para o Ano de 2017. Entretanto, não houve materialização da proposta de moção em nenhuma outra espécie de deliberação de cunho normativo pelo Conselho Nacional de Previdência, durante o período analisado.

A única recomendação emanada pelo Conselho Nacional de Previdência, trata-se da Recomendação nº 10 de 16 de fevereiro de 2012. Nesse momento deliberativo o CNP recomenda que o Banco Central do Brasil pratique políticas de crédito mais transparentes para os segurados pelo regime geral de previdências a fim de evitar que estas pessoas sejam vítimas de fraudes ou enganos. As demais recomendações se materializam sob a forma de

resoluções, que além de recomendar, fixa diretrizes e balizas para as ações de política previdenciária com amplitude nacional.

Sobre a elaboração de resoluções foi possível identificar que elas abordam temas de debates recorrentes dentro do Conselho Nacional de Previdência. Assim as resoluções analisadas no período de 2012 a 2017 tratam dos seguintes temas: a) Crédito consignado; b) FAP – Fator Acidentário e Proteção, c) Orçamento, d) Cooperação para cobranças e ações regressivas, e) Participação Social.

O maior número de resoluções e proposições refere-se ao tema Crédito consignado. A votação do texto definitivo da Resolução nº 1.320, de 22 de maio de 2012, que trata da redução da taxa de juros para as operações com cartão de crédito e empréstimo consignado aos beneficiários do regime geral de previdência ocorreu na ata da reunião nº 183. Logo em seguida, a resolução foi implementada pela Portaria nº 623, de 22 de maio de 2012, editada pelo presidente do INSS.

Ainda no mesmo ano de 2012 foi aprovada a Resolução nº 1.321, de 04 de outubro de 2012, que estabelece a recomendação para que o INSS estabeleça prazos para que as instituições financeiras se adequem aos novos parâmetros de concessão de empréstimos consignados aos beneficiários do regime geral de Previdência Social. Na ata da reunião nº 186 foi discutida a incorporação no texto da referida resolução uma nota de repúdio ao profissional de instituição financeira que recomendava ao aposentado a desfiliação à sua entidade sindical para que tivesse um aumento na margem consignável dos seus proventos de aposentadoria. Em continuidade, na ata da reunião nº 187 ficou consignada a sugestão para a aprovação do texto final da resolução para o mês de outubro, pois as discussões do Grupo de Trabalho sobre Crédito Consignado não haviam sido finalizadas. A aprovação da resolução ocorreu por unanimidade dos votos como ficou consignada na ata da reunião nº 188.

Após uma breve pausa nas proposições, o tema reaparece na ata da reunião 209 com a edição da Resolução nº 1.324, de 25 de setembro de 2014, recomendando que o INSS eleve o prazo para pagamento dos empréstimos consignados para o limite de 72 parcelas mensais e sucessivas.

Na ata da reunião 220, o Grupo de Trabalho Crédito Consignado sobre saque com cartão de crédito apresentou proposta que se formalizou na Resolução n. 1.326, de 16 de setembro de 2015 para que o INSS adote os procedimentos para saque dos créditos consignados em benefícios previdenciários na modalidade de cartão de crédito em razão da Medida Provisória n. 681/2015, dentro dos limites de 5% destinados exclusivamente às despesas com cartão de crédito. A Resolução nº 1.328, de 29 de outubro de 2015 foi aprovada

na ata da 221 reunião do conselho e estabelece a fixação de juros máximos para as operações de empréstimo consignado para 2,34% e para as operações com cartão de crédito para 3,36%.

Em março de 2017 na ata da reunião 236 do Conselho Nacional de Previdência, após longa discussão com a FEBRABAN e ABBC sobre a mudança do perfil dos usuários do crédito consignado, superendividamento e aumento da inflação nos últimos anos, foi aprovada por unanimidade a Resolução nº 1.330, de 30 de março de 2017, estabelece a fixação de juros máximos para as operações de empréstimo consignado para 2,14% e para as operações com cartão de crédito para 3,06%.

Na ata da reunião 239, o Grupo de Trabalho sobre Crédito Consignado apresentou a minuta da Resolução nº 1.331, de 30 de agosto de 2017, que recomenda ao INSS a elevação (de 6 para 9) do número máximo de contratos ativos permitidos para crédito consignado por beneficiário do Regime Geral de Previdência Social. Ainda recomenda a Ouvidoria da Previdência do Ministério do Desenvolvimento Social a criação de mecanismos para atender reclamações contra os agentes que estimulam o cancelamento das contribuições associativas, com o único propósito de liberar a margem de crédito consignado. Por fim recomenda às instituições financeiras que promovam e apoiem projetos de educação financeira. Nesta mesma reunião a resolução acima foi aprovada por unanimidade e, apesar de ser ato do Pleno do CNP, a referida resolução foi enviada para a análise de viabilidade jurídica pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Na ata da reunião 242 foi aprovada a Resolução nº 1.333, de 28 de setembro de 2017, recomenda ao presidente do INSS que reduza os juros máximos para as operações de empréstimo consignado para 2,08% e para as operações com cartão de crédito para 3,00%.

Quanto a aprovação do Orçamento da Previdência, a ata da reunião 207 detalha o texto da Resolução nº 1.322, de 23 de julho de 2014, que aprova a proposta orçamentária do Ministério da Previdência Social para o exercício de 2015. Ainda manifestou, explicitamente, a necessidade de um maior aporte de recursos ao DATAPREV a fim de obter uma melhoria nos serviços prestados aos beneficiários do INSS. No ano seguinte, na ata da reunião 218 foi lida a minuta do texto e aprovada a Resolução nº 1.325, de 23 de julho de 2015, que aprova a proposta orçamentária do Ministério da Previdência Social para o exercício de 2016. Ainda manifestou a necessidade de que o Governo, sobretudo por meio dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e Fazenda, valorizem a DATAPREV com a destinação dos recursos necessários para que esta honre suas dívidas e mantenha os serviços essenciais aos beneficiários. Na ata da reunião 240 foi deliberada e aprovada a minuta de resolução com a proposta orçamentária da Previdência Social para o exercício de 2018, a ser enviado ao

Ministério do Planejamento, mas não há formalização da referida resolução nem no portal da Previdência Social e nem consta a publicação no Diário Oficial da União.

No que se refere à Participação Social, a ata da reunião 208 ficou definido que o Decreto nº 8243/2014 não interfere na estrutura e competências do Conselho Nacional de Previdência. Para tanto, na mesma reunião ocorre a leitura do texto definitivo e a aprovação da Resolução nº 1.323, de 28 de agosto de 2014, apresenta ao Presidente da Câmara dos Deputados a deliberação do CNP para sugerir a realização de audiências públicas para esclarecer e debater o Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

Na segunda metade do ano de 2014 surgem as primeiras propostas de resolução para a alteração do cálculo do FAP- Fator Acidentário de Proteção como verificado na ata da reunião 210 do Conselho Nacional de Previdência. Novamente, no primeiro semestre do ano de 2015, aparece na ata da reunião 214 surgiu a discussão para a votação e aprovação das mudanças do FAP para o mês de outubro do mesmo ano, bem como a retomada do grupo de trabalho para fomentar as discussões e estabelecer um diálogo entre os representantes dos empregadores e dos trabalhadores. Na ata da reunião 217 surge a discussão sobre uma minuta de resolução que estabeleça o cálculo do FAP por estabelecimento, posteriormente. Contudo foi na ata da 2ª reunião extraordinária do Conselho que houve a votação e a aprovação da Resolução nº 1.327, de 24 de setembro de 2015, que estabelece que o FAP será calculado para cada estabelecimento da empresa a partir do seu CNPJ. Após um ano de aprovação da Resolução 1.327/2015 ressurgiu, na ata da reunião 231, a discussão sobre a metodologia do cálculo do FAP. Na ata da reunião 233 houve a apresentação do Grupo de Trabalho do FAP ao Conselho Nacional de Previdência do relatório das onze reuniões e dos debates com a sociedade civil.

Na ata da reunião 237 foi colocada em votação a Resolução nº 1.329, de 25 de abril de 2017, altera a metodologia para o cálculo do FAP – Fator Acidentário de Proteção, cuja cobrança será implementada no ano de 2018. Na sequência, a Resolução nº 1.335, de 18 de dezembro de 2017 aprovou as alterações no Anexo 1 da Resolução nº 1.329, conforme decidido em ata da reunião do CNP nº 244. Finalmente na ata da reunião 243 foi apresentado os resultados do cálculo do FAP do ano de 2017 com vigência para o ano de 2018.

As propostas para a cooperação entre os órgãos para a cobrança de créditos previdenciários e ingresso de ações regressivas surgem na ata da reunião 234 no mês de dezembro de 2016, sem, contudo, haver votação, pois alguns conselheiros pediram vistas para levar a minuta do texto para discussão com as bases sindicais. Na ata da reunião 235 foi aprovada, por unanimidade, a minuta da resolução que estabelece a cooperação entre a

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e o INSS para a cobrança de créditos previdenciários e a propositura de ações regressivas. Contudo a publicação no Diário Oficial da União da Resolução nº 1.334 ocorreu em 03 de novembro de 2017, recomendando que o INSS adote medidas para instituir uma estrutura de apoio administrativo que ajude a PGF a analisar possíveis casos para propositura de ações regressivas.

O Quadro 5 relaciona as proposições apresentadas nas reuniões, que se tornaram deliberação de cunho normativo, tais como as moções, as recomendações e as resoluções editadas pelo Conselho Nacional de Previdência no período de 2012 a 2017.

Quadro 5: Resultados do processo deliberativo do CNP (2012 a 2017).

RESULTADOS				
Proposições	Moção	Recomendação	Resolução	Registro
Contratação de Pessoal	Moção nº 14/2015			Ata nº 215; Ata nº 216.
Transparência na contratação de Crédito		Recomendação nº 10/2012		
Orçamento			Resolução nº 1.322/2014; Resolução nº 1.325/2015; Resolução nº 1.332/2017*.	Ata nº 207; Ata nº 218; Ata nº 229; Ata nº 240.
Crédito Consignado			Resolução nº 1.320/2012; Resolução nº 1.321/2012; Resolução nº 1.324/2014; Resolução nº 1.326/2015; Resolução nº 1.328/2015; Resolução nº 1.330/2017; Resolução nº 1.331/2017; Resolução nº 1.333/2017.	Ata nº 183; Ata nº 186; Ata nº 187; Ata nº 188; Ata nº 209; Ata nº 220; Ata nº 221; Ata nº 236; Ata nº 239; Ata nº 242.
FAP			Resolução nº 1.327/2015; Resolução nº 1.329/2017; Resolução nº 1.335/2017.	Ata nº 210; Ata nº 214; Ata nº 217; Ata nº 2-RE; Ata nº 231; Ata nº 233; Ata nº 237; Ata nº 243; Ata nº 244.
Cooperação Cobranças e Ações Regressivas			Resolução nº 1.334/2017	Ata nº 234; Ata nº 235.
Participação Social			Resolução nº 1.323/2014	Ata nº 208.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas das reuniões e das deliberações normativas do CNP.

Durante as entrevistas com os conselheiros do CNP, todos responderam que as deliberações do conselho podem ocorrer na mesma reunião, ou em reuniões posteriores, a depender da complexidade do tema em análise. Na sequência, o conselheiro 2 afirmou que no momento da decisão, a qualidade do debate pode variar de acordo com a importância do tema discutido, dos interesses que os membros do conselho representam e dos seus impactos nas políticas de previdência. Os conselheiros nº 1, 2, 3 e 4 disseram que as decisões são tomadas por maioria simples dos membros do CNP e se materializam no formato de resoluções, moções e recomendações aos demais órgãos do Regime Geral de Previdência Social. Adicionalmente, os conselheiros nº 1 e 2 observam que a grande maioria dos temas que são deliberados e transformados em resoluções pelo CNP partem diretamente do governo e representam seus interesses diretos, eventualmente, a sociedade civil acompanha o voto dos

membros do governo a partir da afinidade do tema com os interesses do grupo que representam.

Dentre as propostas de melhoria do processo deliberativo no Conselho Nacional de Previdência apontadas pelos conselheiros entrevistados, destacam-se a melhoria da comunicação e informação entre o CNP e a população através de plataformas da web, como observado pelo conselheiro nº 3. Os demais entrevistados clamam por uma maior autonomia e espaço para deliberação das pautas trazidas em reunião pelos representantes da sociedade civil como um todo. Em seguida, todos os entrevistados comentaram que as decisões com conteúdo normativo que surgem a partir das deliberações do conselho pouco influem na política previdenciária, pois as reformas estruturais são implementadas pelo Congresso Nacional, sugerindo que o CNP pudesse ter mais poder para elaboração das normas previdenciárias de hierarquia superior, inclusive com possibilidade real de influenciar a política previdenciária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise das atas e dos depoimentos dos conselheiros entrevistados identificou-se a presença de apenas alguns elementos da Teoria Deliberativa, principalmente, aqueles relacionados à qualidade do debate durante o processo deliberativo desenvolvido pelo Conselho Nacional de Previdência.

O projeto do governo é preponderante para qualificar a participação social no Conselho Nacional de Previdência, vez que as pautas levadas à deliberação surgem do próprio governo. Desta feita, se o governo possui um projeto político mais voltado para a satisfação dos interesses sociais, as instituições tornam-se, efetivamente, mais participativas. Em contrapartida, se o governo não é tão aberto às demandas sociais, haverá um distanciamento natural entre o governo e a sociedade civil. Este distanciamento ficou nítido com a extinção do Ministério do Trabalho e da Assistência Social e a transferência do Conselho Nacional de Previdência para o Ministério da Fazenda na atual gestão do governo federal.

O desenho institucional contribui para que várias vozes passem a integrar o Conselho Nacional de Previdência Social com a possibilidade de partilhar o poder de decisão sobre as políticas previdenciárias. Apesar de estabelecer uma paritária partilha de poder formal, na leitura das atas e nas entrevistas com os conselheiros, percebe-se que a sua operacionalização não interfere na qualidade deliberativa e não propicia uma participação efetiva da sociedade civil como seria esperado pelo desenho institucional da referida instituição participativa.

Dentre os elementos deliberativos identificados nos debates dos temas propostos nas reuniões do Conselho Nacional de Previdência, destaca-se a pluralidades de temas, as explanações técnicas sobre os assuntos objeto de deliberação, a oportunidade de voz a todos os participantes do conselho. Ainda há exaustiva troca de razões nas reuniões, onde todos podem expor os motivos do seu voto ou do seu apoio a um determinado item da pauta de deliberação. Os grupos de trabalho, as oficinas e os congressos são importantes eventos para a formação dos conselheiros e para aumentar a qualidade do debate dos temas a serem deliberados.

No entanto, sobre a representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Previdência, nem todos os conselheiros possuem o direito ao voto nos temas colocados em pauta para deliberação, pois os suplentes não votam, a não ser que o conselheiro titular tenha faltado à reunião. No que toca à igualdade deliberativa dos membros do conselho, percebeu-se que os membros do governo é que controlam a pauta, o que limita a propositura de temas para deliberação pelos membros da sociedade civil, muito embora todos possam propor temas para discussão. Ademais, muitas vozes da sociedade civil, a exemplo dos desempregados e dos segurados facultativos, não possuem sequer assento no conselho o que demonstra a exclusão de alguns setores representantes da sociedade civil, que possuem interesse direto na política de previdência.

Não foi possível perceber um efetivo controle e fiscalização do Conselho Nacional de Previdência sobre a política previdenciária, pois as decisões normativas estruturais da política previdenciária são materializadas por meio de atos normativos editados pelo Congresso Nacional, sem passar pelo crivo dos membros do conselho. As decisões sobre a política orçamentária chegam ao conselho por meio de propostas do governo que não são claras aos conselheiros e nem possibilitam muitas flexibilizações durante a discussão e votação. A aprovação do orçamento é condição necessária para a continuidade da política previdenciária, o que acaba ocorrendo por unanimidade ou não dos membros do conselho Nacional de Previdência. Assim o processo de controle e fiscalização exercido pelo Conselho Nacional de Previdência acaba sendo “*pro forma*”, o que induz a uma baixa *accountability* da referida instituição participativa.

A grande maioria dos temas que contém os interesses da sociedade civil não chegam a se materializar em decisões de natureza deliberativa, tais como moções, recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Previdência. Ademais as decisões tomadas pelo conselho que se materializaram em decisões normativas não são capazes de prover mudanças

estruturais na política de previdência e na gestão do sistema de Previdência Social. Isto mostra que os resultados das deliberações do conselho pouco interferem na política previdenciária.

Em que pese a riqueza dos debates realizados nas reuniões mensais do Conselho Nacional de Previdência, não foram verificados elementos deliberativos suficientes a demonstrar a qualidade do processo deliberativo empreendido pelo Conselho Nacional de Previdência, ante a ausência de elementos suficientes a demonstrar a representatividade, a *accountability* e os resultados a nível de mudanças na política previdenciária e na gestão do sistema previdenciário. Daí conclui-se que o Conselho Nacional de Previdência não possui efetividade deliberativa como esperado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, D. R. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista Sociologia Política [online]**. v. 22, n. 50, p.175-199, 2014. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v22n50/11.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987314225011>.

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0250.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 nov. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**. Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4 ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005. ISSN 1806-5023. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 18 nov. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.5007/%x>.

BRANDÃO, M. Análise dos Desdobramentos do Conceito de Participação diante da Prática dos Conselhos da Assistência Social, Previdência Social e Saúde. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 45-68, jul/dez 2015. Disponível em: <<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/revistappp/article/view/1017/725>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução nº 1.212, de 10 de abril de 2.002. Aprova as alterações do Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência Social, incorporadas ao texto que integra esta Resolução. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 abr. 2002. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-110055-638.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.320, de 22 de maio de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 maio 2012. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120523-144119-751.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.321, de 04 de outubro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 out. 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121101-152657-495.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.322, de 23 de julho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1-322-de-23-de-julho-de-2014.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.323, de 28 de agosto de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1.323-de-28-de-agosto-2014.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.324, de 25 de setembro de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília,

DF, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1.324-de-25-de-setembro-de-2014.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.325, de 23 de julho de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1.325-de-23-de-julho-de-2015-Proposta-Or%C3%A7ament%C3%A1ria-2016.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.326, de 16 de setembro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 set. 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1.326-de-16-de-setembro-de-2015.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.327, de 24 de setembro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 set. 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1.327-de-24-de-setembro-de-2015.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.328, de 29 de outubro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 nov. 2015. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Resolu%C3%A7%C3%A3o-1.328-de-29-de-outubro-de-2015.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.329, de 25 de abril de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 abr. 2017. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Resolu%C3%A7%C3%A3o-MF_CNPS-n%C2%BA-1.329-de-25-de-abril-de-2017.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.330, de 30 de março de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 abr. 2017. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/cnpsres1330_17.03.30.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.331, de 30 de agosto de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 set. 2017. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/cnps1331_17.08.17.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.332, de 09 de agosto de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF,

20 dez. 2017. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/cnps1332_17.08.09.pdf.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.333, de 28 de setembro de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 nov. 2017. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/cnps1333_17.09.28.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.334, 03 de novembro de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 nov. 2017. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/cnps1334_17.11.03.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Conselho Nacional de Previdência Social. Resolução MPS/CNPS nº 1.335, de 18 de dezembro de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2017. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/cnps1335_17.12.18.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 set. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>. Acesso em: 31 ago. 2017.

CALAZANS, F. F.; SOUZA, M. V.; HIRANO, K. D.; CALDEIRA, R. M.; SILVA, M. L. P.; ROCHA, P. E. T.; CAETANO, M. A. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 47, n. 2, 2013. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8059/6847>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar/abr. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439/5023>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. (Org.) **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CORTES, S. M. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F. RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CUNHA, E. S. M. **Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos**. Belo Horizonte: UFMG, 2004. Disponível em: <>. Acesso em: 02 nov. 2017.

_____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. 2009. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/25117965/2145511573/name/tese+final+depositada.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 93-128, 2010. Disponível em: <<https://xa.yimg.com/kq/groups/25117965/779696586/name/Artigo+Livro+Finep+eleonora.doc>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

DELGADO, G. C.; SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C.; LUCINI, J. A. **A Participação Social na Gestão Pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)**. Texto para discussão n. 909. Rio de Janeiro: IPEA, set. 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2797/1/TD_909.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 12, p. 378-406, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v12n2/07.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 5-41, mar. 2001. Disponível em: <<http://www.archonfung.net/docs/articles/2001/FungDeepDemocPS.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 nov. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003>.

LAKATOS E. M. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 nov. 2017. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

LIMA, P. P. F. **Representação política e sociedade civil: um estudo sobre a representação política em Conselhos Nacionais**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Federal de Brasília. Brasília: UnB, 2014.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 6 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.

Acesso em: 20 nov. 2016.

SIMIONE, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal na Cidade de Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], p. 64-74, jan. 2017. ISSN 2175-5787.

Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1185>>. Acesso em: 25 out. 2017. doi: <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.1185>.

TATAGIBA, L. F. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.

Acesso em: 20 nov. 2016.

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; GURJÃO, F. V.; PORTO, E. C.; VIANA, B. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. **Encontro de Administração Pública e Governança**, Salvador, v. 3, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG569.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

TOLEDO, L. A.; SHIAISHI, G. F. Estudo de caso em pesquisas exploratórias qualitativas: um ensaio para a proposta de protocolo do estudo de caso. **Revista da FAE**, Curitiba, v.12, n.1, p.103-119, jan/jun. 2009. Disponível em:

<<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/288/195>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.

Acesso em: 20 nov. 2016.

VERGARA, S. C. Tipos de pesquisa em administração. **Cadernos EBAP/FGV**, Rio de Janeiro, n. 52, 1990. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12861/000055299_52.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 nov. 2017.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.

Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011b.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.

Acesso em: 20 nov. 2016.

CONCLUSÕES GERAIS

O trabalho teve como objetivo geral identificar e caracterizar os mecanismos institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social e analisar a efetividade da participação social do Conselho Nacional de Previdência Social, a partir dos elementos indicadores da qualidade do processo de deliberação democrática. A dissertação foi desenvolvida no formato de dois artigos. O primeiro artigo teve como objetivo identificar e caracterizar os mecanismos institucionalizados de participação social presentes no Regime Geral de Previdência Social de acordo com o desenho institucional apresentado por Avritzer (2008). Ao passo que o segundo artigo teve como objetivo analisar a efetividade da participação social na política previdenciária e na gestão no sistema de Previdência Social. Para tanto, foi analisada a qualidade do processo participativo-deliberativo e dos resultados produzidos pelo Conselho Nacional de Previdência com base na ausência ou presença dos elementos oriundos da Teoria da Democracia Deliberativa.

A partir dos resultados alcançados, percebe-se que no Regime Geral de Previdência Social há algumas instituições participativas responsáveis pelo diálogo entre a sociedade civil e a Previdência Social, tais como, o Conselho Nacional de Previdência, a Ouvidoria-Geral da Previdência Social e as Audiências Públicas. Cada uma destas instituições apresenta desenhos participativos diferenciados, o que pode ser explicado pela exigência normativa que criou estes mecanismos de participação social. Além da pequena presença de instituições participativas no Regime Geral de Previdência, os desenhos institucionais demonstram que há poucas oportunidades para os cidadãos participarem diretamente nos processos de tomada de decisão nas políticas previdenciárias e na gestão do sistema previdenciário. Contudo, os desenhos institucionais fornecem pistas importantes sobre a qualidade do processo democrático de deliberação, sendo um importante elemento de análise sobre a efetividade da participação na Previdência Social.

Ao realizar a análise das atas e dos depoimentos dos conselheiros do Conselho Nacional de Previdência identificou-se a presença de apenas alguns elementos indicadores da qualidade do processo deliberativo. Em relação ao projeto de governo, a participação social só esteve em pauta de discussão no CNP durante o governo do PT, cujo projeto político estava alinhado com a satisfação dos interesses da sociedade civil como um todo. Em contrapartida, durante o governo do PMDB, houve um distanciamento natural entre o governo e a sociedade civil, principalmente, com a extinção do Ministério do Trabalho e da Assistência Social e a transferência do Conselho Nacional de Previdência para o Ministério da Fazenda na atual gestão do governo federal.

O desenho institucional do CNP poderia contribuir para houvesse pluralidade de vozes e partilha do poder de decisão sobre as políticas previdenciárias. Todavia não foi possível perceber se este formato institucional propicia uma participação efetiva da sociedade civil em termos de qualidade do processo democrático de deliberação.

Apesar da riqueza técnica e da pluralidade de temas que integram os debates do Conselho Nacional de Previdência, as decisões não refletem os propósitos da sociedade civil, uma vez que a formação da pauta se dá pelo governo, restando pouco espaço para a sociedade civil participar da construção direta da pauta. Isto também denota a pouca representatividade dos membros do conselho que representam a sociedade civil.

Não foi possível perceber um efetivo controle e fiscalização do Conselho Nacional de Previdência sobre a política previdenciária, seja porque as decisões normativas estruturais da política previdenciária são materializadas por meio de atos normativos editados pelo Congresso Nacional, seja pela aprovação do orçamento como condição necessária para a continuidade da política previdenciária, o que acaba ocorrendo por unanimidade ou não dos membros do conselho Nacional de Previdência, sem a realização de uma discussão mais ampla.

A partir destes resultados, sugere-se que haja uma profunda reestruturação no Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência, a fim de incorporar mais setores da sociedade civil excluídos do processo deliberativo, tais como os desempregados e os segurados facultativos. Outra modificação importante seria a inclusão de itens na pauta que fossem propostos pelos membros da sociedade civil, aumentando, assim a representatividade dos seus membros e o número de decisões que realmente expresse os interesses da sociedade civil. Ainda o controle e a fiscalização poderiam ser aprimorados se os conselheiros possuísem mais conhecimentos técnicos sobre orçamento e do seu papel enquanto conselheiro.

Conclui-se que a participação social desenvolvida pelas instituições participativas do Regime Geral de Previdência não é efetiva, pois não foram verificados elementos deliberativos suficientes a demonstrar uma boa qualidade do processo deliberativo desenvolvido pelo Conselho Nacional de Previdência, ante a ausência de elementos suficientes de representatividade, de *accountability* de resultados capazes de modificar substancialmente a política previdenciária.

REFERÊNCIAS GERAIS

- ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**. Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- _____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRA, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28145/S2011964_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 fev. 2018.
- BRANDÃO, Márcia. Análise dos Desdobramentos do Conceito de Participação diante da Prática dos Conselhos da Assistência Social, Previdência Social e Saúde. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 45-68, jul/dez 2015. Disponível em: <<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/revistappp/article/view/1017/725>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.
- CALAZANS, F. F.; SOUZA, M. V.; HIRANO, K. D.; CALDEIRA, R. M.; SILVA, M. L. P.; ROCHA, P. E. T.; CAETANO, M. A. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 47, n. 2, 2013. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8059/6847>>. Acesso em: 02 nov. 2016.
- CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

DELGADO, G. C.; SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C.; LUCINI, J. A. **A Participação Social na Gestão Pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)**. Texto para discussão n. 909. Rio de Janeiro: IPEA, set. 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2797/1/TD_909.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

LESSA, I. J. **Gestão participativa e participação social: um estudo a partir da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (2003 – 2007)**. Rio de Janeiro: s.n., 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/2474/1/ENSP_Disserta%C3%A7%C3%A3o_Lessa_Iris_Jord%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2017.

MARTINS, F. J. O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: um estudo de caso no IPREVI–Viçosa/MG**. Viçosa: UFV, 2015. Disponível em: <<http://locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/7596/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21831470005>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: La otra cara del control. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.) **Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002.

PIRES, R. R. C., VAZ, A. C. N., ALMEIDA, A., SILVA, F. S., LOPEZ, F. G., ALENCAR, J. L. O. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SILVA, L. L.; COSTA, T. M. T. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, p. 159-173, 2016. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1019#.WDTIPlwXSfK>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

TELLES, G.; ZANIRATO, S. H. Políticas Sociais no Brasil: reflexões sobre a previdência social. **IV Congresso Internacional de História**. Maringá, p. 2227-2239, 2009. Disponível em: <<http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalhos/267.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.
Acesso em: 20 nov. 2016.

ZANIRATO, S. H. O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil. Maringá: Eduem, 2003.

APÊNDICE I
ROTEIRO PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Quais são os espaços institucionalizados de participação social existentes no Regime Geral de Previdência Social? Qual a importância destes espaços? Se existentes, estes espaços de participação se comunicam de alguma forma?
2. O funcionamento interno do CNP corresponde ao que está determinando no Regimento Interno? Se há alguma variação? Quais são estas variações?
3. Há necessidade de modificação das normas que regem a estrutura e funcionamento do CNP? Quais seriam as propostas de mudanças?
4. Como é a atuação do CNP e dos conselheiros e na elaboração de normas referentes ao Regime Geral de Previdência Social?
5. Como ocorre a interação entre os conselheiros/ouvidores/funcionários entre si e com os segurados do Regime Geral de Previdência Social?
6. Descreva o processo deliberativo no CNP. Como são propostos os temas? Como ocorrem os debates e a votação? Como as decisões se materializam?
7. As demandas sociais dos segurados do Regime Geral de Previdência Social chegam até o CNP? Se sim, como são atendidas?
8. Os mecanismos de participação social atuais permitem uma melhoria na tomada de decisões e uma maior abertura para a inserção do debate pelas camadas representadas no que se refere ao Regime Geral de Previdência Social?
9. Quais as principais mudanças e avanços implementados no Regime Geral de Previdência Social por meio dos canais de participação social instituídos?
10. Quais melhorias podem ser feitas a fim de propiciar uma maior abertura do sistema previdenciário e intensificar o diálogo com a sociedade civil?
11. De que maneira o CNP e cada conselheiro interfere no controle e fiscalização dos atos administrativos do INSS e do governo?
12. O projeto político do governo influencia de alguma forma a atuação do CNP e dos conselheiros? Se sim, como isto ocorre?

13. Na sua percepção, a sua atuação no CNP representa a sociedade civil? Em que medida se dá esta representação?
14. A proximidade dos conselheiros com os atores estatais que executam as decisões tomada pelo CNP influencia no processo de deliberação no CNP? Se sim, como isto ocorre?
15. Como ocorre o processo de indicação dos conselheiros pela entidade de classe?
16. Quais os eventos e ações que contribuem para a aprendizagem e o aumento da capacidade deliberativa dos conselheiros?