

A CARACTERIZAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS E SUA ATUAÇÃO NA GOVERNANÇA DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL

Diana Vaz de Lima
Doutora em Ciências Contábeis e Professora do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade de Brasília

Karine Cristiane de Oliveira Paiva
Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília

RESUMO: Este estudo tem como objetivo analisar como são estruturados e operacionalizados os conselhos dos regimes próprios de previdência social (RPPS) e a sua atuação na governança da previdência pública municipal. Foi realizada pesquisa tipo survey, mediante a aplicação de questionário aos conselheiros de RPPS de todas as regiões do Brasil. Os achados da pesquisa mostram que os conselhos de regimes próprios possuem natureza de representação vinculada funcional, composição múltipla e não paritária, relação do tipo orgânico com as politicas e programas setoriais, são órgãos deliberativos e com duração de mandato de dois a seis anos. Da perspectiva da governança, a legislação previdenciária estabelece ações que aumentam a eficiência e a efetividade dos RPPS, assegura que sejam instituídos mecanismos de controle e preserva a partilha de poder. Na prática, contudo, a maioria dos conselheiros assume suas funções sem qualquer experiência em previdência e toma decisões apenas com base no conhecimento que têm ou em atendimento a alguma orientação recebida.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos, Previdência Pública, Governança, Brasil.

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze how the councils of the own social security regimes (RPPS) and their actions in the governance of municipal public welfare are structured and operationalized. Survey research was carried out, through the application of a questionnaire to RPPS counselors from all regions of Brazil. The findings of the research show that the councils of own regimes have the nature of functional linked representation, multiple and non-parity composition, organic relationship with sectoral policies and programs, are deliberative bodies with a term of office of two to six years. From the perspective of governance, social security legislation establishes actions that increase the efficiency and effectiveness of RPPS, ensures that control mechanisms are in place and preserves power sharing. In practice, however, most board members assume their functions without any pension experience and only make decisions on the knowledge they have or follow any guidance received.

KEYWORDS: Councils, Public Welfare, Governance, Brazil

INTRODUÇÃO

Organizados sob a forma de canais de participação da sociedade, desde a Constituição Federal de 1988 os conselhos gestores vêm se firmando como uma forma inovadora de gestão pública. Distribuídos nas mais diversas áreas de atuação e promovidos pelo engajamento dos mais diversos atores, a existência dos conselhos gestores de políticas públicas passou a ser prevista na legislação brasileira federal, estadual e municipal.

De acordo com Buvinich (2014), em sua trajetória, o desenvolvimento dos conselhos gestores no Brasil passou por distintas fases até chegar aos atuais conselhos, na forma de espaços institucionalizados de participação política cuja função é incidir nas políticas públicas setoriais, produzindo decisões a partir da ampla discussão com setores da sociedade civil.

Os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos e fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implantado em todo o mundo da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada. Gohan (2006) esclarece que por meio dos conselhos busca-se a institucionalização da participação e a consolidação dessa cogestão pública, caracterizada pela atuação conjunta da sociedade, do governo e de outras associações.

Apesar de reconhecer a importância dos conselhos no modelo institucional brasileiro, Gomes (2003) sustenta que a literatura sobre o tema revela uma série de problemas associados à representatividade democrática e eficácia dos conselhos em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas. O pesquisador entende que do lado da representação governamental é necessário exigir a designação de representantes legítimos do governo, com capacidade e autoridade para decidir.

Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017) também reconhecem que as características formais que dão origem aos conselhos municipais no Brasil (aspectos regulatórios, fiscalizatórios e burocráticos) somadas a uma estrutura de governança adequada dessas instâncias reforçariam o aumento da confiança da sociedade civil na administração pública e uma maior eficiência na formulação de políticas.

Calazans (2010) esclarece que, diferentemente da origem dos conselhos das políticas públicas em geral, os conselhos de previdência não foram inicialmente criados em virtude da demanda da sociedade, uma vez que à época as instituições de previdência eram privadas e a participação do Governo se dava apenas na consecução das normas legais de funcionamento das Caixas. Entretanto, segundo o pesquisador, desde que o governo federal passou a fazer parte da gestão dessas instituições, a evolução da Previdência Social brasileira caminha em direção à busca pela profissionalização dos membros dos seus conselhos.

A CARACTERIZAÇÃO DOS GRANDES CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se trata de instâncias criadas a partir de uma concepção de gestão participativa, Nahra (2007) esclarece que é de se esperar que os conselhos gestores de políticas públicas sejam canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e pelo poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas. Portanto, os conselhos devem assinalar possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal (Gohn, 2006; Gohn, 2004), criando novas formas de contrato social por meio da ampliação da esfera social pública.

Buvinich (2014) lembra que o sucesso de um conselho não está restrito unicamente ao seu poder decisório, mas ao conjunto de elementos que conjugam pluralidade representativa, paridade e qualidade do processo deliberativo (da discussão), mas reconhece a importância da deliberação enquanto preceito legal profundamente impactante. Para Gomes (2003), aos conselhos gestores impõe-se o desafio de constituir espaço democrático destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo.

A capacidade deliberativa (o poder de decisão) é apontada pela maioria da doutrina como a efetiva partilha de poder político e o grande diferencial conferido aos conselhos na reforma constitucional. Buvinich (2014) acredita que sem essa capacidade os conselhos continuariam a exercer o papel de "conselho de notáveis" do início do século passado.

Diante de toda a expectativa gerada em torno da criação dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, Calazans *et al.* (2013) reconhecem que as dificuldades para sua institucionalização vão desde os aspectos institucionais – como o alcance do poder decisório e a possibilidade da perda de autonomia dos conselhos, até os aspectos sociais envolvidos, como o baixo grau de cultura política e a heterogeneidade dos interesses dos representantes da sociedade.

Ao caracterizar os grandes conselhos de políticas públicas, Draíbe (1998) expõe que os dilemas que os cercam vão desde a forma como esses conselhos são instituídos, os papéis que



exercem, até as chaves em que operam, adiantando que as respostas não são unívocas, revelando a necessidade de que mais estudos sejam realizados. Em seu trabalho, a pesquisadora classifica os conselhos, dentre outros critérios, de acordo com a natureza de representação, composição interna, inserção institucional e natureza de participação, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Classificação e caracterização dos grandes conselhos de políticas públicas.

Classificação	Grupos	Caracterização
Natureza da Representação	Vinculada	A representação das categorias sociais ou profissionais se faz por meio de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes
	Não Vinculada	Composto por membros da sociedade civil expressivos nas suas áreas de atuação, cuja indicação decorre de convite do governo ou por intermédio de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares.
	Mista	Convivem membros tanto da representação vinculada como da representação não vinculada.
	Vinculada Funcional	Os membros, por ocuparem uma determinada posição funcional, automaticamente participam do conselho.
Composição interna	Bipartites e Paritários	Formados por governo e sociedade civil, com o mesmo número de representantes para cada lado.
	Bipartites e não Paritários	Formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência do quantitativo entre ambos.
	Tripartites e Paritários	Trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços têm assento, sendo equivalente o número de membros de cada categoria.
	Tripartites e não paritários	Trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços têm assento, sem que haja equivalência numérica entre as partes.
	Múltiplos e Paritários	O Governo, os trabalhadores ou usuários, os empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, os representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo se fazem representar, sendo equivalente o número de membros de cada categoria.
	Múltiplos e não paritários	O Governo, os trabalhadores ou usuários, os empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, os representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo se fazem representar, sem que haja equivalência numérica entre as partes.
Inserção institucional	Absolutamente independentes.	
	Mantêm relações do tipo orgânico com as politicas e os programas setoriais.	
Natureza da participação	Opinativos	
	Deliberativos	

Fonte: Adaptado de Draíbe (1998, p.6-8)

Quanto à inserção institucional, Draíbe (1998) ainda apresenta como subgrupo os conselhos independentes da estrutura federal, que mantêm relações do tipo orgânico com as políticas e os programas setoriais, mas são formados a partir da posição funcional que os membros ocupam nos outros dois níveis de governo, como é o caso do Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS e do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde – CONASS. No que diz respeito à duração do mandato, Draíbe (1998) comenta que a legislação da quase totalidade dos conselhos prevê mandato dos membros, principalmente dos não governamentais, com duração limitada a períodos que variam entre dois e quatro anos, podendo haver recondução.

SOBRE O FUNCIONAMENTO E A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DOS REGIMES PRÓPRIOS

Cortes (2005) apresenta que a participação de representantes de trabalhadores em instâncias administrativas ou de fiscalização da previdência social remonta às caixas de aposentadorias e pensões e aos institutos de aposentadorias e pensões, mas a independência desses representantes frente às direções do órgão previdenciário e à sua capacidade de influenciar decisões variaram de acordo com a instituição e o período.

Mais recentemente, a previsão do funcionamento de conselhos de administração e fiscal dos RPPS encontra-se regulamentada na Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais de previdência para os servidores públicos, mas a legislação previdenciária não tratou da sua estrutura e funcionamento. Na prática, Calazans et al (2013) comentam que cada ente federativo institui seus conselhos por lei de iniciativa do Chefe do Executivo criando, geralmente, dois conselhos: um com função deliberativa (conselho de administração) e outro com função de fiscalização (conselho fiscal).

Na visão de Moreira e Goés (2015), seria salutar que o legislador tivesse inserido a necessidade de expertise técnica dos conselheiros dos RPPS, assim como foi feito no regime de previdência complementar, que exige que os membros dos conselhos deliberativo e fiscal tenham comprovada experiência no exercício de atividade na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria.

Moreira e Goés (2015) consideram que existem conselheiros que deliberam sem qualquer embasamento técnico e aprovam contas sem reflexão prévia sobre elas, simplesmente apondo suas assinaturas em relatórios, por não terem condições de entenderem o que estão homologando.

> "A capacidade deliberativa (o poder de decisão) é apontada pela maioria da doutrina como a efetiva partilha de poder político e o grande diferencial conferido aos conselhos..."

ESTUDOS
4 | CARACTERIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS

GOVERNANÇA E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

A discussão sobre governança no ambiente corporativo envolve a criação de mecanismos internos e externos que assegurem que as decisões corporativas sejam tomadas no melhor interesse dos investidores. O sistema de governança corporativa depende, em grande parte, do ambiente institucional no qual a entidade está inserida, havendo diferenças significativas nos sistemas de governança corporativa adotados pelos países (Silveira, 2002).

Ao tratar das redes de poder e governança local, Rover (2007) compreende o termo governança como a constituição de uma instituição que integre governos com grupos e atores sociais para realizar a gestão de políticas públicas, na qual se darão processos de negociações de interesses, em uma clara perspectiva de partilha de poder. Essa interpretação também está presente no estudo do Banco Mundial (2017), segundo o qual o conceito de governança está associado ao meio pelo qual os atores estatais e não estatais interagem para conceber e implantar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder, entendendo este último como a habilidade de grupos e indivíduos fazerem com que outros ajam em prol de seus interesses, bem como a capacidade de atingirem resultados específicos.

Enquanto no ambiente corporativo a governança se volta para a maneira como as corporações são governadas e administradas, no setor público a governança trata da aquisição e distribuição do poder na sociedade. Para Mello (2006), o que se observa é que, da perspectiva governamental, a governança não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de atendimento da legalidade e legitimidade.

No setor público a ênfase em governança reflete, de muitas formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolverem problemas públicos. De acordo com Peters (2013), esse processo envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas, mas, embora seja fácil identificar a lógica da governança e os mecanismos para atingir essas metas sejam bem conhecidos pela ciência política e administração pública, a governança ainda não é uma tarefa simples.



Em seu referencial básico de governança, o Tribunal de Contas da União – TCU do Brasil define governança no setor público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014), trazendo o termo governança quase como um sinônimo do conceito de controle.

O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do governo federal brasileiro, reproduz exatamente o conceito de governança apresentado no Referencial básico editado pelo TCU, não fazendo qualquer referência à partilha de poder.

Como se pode observar, há uma imprecisão conceitual no que diz respeito ao conceito de governança. Frey (2007) já havia observado esse fenômeno ao esclarecer que é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.

Ciente dessa realidade, Fukuyama (2013) alerta que como o conceito de boa governança não está bem estabelecido, especialistas diferentes podem pretender coisas diferentes ao responder à mesma pergunta de pesquisa. No presente estudo, essa análise estará limitada à atuação funcional dos conselheiros no âmbito dos RPPS.

AÇÕES DE GOVERNANÇA NOS CONSELHOS DE RPPS

No âmbito dos conselhos municipais, Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017) apresentam que o fenômeno da governança está relacionado com a capacidade de os conselheiros conseguirem pactuar normas claras, processos transparentes e democráticos, com *accountability* e controle externo efetivo, para produzirem nessas instâncias de participação um conjunto de boas práticas que levem ao aumento da confiança dos cidadãos na gestão pública.

Ao instituir o Manual Pró-Gestão, um programa de certificação institucional e modernização para a gestão dos regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Secretaria de Previdência – SPrev do Ministério da Economia busca reconhecer boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS.

De acordo com o Manual, a melhoria da governança do RPPS tem por finalidade assegurar o atingimento de sua missão institucional, com a preservação dos direitos dos segurados, a proteção dos interesses do ente federativo instituidor, a adequada gestão do patrimônio e a conformidade aos requisitos legais estabelecidos pelos órgãos de regulação e supervisão. Da perspectiva dos conselhos e conselheiros de regimes próprios, o Manual Pró-Gestão relaciona as seguintes ações:

a. *Relatório de governança corporativa*: deve ser periodicamente disponibilizado pelo site da unidade gestora como instrumento de transparência e de prestação de contas da gestão, trazendo, entre outros, os dados dos segurados, receitas e despesas; a evolução da situação atuarial; a descrição detalhada dos ativos, investimentos, aplicações financeiras e do fluxo de entradas e saídas de recursos; a publica-



ção das atividades dos órgãos colegiados e os canais de atendimento. Esse relatório deve ser previamente submetido à análise e aprovação do Conselho Fiscal e Conselho Deliberativo;

b. *Código de Ética*: deve retratar a missão da unidade gestora, sua visão e princípios, com a difusão entre seus colaboradores, para que estes tenham ciência de suas responsabilidades. Deve ser disponibilizado no site do RPPS e levado ao conhecimento dos seus servidores, dos segurados e de partes relacionadas;

c. *Política de investimentos*: deve definir o índice referencial de rentabilidade a ser buscado pelos gestores no exercício seguinte, estabelecendo estratégias de alocação, diretrizes e metas de investimentos, bem como permitir monitorar ao longo do ano, por meio de relatórios de acompanhamento, os resultados que forem sendo alcançados durante a sua execução. Devem ser acompanhados de parecer do Comitê de Investimentos e aprovação do Conselho Fiscal;

d. *Comitê de investimentos:* deve ser constituído no mínimo por três membros que mantenham vínculo funcional com o ente federativo ou com a unidade gestora do RPPS e se reunir com periodicidade mínima mensal, para deliberar sobre as alocações dos recursos financeiros, observados os limites estabelecidos na legislação previdenciária, avaliados a conjuntura econômica e o desempenho da carteira de investimentos;

e. *Transparência:* devem ser divulgados as políticas e os procedimentos continuados e permanentes que permitam fornecer informações aos diversos interessados segundo critérios gerais de acesso, uso e entendimento. Entre os documentos e informações mínimos a serem divulgados no site do RPPS estão os regimentos internos e as atas de colegiado;

f. *Definição de Limites e Alçadas:* deve estabelecer critérios e limites para a tomada de decisões relativas a atos administrativos que envolvam recursos orçamentários ou financeiros do RPPS, possibilitando o compartilhamento de responsabilidades entre seus dirigentes;

g. *Segregação das atividades:* deve-se evitar que um único agente tenha autoridade completa sobre parcela significativa de uma determinada transação (aprovação da operação, execução e controle);

h. *Ouvidoria:* deve haver no mínimo a disponibilização no site do ente federativo ou do RPPS de um canal de comunicação no modelo "fale conosco", para consultas, dúvidas, reclamações, denúncias, elogios e solicitações, que proporciona uma via de comunicação permanente entre a instituição e as pessoas ou grupos que nela possuem participação, investimentos ou outros interesses;

i. *Diretoria executiva:* a diretoria executiva deverá ser disciplinada pela legislação local e seus membros deverão ter formação educacional de nível superior, observadas certas especificações, de acordo com o nível de certificação;

j. *Conselho fiscal:* o conselho fiscal deve trazer preferencialmente composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, tendo a maioria dos membros formação de nível superior, com a presidência do Conselho Fiscal sendo exercida por um dos representantes dos segurados, que terá o voto de qualidade. O Conselho Fiscal deverá adotar as seguintes práticas: a) elaboração, publicação e controle sobre a efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos; b) elaboração de parecer ao relatório de prestação de contas, no qual devem constar os itens ressalvados com as motivações, recomendações para melhoria e áreas analisadas;

k. *Conselho deliberativo:* preferencialmente o conselho deliberativo terá composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, todos com formação superior ou especialização em área compatível, com a presidência do Conselho Deliberativo sendo exercida por um dos representantes do ente federativo, que terá o voto de qualidade;

l. *Mandato, representação e recondução:* a legislação local disciplinará o processo de escolha dos membros da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal. No caso dos membros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal, será observado mandato de duração mínima de um ano e máxima de três anos, limitando a recondução ao máximo de três mandatos consecutivos para o mesmo Conselho, como forma de assegurar sua renovação periódica.

De acordo com o Manual Pró-Gestão, cada uma dessas ações possui quatro níveis de aderência, que representam os diferentes graus de complexidade que poderão ser atingidos. A certificação em determinado nível dependerá de o ente demonstrar à entidade certificadora que atingiu esse nível em todas as ações avaliadas e, sendo conseguidos diferentes níveis de aderência nas ações, a certificação será determinada pelo nível mais simples dentre aqueles alcançados.

Como se pode observar, a legislação previdenciária estabelece tanto ações de governança que visem ao aumento da eficiência e efetividade dos RPPS, como as metas de investimentos, alocações de recursos financeiros; assegura que sejam instituídos mecanismos de controle, como o monitoramento da situação atuarial e de ganhos e perdas na carteira; preserva a partilha de poder, ao definir mandato, representação e recondução dos conselheiros, além de buscar assegurar a representação paritária e práticas de atuação nos respectivos conselhos.

OBJETIVO E METODOLOGIA DO ESTUDO

Considerando que a atuação dos conselhos dos RPPS pode ser crucial para assegurar o atingimento de sua missão institucional, o presente estudo tem como objetivo analisar como são estruturados e operacionalizados os conselhos dos regimes próprios de previdência social e sua atuação na governança da previdência pública municipal.

Para identificar essas motivações, foi elaborado questionário composto por 40 perguntas – 31 fechadas e nove abertas, cujo piloto foi validado em novembro de 2017 pelo presidente da Abipem e por um conselheiro de instituto de previdência municipal. Após ajustes efetuados na versão original, a coleta de dados se deu por meio de questionário online enviado aos participantes por meio da ferramenta *survey monkey.* O questionário foi enviado para conselheiros de RPPS de todas as regiões do Brasil, cujos contatos foram obtidos junto à Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais – Abipem, na seguinte distribuição – o percentual é o número de respondentes de cada estado com relação aos 192 respondentes:

O questionário ficou aberto para recebimento de respostas no período de novembro de 2017 a fevereiro de 2018. Foram obtidas 192 respostas completas, e a análise dos resultados foi realizada por meio de estatística descritiva.

UF	Quantitativo	Porcentagem
AC	3	1,56%
AL	0	0,00%
AP	1	0,52%
AM	2	1,04%
BA	4	2,08%
CE	1	0,52%
DF	3	1,56%
ES	0	5,21%
GO	6	3,13%
MA	2	1,04%
MT	9	4,69%
MS	9	4,69%
MG	15	7,81%
PA	4	2,08%
PB	2	1,04%
PR	23	11,98%
PE	10	5,21%
PI	1	0,52%
RJ	11	5,73%
RN	5	2,60%
RS	9	4,69%
RO	3	1,56%
RR	0	0,00%
SC	24	12,50%
SP	31	16,15%
SE	0	0,00%
TO	4	2,08%
Total	192	100,00%



RESULTADOS

A maioria dos conselheiros respondentes tinha entre 40 e 59 anos (67%), sendo 45% mulheres e 55% homens. Com relação à situação funcional, a maior parte declarou ser servidor público concursado no mesmo município onde atua como conselheiro (91%). Quanto à formação, 32% dos conselheiros concluíram o ensino médio e 55% possuem pós-graduação completa.

Com relação à experiência em conselhos, 42% dos conselheiros respondentes afirmaram que estavam no cargo há menos de dois anos, portanto ingressaram na última legislatura municipal, em 2017. Outros 42% dos conselheiros estavam no cargo de três a seis anos, ou seja, já faziam parte da legislatura anterior e foram mantidos na legislatura atual. Sobre a experiência antes de assumir o cargo de conselheiro, 82% dos respondentes afirmaram que não tinham experiência anterior à frente de regime próprio, nem haviam ocupado cargo de confiança municipal antes de serem conselheiros.

Quanto à composição dos conselhos, verificou-se que os regimes próprios possuem conselhos com representação vinculada funcional, ou seja, a indicação se faz em razão do cargo e não da pessoa: 36% foram eleitos e 58% tiveram algum tipo de indicação (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Tipo de representação



Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto à duração do mandato, 49% têm duração de três a seis anos, acima da média da literatura, que é de dois a quatro anos. Quando questionados sobre os benefícios que recebiam para participar de cada reunião, 60% dos conselheiros responderam não receber qualquer ajuda ou benefício e 27% afirmaram que recebem pró-labore ou jeton. Dos entrevistados, 50% afirmaram que participavam do Conselho de Administração (Administrativo ou Deliberativo), 29% participavam do Conselho Fiscal e 9% eram do Conselho ou Comitê de Investimentos.

Sobre os assuntos deliberados, no Conselho de Administração (CA) os assuntos mais recorren-

tes são a aprovação do plano de ação anual ou planejamento estratégico (25%) e o acompanhamento das metas financeiras e atuariais e os indicadores de gestão (25%). Apenas 18% dos conselheiros do CA assinalaram deliberar sobre a análise e homologação das propostas de atos normativos do RPPS e sua governança. Com relação ao Conselho Fiscal, a maioria dos conselheiros (27%) costuma deliberar sobre o exame do balanço anual, balancetes e demais atos de gestão.

Sobre o Conselho ou Comitê de Investimentos, 18% responderam que costumavam deliberar sobre como deve ser a formulação e a execução da política de investimentos e 18% sobre as alocações dos recursos financeiros, observados os limites estabelecidos na legislação previdenciária e na política de investimentos. Apenas 23% dos respondentes eram conselheiros que ocupavam a presidência do conselho e haviam sido escolhidos como presidente pelos próprios membros do conselho.

Ao tratar das ocorrências na gestão dos RPPS, a maioria dos respondentes (54%) observou que houve atrasos tanto na contribuição patronal como na contribuição do servidor.

Quando questionados sobre a certificação formal por entidade acreditada, 64% afirmaram não possuírem certificação. Com relação às capacitações/treinamentos realizados, 45% dos conselheiros respondentes declararam participações isoladas em encontros, seminários e congressos e 31% fizeram cursos em sistema financeiro, mercado financeiro e de capitais e fundos de investimentos. Apenas 11% atuam na formação de servidores e dirigentes, mas dando apenas apoio informal.

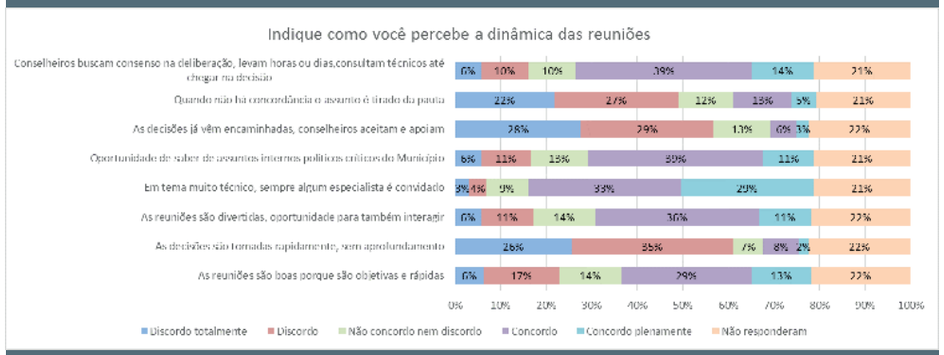
Ao responderem sobre o conhecimento prévio em RPPS ao assumir o cargo de conselheiro, apenas 11% já conheciam o tema, mas 64% aprenderam durante o exercício do cargo. Em uma autoavaliação, 50% se consideram preparados para a função, mas precisam de ajuda em questões específicas.

Verificou-se que a composição dos conselhos é múltipla e não paritária, tendo em média três membros representando segurados, três membros representando a prefeitura, um membro representando a câmara de vereadores e um membro representando a própria unidade gestora dos RPPS. Alguns regimes próprios ainda contavam com algum membro representando o tribunal de contas. Quanto às regras de recondução dos conselhos, 22% afirmaram que podiam ser reconduzidos uma única vez e de acordo com 13% não havia limite de mandatos consecutivos. Com relação à frequência das reuniões ordinárias, a grande maioria dos entrevistados costumava se reunir mensalmente.

Sobre a frequência das reuniões extraordinárias nos últimos 12 meses, 31% responderam ter participado de três a seis reuniões. Com relação à definição das pautas das reuniões do Conselho, de acordo com 28% dos conselheiros a pauta é definida pelo presidente do conselho e 19% dos respondentes participaram da definição da pauta das reuniões.

Sobre a atuação dos membros do Conselho, 28% dos respondentes deliberavam/decidiam exclusivamente com base no conhecimento que têm sobre o tema, e 18% seguiam o voto da maioria dos conselheiros. Questionados sobre como percebem a dinâmica das reuniões, 39% dos conselheiros respondentes concordavam que as reuniões são oportunidade de saber de assuntos internos políticos críticos do município e 39% concordavam que conselheiros buscam consenso na deliberação, levando horas ou dias em consulta a técnicos até chegar à sua decisão (Gráfico 2)

Gráfico 2 – Dinâmica das reuniões

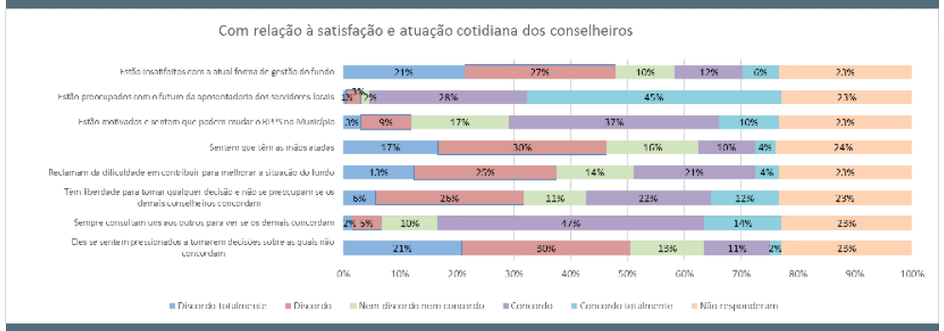


Fonte: Dados da pesquisa

Com relação à participação dos presidentes e superintendentes de RPPS nas reuniões do conselho, 55% declararam que o gestor do regime próprio participa regularmente das reuniões do conselho. Sobre a atuação dos presidentes/superintendentes de RPPS nas reuniões, 34% dos conselheiros afirmam que o gestor de RPPS se limita a apresentar a situação administrativa e financeira do RPPS, comenta dificuldades que têm enfrentado, e não interfere nas deliberações; para 28%, os gestores participam, sem direito a voto, porém esclarecendo todas as dúvidas sobre as matérias.

Questionados sobre a satisfação e atuação cotidiana dos conselheiros, 47% sempre consultam uns aos outros para ver se os demais concordam, e 45% estão preocupados com o futuro da aposentadoria dos servidores locais (Gráfico 3).

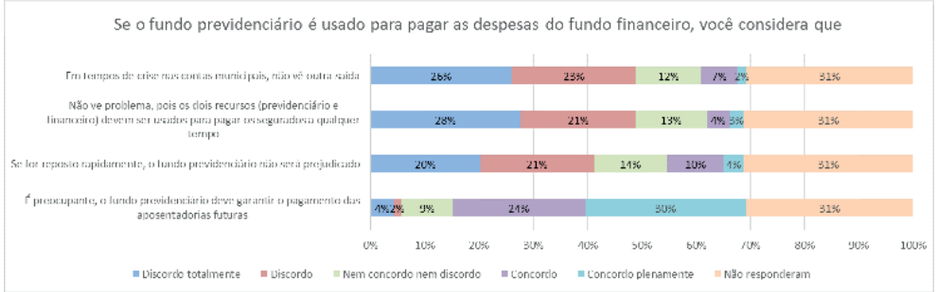
Gráfico 3 – Grau de satisfação e atuação dos conselheiros



Fonte: Dados da pesquisa

Ainda sobre a atuação do conselho, 41% concordam que o conselho constitui-se também como um órgão de fiscalização e interfere nas decisões envolvendo gestores e segurados do RPPS.
Para 35% dos respondentes, o conselho tem poder de decisão, cabendo ao presidente/superintendente do RPPS acatá-las. Ao questionar os conselheiros sobre a existência de atrasos de repasses por parte da prefeitura, 54% dos respondentes acreditam que idealmente o fato não deveria acontecer, uma vez que os recursos pertencem ao RPPS. Mas para 15% dos conselheiros isso não chega a ser um problema, afinal os benefícios previdenciários têm sido pagos em dia.
Ao tratar de uma situação específica envolvendo a gestão dos RPPS – segregação da massa – 30% dos respondentes discordam que o uso do fundo previdenciário para o pagamento de despesas do fundo financeiro seja preocupante. Para 23% dos respondentes, não há outra saída em tempos de crise (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Uso do fundo previdenciário



Fonte: dados da pesquisa

Sobre o equilíbrio das contas da previdência municipal, 24% dos conselheiros consideram que é um problema que em breve vai afetar as contas municipais e que o prefeito atual deve se preocupar. Mas para 20% dos respondentes não é um problema que afeta atualmente as contas municipais. Ao ser questionado sobre alternativas que devem ser adotadas nos RPPS em época de crise, entre outros comentários, os conselheiros responderam que é preciso ter cautela na aplicação dos investimentos, que deve haver o aumento gradativo das alíquotas, que os atrasos de repasses devem ser evitados e que o plano de carreira dos servidores deve ser revisto para se adequar às condições financeiras e atuariais dos RPPS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou como são estruturados e operacionalizados os conselhos dos regimes próprios de previdência social (RPPS) e a sua atuação na governança da previdência pública municipal, a partir da aplicação de questionário aos conselheiros de RPPS de todas as regiões do Brasil.
A revisão da literatura mostrou que os grandes conselhos de políticas públicas podem ser classificados quanto à natureza da representação (vinculada, não vinculada, mista e vinculada funcional), composição interna (bipartites, tripartites, múltiplos, com participação paritária ou não paritária), inserção institucional (absolutamente independentes ou mantidas relações do tipo orgânico com as politicas e os programas setoriais), e quanto à natureza da participação (opinativos ou deliberativos).
Ao analisar o termo governança sob a perspectiva do setor público, verificou-se que há uma imprecisão conceitual, sendo possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e a efetividade governamental, e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.
Com relação ao funcionamento e à composição dos conselhos dos regimes próprios, apesar de estarem previstos desde a vigência da Lei nº 9.717/1998, a legislação previdenciária não tratou da sua estrutura e funcionamento, porquanto na prática cada ente federativo institui seus conselhos por lei de iniciativa do chefe do Executivo criando, geralmente, dois conselhos: um com função deliberativa (conselho de administração) e outro com função de fiscalização (conselho fiscal).
Os achados da pesquisa mostram que os conselhos de regimes próprios possuem natureza de representação vinculada funcional, composição múltipla e não paritária, relação do tipo orgânico com as politicas e programas setoriais, são órgãos deliberativos e com duração de mandato de dois a seis anos.
A legislação previdenciária estabelece tanto ações de governança que visem ao aumento da eficiência e efetividade dos RPPS como assegura que sejam instituídos mecanismos de controle, além de preservar a partilha de poder. Na prática, contudo, a maioria dos conselheiros assume suas funções sem qualquer experiência em previdência e toma decisões apenas com base no conhecimento que têm ou em atendimento a alguma orientação que recebem. Uma evidência dessa afirmação é que, quando questionados sobre a hipótese de usar recursos do fundo previdenciário para pagar despesas do fundo financeiro, a maioria dos conselheiros não julga essa possibilidade como problema ou não vislumbra outra saída em tempos de crise, pois considera que os recursos do fundo devem ser usados para pagar os segurados a qualquer tempo.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial:** governança e a lei: visão geral. Washington DC: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2017. 79 p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717compilado.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 19 set. 2019.

BRONSTEIN, Michelle Muniz, FONTES FILHO, Joaquim Rubens, PIMENTA, Gabriel Alves. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O Mapeamento da Institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Municípios Brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, jan./fev. 2014.

CALAZANS, Fernando Ferreira et al. .A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 275-304, mar./abr. 2013.

CEZARE, Juliana Pellegrini. **Conselhos Municipais e Governança**: uma analise do conselho de representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André – SP. 2009. 177 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Ambiental) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CÔRTES, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.

DRAIBE, Sônia. A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa Nepp**, n. 35, p. 1-26, 1998.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 26, n. 3, july, pp. 347–368.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Governança democrática e poder local**. a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos,** São Leopoldo, RS, v, 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

GOUVEIA, Aline Gomes Peixoto. **Estrutura de governança e atuação dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais**. 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2003.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOREIRA, Valfran de Aguiar; GÓES, Cláudia. Gestão democrática dos conselhos municipais de previdência: instrumento de transparência dos regimes próprios de previdência social. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 36-55, jan./jun. 2015.

NAHRA, Clicia Maria Leite. Os conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares. **Revista Digital da Capacitação de Candidatos a Conselheiro(a) Tutelar - Conselho Tutelar - Eleições 2007**, CD-Rom, mar. 2009.

OLIVEIRA, Jaime A. A.; Teixeira, S. M. F. **(Im) previdência social**: 60 anos de história da previdência social no Brasil. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

PETERS, Guy Brainard. O que é Governança? **Revista do TCU**, Brasília, DF., n. 127, p.28-33, maio/ago. 2013.

ROVER, Oscar José. **Redes de poder e governança local**: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região oeste de santa catarina/Brasil. 2007. 123 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2007.

TCU Tribunal de Contas da União. Governança Pública: **referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. *Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014.*