

O CONTROLE SOCIAL EXERCIDO PELOS CONSELHOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS

Cláudia Fernanda Iten - Assessora Jurídica da ASSIMPASC

Maio de 2018

RESUMO

O objetivo deste artigo é debater sobre a aproximação dos conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS's na gestão dos regimes, visando construir um modelo de governança institucional que propicie à direção das organizações executoras, melhores condições políticas de interlocução e de gestão. Ainda, discorreremos brevemente sobre o histórico da legislação que regulamenta o regime próprio de previdência social, especialmente os dispositivos legais que tratam dos conselhos, suas funções e responsabilidades. Em seguida, o artigo trata detalhadamente de uma das funções exercidas pelos conselheiros que é o de controle social, demonstrando a importância do trabalho exercido pelos conselheiros no seu papel de gestores, fiscalizadores e controladores sociais, destacando que sem formação, conhecimento e informação não há poder de ação efetiva. Estes componentes são indispensáveis para o efetivo controle social e deve ser à base de ação nos conselhos. Além disso, necessário se faz que os conselheiros fortaleçam seus vínculos com os servidores para efetivar a representação que exercem junto aos conselhos.

Palavras-chave: Previdência Social. Regime Próprio de Previdência Social. Servidor Público. Conselho. Participação. Controle Social. Conhecimento. Representação.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços no âmbito dos direitos sociais e introduziu a garantia da participação popular e o exercício do controle social nas políticas públicas. Neste contexto de ampliação dos direitos sociais, a participação passa a ser percebida através do controle social da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Acerca dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS's, devido à magnitude do alcance da participação paritária nos regimes e diante da evolução e exigência legal da participação de Conselheiros no controle da gestão do regime serão explanados sobre a função e a importância da participação dos conselhos nos RPPS's, notadamente sobre o controle social exercido pelos seus conselheiros.

Destacaremos os princípios necessários que nortearão a boa e eficaz gestão previdenciária mediante participação social e, com isso, o controle social, destacando-se a autoridade democrática, transparência, responsabilização dos participantes, controle financeiro e qualidade da gestão e da supervisão.

O controle social é um conceito que se encontra em construção na realidade social brasileira em várias áreas, inclusive no campo da previdência do servidor público, sendo entendido como o processo no qual o conselheiro participa, em forma de representação, da definição, execução, acompanhamento e fiscalização da gestão do seu regime previdenciário.

Nos RPPS's a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior em razão de que os conselhos são indispensáveis por exigência legal e têm papel primordial na gestão e controle do regime previdenciário do servidor público,

porém, há desafios a serem superados para o melhor exercício do controle social dos conselhos notadamente à educação continuada e transparência constante dos atos.

Neste contexto o objeto deste artigo é tratar do controle social exercido pelos conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social, revelando-os como complemento indispensável a representatividade coletiva e ao controle institucional, visto seu papel deliberativo e fiscalizador, além de ser um mecanismo de governança corporativa.

2. DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, de caráter contributivo e solidário, é o regime previdenciário assegurado aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, como também das suas autarquias e fundações.

A Constituição Federal em vigor, em seu artigo 40, ao tratar do regime próprio de previdência dos servidores estabeleceu que: “Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (grifamos).

O regime próprio de previdência social é de natureza pública, filiação obrigatória, repartição simples, benefício definido, caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e aposentados e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Esse regime tem como finalidade garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados e também aos seus dependentes. Para que isso ocorra, deve haver contribuições previdenciárias acima citadas.

Os recursos recebidos são destinados unicamente para o pagamento dos benefícios previdenciários, com exceção para as despesas administrativas do RPPS.

Os benefícios previdenciários dos regimes próprios são do tipo benefício definido, composto de três componentes fundamentais:

- Patrimônio acumulado;
- Contribuições a serem recebidas;
- Benefícios a serem pagos.

Esse modelo impõe um complexo sistema de cálculo do seu custo e financiamento, exigindo um acompanhamento constante nas avaliações dos demonstrativos contábeis, financeiros e orçamentários. Esses demonstrativos devem ser disponibilizados para o conhecimento e acompanhamento dos servidores, como forma de fiscalizar e controlar os recursos. A transparência dessas operações mostra-se como fator fundamental para a boa gestão.

O custo previdenciário do regime próprio é financiado, em regra geral, pelas seguintes fontes de recursos: contribuições patronal; contribuições dos servidores ativos, aposentados e de pensionistas, estes dois últimos somente se perceberam proventos acima do teto instituído para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social; compensação previdenciária e rendimento das aplicações.

Os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos foram regulamentados pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, sendo esta lei o primeiro diploma legal a fixar 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.

2.1. DA EXIGÊNCIA LEGAL DOS CONSELHOS NOS RPPS'S E A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Importante trazer à tona os dispositivos legais que tratam da participação dos segurados nos conselhos dos Regimes Próprios de Previdência e da função dos conselheiros na qualidade de representantes dos segurados.

Vale salientar que a participação dos segurados é garantia constitucional, conforme o artigo 10 da Constituição Federal assim define: “Art. 10. 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”.

Ainda, especificamente no artigo 194 da Constituição Federal que trata da seguridade social, assim prevê:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

(...)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, **com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados**”.

Para a Orientação Normativa nº 02 de setembro de 2002 da Secretaria de Previdência Social, sobre a participação do servidor nos órgãos deliberativo, no seu artigo 28 estabelece que: “Na hipótese do regime próprio de previdência social possuir órgão deliberativo deverá

ser garantida a participação, no colegiado, de representante de servidor, ativo e inativo, e pensionista vinculado ao regime próprio de previdência social e indicado por organização sindical ou de classe”.

Segundo a Lei nº 10.887 de 18 de junho de 2004, no seu artigo 9º, a unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal deverá:

“Art. 9º ...

I – Contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento;

II – Procederá no mínimo a cada 05 (cinco) anos a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;

III – Disponibilizará, ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial”.

Além disso, a Lei 9.717 que trata da organização e funcionamento dos RPPS's assim estabelece:

“Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998

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

...

VI – pleno acesso dos segurados às informações relativas a gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares ativos e inativos,

nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objetivos de discussão e deliberação” (grifamos).

A organização administrativa do Instituto de Previdência compreenderá, dentre outros, os seguintes órgãos, nos termos do artigo 6^a, inciso I, da mencionada Lei nº 9.717/98:

“Art. 6º ...

I – Conselho Administrativo ou Curador, com funções de deliberação superior; II – Conselho Fiscal, com função de fiscalização orçamentária de verificação de contas e de julgamento de recursos; III – Diretor-Executivo, com função executiva de administração superior”.

Como se vê, cabe aos RPPS’s, em cumprimento à legislação, instituir os conselhos acima transcritos, cada qual com suas atribuições.

A composição dos conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS’s deverá ser paritária, compreendendo membros do ente empregador e dos próprios segurados, tanto dos servidores ativos quanto dos aposentados, visando um equilíbrio na condução dos trabalhos e na representatividade.

Esses membros, particularmente do núcleo de segurados, são escolhidos por eleição, buscando, dessa forma, independência na condução das suas atribuições, com mandatos pré-estabelecidos.

2.2. TRANSPARÊNCIA E FISCALIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Dentre outros requisitos para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, a Lei 9.717/98 chama a atenção para o princípio da publicidade,

transparência e efetividade. Para tanto, estabelece no inciso VI do art. 1º da referida lei que os Regimes Próprios devem garantir pleno acesso às informações relativas à sua gestão, determinando, também, a participação de representantes dos servidores públicos ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão, nos quais haverá discussão e deliberação sobre seus interesses (BORGES, 2003).

Nesse mesmo contexto, os §§ 3º e 5º do art. 2º da Lei 9.717/98 trazem regras relativas à publicidade dos números que envolvem os Regimes Próprios, adequando a Lei 9.717/98 aos regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, mostrando-se harmônicos com o texto constitucional.

Há obrigação legal dos gestores em prestar contas de sua atuação e, mais do que isso, de atenderem as metas estabelecidas e com a participação dos segurados na gestão do regime previdenciário mostrou-se a forma mais efetiva de se garantir que os gestores dos RPPS's atenderão a sua finalidade com eficiência e eficácia.

Todavia, é necessário também que se propicie a formação de conhecimento suficiente para avaliar e validar essas prestações de contas e mais, que se ofereça uma melhor instrumentalização para que se possa responsabilizar os gestores previdenciários que se pautarem por uma atuação não muito digna e eficaz.

Como sabemos, no intuito de implementar as normas gerais para a previdência própria, o então Ministério da Previdência Social, à época, chegou a estruturar órgãos destinados a fiscalizar a Previdência Funcional de Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Visando incentivar os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade o Ministério da Fazenda, através da Subsecretaria de RPPS implantou o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência

Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - "Pró - Gestão RPPS", com adesão facultativa.

Relativamente à fiscalização da gestão dos RPPS's, além da auditoria direta e indireta exercida pelo atual Ministério da Fazenda, Secretária de Previdência, esta atribuição deve ser regulamentada na esfera de cada um dos entes federados, pela legislação que o institui e a disciplina, sempre tendo em conta que, como decorrência da regra inserta no artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta também é uma atribuição inerente aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público.

A natureza da atividade de fiscalização e acompanhamento desempenhada pelo Ministério da Fazenda como órgão integrante da administração federal direta é em parte limitada pois deve sempre respeitar a autonomia dos respectivos órgãos integrantes de pessoas jurídicas distintas (no caso, Estados e Municípios membros da Federação).

Atualmente, o principal instrumento de vinculação dos RPPS ao acompanhado e supervisão por parte do Ministério da Fazenda se dá pela administração do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. O ente que não atende ou não comprova o atendimento aos critérios exigidos para emissão de CRP fica impedido de contratar com bancos públicos federais e de receber transferências voluntárias da União.

Já a fiscalização local, sabemos, deve ser fortemente exercida pelos conselhos dos RPPS's, sendo os de administração que são instâncias de caráter deliberativo ou consultivo, com a missão de fiscalizar e acompanhar os regimes próprios e os conselhos fiscais que são órgãos de controle interno, voltados para a fiscalização da gestão e com caráter consultivo.

Salienta-se que a sociedade também pode ser afetada pelas decisões tomadas nas unidades gestoras de regime próprio, por se tratarem de uma instituição pública.

Conforme o art. 195 da CF/88 “a seguridade é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Deste modo, caso ocorram insuficiências financeiras no RPPS a responsabilidade de aportes provém, observado os preceitos legais, do ente público que o instituiu, incorrendo também na priorização da manutenção dos benefícios previdenciários aquém da melhoria de outras políticas (saúde, educação, infraestrutura, dentre outros) que visem o bem-estar da sociedade civil, razão pela qual, ressalta-se a importância do controle social a ser exercido pelos conselhos dos RPPS's.

3. DOS CONSELHEIROS DOS RPPS'S E A RESPONSABILIDADE

Conselho do latim “*conciliam*” deriva do verbo consulo/consulere. Ato de ouvir alguém, submeter algo à deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso.

Conselhos são espaços de participação da sociedade ou de um grupo representativo nas políticas públicas, na gestão e fiscalização da instituição e são instrumentos de controle social.

Importante destacar a relevância dos órgãos de controle social interno - os conselhos dos RPPS – foco deste artigo, pois se constituem canais de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre segurados e patrocinadores do Regime Próprio de Previdência. É um espaço onde se partilha o poder e tem como função social a efetivação de uma gestão democrática e participativa, cumprindo assim os preceitos constitucionais.

Conforme citado, os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização ou de deliberação.

A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

A instituição de conselhos dos RPPS's e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para a boa gestão do regime de previdência dos servidores públicos municipais.

Da mesma forma que as outras políticas públicas, os conselhos dos RPPS's também correm o risco de perderem sua autonomia devido à aproximação das rotinas burocráticas, podendo se transformar num espaço mais técnico que político.

Ademais, o argumento de que o conteúdo técnico das atribuições necessárias ao exercício da função de conselheiro inibe, por si mesmo, seu exercício, é aplicável aos RPPS's, haja vista o elevado grau de complexidade da matéria previdenciária.

As regras previdenciárias tendo como objeto os conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social e a inclusão dos membros dos conselhos na responsabilidade civil e criminal, na qualidade de participantes da condução dos trabalhos juntamente com os dirigentes do órgão ou entidade, estão previstos no artigo 8º e parágrafo único da Lei nº 9.717/98, vejamos:

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

Denota-se que a legislação busca assegurar o fim da impunidade diante da má gerência ou gestão da coisa pública e também em face da omissão, oferecendo aos segurados (servidores) e ao patrocinador (ente) maior segurança de que os recursos e os benefícios previdenciários estarão sendo geridos em estrita consonância com a lei, a lisura, a probidade e o bom senso.

3.1. DO CONTROLE SOCIAL EXERCIDO PELOS CONSELHOS DOS RPPS'S

No Brasil, os conselhos das entidades públicas constituem-se como um ponto de encontro entre o Estado e a sociedade, cujo retrato institucional precisa estar bem alinhado para garantir-se a real e efetiva representatividade, transparência e preservação do interesse público.

Como menciona Coutinho (2013), os conselhos gestores de políticas públicas foram pensados como órgãos deliberativos de composição paritária que visam garantir a participação da sociedade civil sobre os atos e decisões do Estado, por meio de um processo de gestão conjunta das políticas sociais. Assim, os conselhos de políticas públicas funcionam, também, como “canais de articulação de demandas e interesses”.

Além disso, há a discussão cada vez mais acentuada sobre a necessidade de investir na governança das entidades com o objetivo de profissionalizar a gestão e os gestores e, dessa forma, produzir maior eficácia e eficiência na aplicação dos recursos públicos e também no cumprimento das normas relativas à concessão dos benefícios previdenciários. Para isso, necessário se faz orientar e instrumentalizar os RPPS's que dispõem de sistema de governança ampliado para que possam estabelecer a sua missão objetivamente e estabelecer estratégias claras visando a boa e eficaz gestão.

Do ponto de vista operacional, ao cobrar mais transparência dos RPPS's facilita a atividade dos órgãos de controle e ao firmar decisões da direção, ou mesmo induzi-las, estimula um maior compromisso com os resultados de interesse do Instituto.

A preocupação da sociedade brasileira com o controle da administração pública vem, acertadamente, aumentando sobremaneira. E, especificamente acerca dos conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social, dentre as suas várias atribuições e competências, um deles é o controle social.

Sabemos que o controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988 enquanto instrumento de participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeiro e técnico-operacional, com caráter democrático e descentralizado. O controle do Estado deve ser exercido pela sociedade na garantia de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no acompanhamento, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.

Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da gestão e podemos citar como instituições de apoio ao controle social, o Ministério Público, Tribunal de Contas e como mecanismos de apoio as ouvidoria, audiências públicas, assembleias.

Sendo os conselheiros dos RPPS's os emissários dos servidores e do Ente, são eles que, por lei, definem políticas, objetivos, metas e alcances, bem como, o controle e a fiscalização sobre a realização dessas. Devem desempenhar vários papéis relacionados à garantia do funcionamento eficiente do RPPS enriquecendo a entidade com o conhecimento que possuem e o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional

que deve ser realizado pelos conselhos dos RPPS's visando à melhor gestão e fiscalização dos recursos públicos.

A legislação e a doutrina reconhecem que a participação dos Conselheiros no controle social é indispensável para uma gestão completa e eficaz, tornando-os mais transparentes e suscetíveis ao controle da sociedade.

Os que reconhecem as vantagens do funcionamento dos conselhos (TATAGIBA, 2002) entendem que a sociedade exerceria um papel mais efetivo de fiscalização e controle, na medida em que estivesse mais próxima do poder público, imprimindo uma definição democrática na gestão dos recursos.

Na gestão do RPPS o controle social deve ser instrumento de transparência, fiscalização e democracia. Exercer o controle social é fundamental para o fortalecimento do RPPS enquanto instituição previdenciária e ocorre por meio de:

- a) Controle externo
 - Ministério da Fazenda;
 - Tribunais de Contas dos Estados.
- b) Controle interno
 - Conselho Deliberativo;
 - Conselho Fiscal.

O controle social dos conselhos revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, visto seu papel deliberativo e fiscalizador, além de ser um mecanismo de governança corporativa e o conhecimento é indispensável para o efetivo controle social e deve ser à base de ação nos conselhos. Além disso, necessário se faz que os Conselheiros fortaleçam seus vínculos com os servidores para efetivar a representação.

As consequências de um controle social efetivo por parte dos conselhos dos RPPS's são um resultado mais efetivo; maior transparência; valorizar o patrimônio do RPPS que é são

os contribuintes, servidores e o ente; e valorização da entidade para o ambiente que vive/atua em sua função.

Não bastasse isso, o eficaz controle social exercido pelos conselhos dos RPPS's reflete diretamente nos segurados do regime e na sociedade como um todo. Tratando-se o Instituto de seguridade social uma instituição pública, financiada por todos na forma do artigo 195 da Constituição Federal de 1988 e, caso haja insuficiências financeiras no RPPS a responsabilidade de aportes é do ente público que o instituiu, incorrendo na priorização da manutenção dos benefícios previdenciários em detrimento ao custeio das despesas e investimentos na área da saúde, educação, infraestrutura, que visem o bem-estar da sociedade civil, destacando-se, assim, a importância o controle social que deve ser plenamente exercido pelos conselhos dos RPPS's.

Ainda, cabe destacar a regulação como forma intrínseca de controle social através de normas e instituições.

3.2. DAS PRINCIPAIS DIRETRIZES QUE DEVEM NORTEAR A GESTÃO PREVIDENCIÁRIA VISANDO O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

Dentre as diretrizes para elaboração de políticas e gestão previdenciária mediante participação social, destacam-se a autoridade democrática, transparência, responsabilização dos participantes, controle financeiro e qualidade da gestão e da supervisão.

A participação social ou o controle social não implica na perda de autoridade do Estado ou das administrações públicas. A administração pública pode definir o grau de participação e na maioria das vezes, tem o diálogo social como uma das opções para o processo decisório. Ouvir os beneficiários, institucionalizar formas de participação e

democratizar o processo decisório são ações que não devem enfraquecer a RPPS, mas sim, fortalecê-lo.

A transparência é necessária a qualquer forma de participação. Para poder participar de forma produtiva, é preciso ter acesso aos assuntos que são objeto da participação. A transparência também permite responsabilizar os participantes pelas suas colocações e desenvolver um controle financeiro eficaz.

No entendo, para a participação e o controle social funcionar, é fundamental que os participantes tenham bom nível técnico e conheçam bem os assuntos sendo tratados. A qualidade da participação é fundamental para os bons resultados.

Ainda, como já discorrido, os Conselheiros e gestores têm responsabilidade na gestão do regime, na concessão dos benefícios, na aplicação dos recursos previdenciários, dentre outras atividades interentes à gestão previdenciária. Todos os atos da gestão e administração do RPPS devem ser registrados em atas, a fim de responsabilizar os agentes da governança pelos seus atos e omissões.

O controle financeiro deve ser constante e as aplicações devem ser dar em total consonância com as normas de aplicação estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Visando permitir o pleno controle financeiro das receitas, o RPPS deverá manter o registro contábil individualizado das contribuições previdenciárias e promover a correta escrituração contábil. Assim, os conselheiros, fiscalizadores que são do RPPS, podem acompanhar e proceder ao devido controle financeiro do regime previdenciário.

A qualidade da gestão do regime previdenciário deve ser o objetivo, o norte a ser seguido pelos gestores e Conselheiros. Sabemos que a eficiência da administração pública como um todo envolve a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços.

A gestão do RPPS, dentre outros aspectos, deve objetivar uma gestão pública previdenciária de qualidade, moderna e eficiente, direcionada essencialmente aos segurados.

Assim, torna-se fundamental a busca pela eficiência, economicidade, adequada administração do patrimônio público e a prestação de serviços revestidos com qualidade, sempre em cumprimento à legalidade.

Acerca da supervisão, muito embora a Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS que é o órgão do Ministério da Fazenda responsável pela formulação da política de previdência social e pela supervisão de programas e ações das entidades vinculadas, assim como pela proposição de normas gerais para organização e manutenção dos RPPS's, cabem aos agentes de governança e aqui estão incluídos os Conselheiros, em seu exercício de supervisão, observar a existência de má conduta ou descumprimento de obrigações legais na gestão do RPPS.

Essas diretrizes precisam ser o norte da gestão do RPPS em um contexto onde o marco legislativo seja claro, coerente e aplicável, estipulando as regras a serem seguidas na busca por administração democrática e de baixo custo.

3.3. DESAFIOS A SEREM SUPERADOS PARA O MELHOR EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DOS CONSELHOS

Há desafios a serem superados no sentido de fortalecer a participação efetiva nos conselhos, especificamente no exercício do controle social e, sabemos, todos os esforços são meritórios.

O estabelecimento de uma política de educação continuada para os conselheiros verifica-se indispensável. Ações de capacitação dessa política devem ser frequentes. Sem formação, conhecimento e informação não há poder de ação e, uma vez que o poder no campo social provém do conhecimento, torna-se primordial democratizá-lo junto aos conselhos dos RPPS's.

O exercício das funções dos Conselheiros, dentre elas o controle social, sem o devido conhecimento pode tornar-se inócua. Portanto, devem partir dos próprios colegiados as iniciativas de aproximação com os servidores e a adoção de mecanismos que promovam seu reconhecimento por parte deles.

Acerca da promoção de práticas educativas como instrumento, especialmente, para (i) ampliação de conhecimentos do servidor acerca do seu regime previdenciário; (ii) permitir que o servidor tenha conhecimento do funcionamento e das práticas do Instituto; (iii) melhorar o funcionamento do Instituto.

No caso específico da previdência, a educação é particularmente importante devido às características peculiares. O incentivo às práticas educativas na área previdenciária é relevante para lidar com algumas circunstâncias que, uma vez contornadas, resultariam no melhor controle social por parte dos conselhos.

Dentre os fatores que ensejam ações de educação previdenciária no setor de previdência, destacam-se: carência da cultura de planejamento de longo prazo; complexidade e especificidade dos termos e legislação aplicada aos RPPS; e alto nível de responsabilidade exigida dos membros dos conselhos dos RPPS.

A escassez de educação previdenciária é um dos fatores que explica a falta de conhecimento dos servidores sobre o Instituto, mais especificamente as atividades desenvolvidas pelo RPPS, todas que devem ser em observância e em cumprimento à legislação, desde a concessão de benefícios, manutenção dos mesmos, aplicação dos recursos, dentre outros.

O regime previdenciário, mais especificamente o RPPS, apesar de sua extrema importância para o servidor segurado, é um dos assuntos menos compreendidos pelos servidores públicos. Isso porque, para que os servidores sejam capazes de compreender, são necessários conhecimentos, ainda que básicos, nas áreas legal, previdenciária, atuária e

governança, um conjunto complexo que, atualmente, está além do dia a dia da maioria dos servidores.

Porém, é a educação que pode auxiliar os servidores e, ainda, auxiliar as atividades dos conselhos dos RPPS, especialmente no exercício do controle social, ao proporcionar educação previdenciária aos segurados, fortalecendo a habilidade, a confiança e a compreensão necessárias para o bom funcionamento do regime próprio.

Ainda, a viabilização das ações de controle social exercida pelos conselhos deve ser praticada pelos gestores previdenciários já que se torna claro que o funcionamento desses colegiados depende, em boa parte, da estrutura e dos subsídios técnico-operacionais que devem ser viabilizados pelos gestores.

Tudo isso deve ser norteado por uma causa legítima: a consolidação do RPPS passa pelo fortalecimento do controle social. Essa deve ser a visão e missão dos gestores, dos conselheiros.

Salientamos que os fatos acima podem ser considerados dilemas no que diz respeito ao funcionamento dos conselhos de RPPS, em particular nos Municípios. Chamamos de dilema as dificuldades que não podem ser simplesmente afastadas, mas superadas mediante processo de construção coletiva.

É imprescindível que adotemos políticas e estratégias de enfrentamento dessas questões no âmbito dos conselhos de RPPS para fazer dessas dificuldades operacionais, oportunidades de superação.

Além disso, estudos já demonstraram que maiores níveis de transparência estão diretamente ligados ao fortalecimento do controle social e à redução dos desvios e da corrupção.

A transparência no modelo previdenciário dos servidores é fundamental para o envolvimento da participação dos servidores em sua gestão e exigir o aperfeiçoamento de

mecanismos de controle e transparência que possibilitem o acompanhamento da sociedade em geral. Além disso, é essencial para que haja compreensão sobre a natureza dos mecanismos que regem esta modalidade previdenciária, cuja eficácia depende das atividades de fiscalização e controle dos conselhos no seu papel de controladores sociais.

Na Administração Pública a transparência é desdobramento do princípio da publicidade e tem sido gradualmente fortalecida por novos diplomas legislativos, dentre os quais pode ser citada a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação - LAI, que estabeleceu importantes diretrizes, como: a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitação; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento a uma cultura de transparência, diretrizes estas que contribuem com o desenvolvimento, aprimoramento e especialmente o exercício do controle social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo iniciou pela menção à Constituição Federal de 1988 que trouxe avanços no âmbito dos direitos sociais, introduzindo a garantia da participação popular e o exercício do controle social nas políticas públicas.

Em um Estado Democrático de Direito, em que os direitos fundamentais da pessoa humana e a soberania popular estão garantidos constitucionalmente, não cabe, ou não deveria caber, qualquer procedimento que vise ao desvio de interesse das discussões da coletividade.

As entidades públicas têm responsabilidade na gestão, qualquer que seja sua finalidade. Para isso, devem atender a normas constitucionais, sobretudo em relação ao controle interno.

E os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS’s necessitam de instrumentos de controle eficazes e eficientes para cumprir com o seu papel de gestores e fiscalizadores, que são os conselhos. Tais instrumentos são o resultado da soma de um controle social efetivo, dotado de maior organização e autonomia e gestores mais dispostos a cumprirem o papel de representantes dos segurados do regime.

Neste artigo restou claramente demonstrada a necessidade da participação dos conselhos no seu papel de controladores sociais, tornando os conselhos dos RPPS espaços de fiscalização e deliberação garantindo a efetividade do direito constitucional de participação dos servidores públicos na administração de seus regimes próprios de previdência social.

As formas de controle social são variadas tanto aos objetivos que perseguem quanto às formas e mecanismos de participação. Entretanto, esse controle social deve ser imbuído de princípios e destacamos os da transparência e responsabilidade.

Portanto, não restam dúvidas de que o controle social é um complemento imprescindível ao controle institucional realizado pelos conselhos dos RPPS’s.

Seu exercício é fundamental uma vez que contribui para a boa e correta gestão. O controle social, associado ao processo de transparência pública, ocasiona contribuições evidentes ao processo de democratização da informação. No entanto, para que este continue sendo efetivo, é importante a capacitação permanente, ficando evidenciado que ainda há desafios a serem superados visando o melhor exercício do controle social dos conselhos.

Como conclusão, verifica-se que a gestão democrática dos conselhos dos RPPS’s ainda necessita de avanços, sendo que a responsabilidade, educação continuada e a transparência devem fazer parte do caminho a ser percorrido para que a gestão da previdência

social brasileira aumente a sua eficácia, potencializando os resultados das deliberações e fiscalizações dos conselhos, dotando de efetividade o direito constitucional de participação dos segurados nos seus regimes previdenciários de vinculação, visando o exercício do controle social no regime através dos conselhos.

REFERÊNCIAS

BORGES, Alice Gonzalez. Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Lei n° 9717, 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.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Diálogo Social e Gestão Participativa**. Coleção Previdência Social, Série Debates. 289 p. Brasília: MPS, 2003

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.