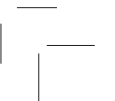
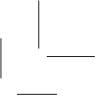


PREVIDÊNCIA SOCIAL:

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE





ISABELLA MONTEIRO GOMES

Mestre em Direito Público pela PUC-MG
Professora do curso de especialização a distância da PUC Virtual
Professora do Centro Universitário Newton Paiva e da
Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete

PREVIDÊNCIA SOCIAL:

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE



Belo Horizonte
2011



CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Gustavo Corgosinho
André Cordeiro Leal	Jorge Bacelar Gouveia - Portugal
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	José Luiz Quadros de Magalhães
Dhenis Cruz Madeira	Luciano Stoller de Faria
Felipe Peixoto Braga Netto	Luiz Moreira
Frederico Barbosa Gomes	Mário Lúcio Quintão Soares
Gilberto Bercovici	Renato Caram
Gregório Assagra de Almeida	William Freire

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2011.

Plácido Arraes
Editor

Avenida Brasil, 1843/loja 110, Savassi
Belo Horizonte/MG – CEP 30.140-002
Tel: (31) 3286-2308

Capa: Vladimir Oliveira Costa
Diagramação: Ailton Mendes
Revisão: Alexandre Bomfim

G633 Gomes, Isabella Monteiro
Previdência social: democracia,
participação e efetividade /
Isabella Monteiro Gomes.
Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.
140 p.
ISBN: 978-85-62741-06-7

1. Previdência social. I. Título.

CDD: 341.67

CDU: 351.54

Elaborada por: Maria Aparecida Costa Duarte
CRB/6-1047

www.arraeseditores.com.br
arraes@arraeseditores.com.br

Belo Horizonte
2011

AGRADECIMENTOS

Ao meu Anjo da Guarda, que tem me acompanhado incessantemente, me protegido e intercedido para que eu consiga atingir meus objetivos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Lásaro Cândido da Cunha, por ter contribuído ainda mais para meu despertar pelo Direito Previdenciário, por ouvir e discutir sobre as minhas inquietações, e pela atenção e carinho na transmissão do conhecimento.

Ao Prof. José Adércio L. Sampaio, pelo carinho e disposição para infinitas discussões relacionadas à democracia.

Aos meus pais, por toda a paciência, principalmente em relação à desorganização gerada pela pesquisa, por compreenderem minha ausência e por compartilharem minhas experiências, me incentivando sempre.

À Sofia, pela paciência, por entender minhas mudanças repentinas de humor e continuar me ouvindo com o mesmo carinho, e também pela cumplicidade e, principalmente, amizade.

Ao Samuel e à Natália, pela grande torcida, preocupação e por todas as nossas conversas...

Ao Michel, que acompanhou mais de perto os momentos finais, e mais árduos, dessa caminhada e, ainda assim, permaneceu pacientemente ao meu lado, tornando tudo bem mais agradável, leve e feliz. Espero que esse tempo se multiplique.

Aos queridos companheiros de jornada:

Letícia Junger, Rogéria Rocha e Christiane Soares, inseparáveis desde o primeiro dia!!! Meninas, tudo foi mais fácil, divertido e enriquecedor na companhia de vocês. À Letícia ainda, por nossos almoços semanais, momentos de descontração essenciais para manter nosso bom equilíbrio..

Luciano Diniz, que se tornou um grande amigo, por me ouvir e compreender, mostrando sempre o lado bom dos acontecimentos, e por compartilhar as inquietações, as angústias, as mudanças de humor, as dúvidas e, também, a amizade, as novidades, as risadas, os textos, as aulas, as bancas de monografia....

Marcelo Moura e Gabriela Moura, por nossos encontros virtuais diários, geradores de incentivo para continuar escrevendo sempre, e em que dividíamos nossas dúvidas, choro e, claro, as últimas novidades.

Aos queridos integrantes do NAP – Unidade São Gabriel, Michelle Nascimento Alves, Felipe Peixoto França, André Siqueira Sales, Fábio Couto Gonçalves, Gustavo Lima Leite, Ana Karoline Pacheco Teixeira e Maria Carolina Gomes Batista, sem os quais essa pesquisa não teria se concretizado, por nossas discussões jurídicas, pelo aprendizado e incentivo.

Às amigas Alessandra Brandão e Wânia Triginelli, pelo incentivo, confiança e, claro, por nossos lanches das quintas-feiras e tudo o que nele estava incluído.

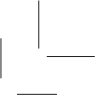
Aos demais amigos, que aqui não foram citados, mas, nem por isso, esquecidos, sou grata, porque, mesmo de longe, me acompanharam e torceram por mim.

Nunca é demais lembrar que é pela associação livre de vontades que o poder se cria. Desenvolver a capacidade da população de exercer a cidadania, isto é, a capacidade de saber escolher, efetivar as escolhas e se beneficiar delas, é a mola central desse processo, como nos ensina mais uma vez o Professor Francisco de Oliveira. Isso é o que deve preocupar centralmente os governantes democráticos.

Por esse novo olhar sobre as experiências inovadoras, o conceito de cidadania se transforma. De um reconhecimento passivo de direitos individuais estabelecidos e uma manifestação periódica do direito de escolha de seus representantes, cidadania passa a significar uma ação coletiva, afirmativa e cotidiana pela construção de novos direitos. Uma ação que precisa ser valorizada, estimulada e reconhecida em toda sua legitimidade pelos governantes democráticos.

Silvio Cássio Bava

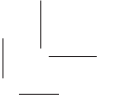
VII



LISTA DE TABELAS

TABELA 1	
RELAÇÃO DE REUNIÕES E ATAS PRODUZIDAS PELO CNPS NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1997/2002 E 2005/2008. BRASIL – 2008	84
TABELA 2	
AMOSTRAGEM DA PRESENÇA DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NAS REUNIÕES DO CNPS. BRASIL – 2008.....	86
TABELA 3	
AMOSTRAGEM SOBRE A MANIFESTAÇÃO DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NAS REUNIÕES DO CNPS. BRASIL – 2008	87
TABELA 4	
AMOSTRAGEM SOBRE A APRESENTAÇÃO DE PROGRAMAS, PALESTRAS OU ESTUDOS NAS REUNIÕES DO CNPS. BRASIL – 2008.....	88
TABELA 5	
AMOSTRAGEM SOBRE O CUMPRIMENTO DA PAUTA DO DIA E SUGESTÃO DE TEMA PARA A REUNIÃO SEGUINTE. BRASIL – 2008.....	89
TABELA 6	
AMOSTRAGEM SOBRE OS RESULTADOS PRODUZIDOS NAS REUNIÕES – EDIÇÃO DE REGULAMENTOS DELIBERATIVOS. BRASIL – 2008	90

IX



LISTA DE SIGLAS

ADCT	–	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	–	Advocacia Geral da União
ANC	–	Assembleia Nacional Constituinte
CEME	–	Central de Medicamentos
CENTRAPE	–	Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil
CGT	–	Confederação Geral dos Trabalhadores
COBAP	–	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
CNA	–	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC	–	Confederação Nacional do Comércio
CNF	–	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI	–	Confederação Nacional da Indústria
CNM	–	Confederação Nacional dos Municípios
CNPS	–	Conselho Nacional de Previdência Social
CNT	–	Confederação Nacional do Transporte
CONTAG	–	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CR/88	–	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CUT	–	Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV	–	Empresa de Processamento de Dados da Previdência
FUNABEM	–	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	–	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
LBA	–	Legião Brasileira de Assistência
IAP	–	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	–	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
INAMPS	–	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	–	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	–	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPAS	–	Ministério da Previdência Social
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
RI	–	Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência Social
SINPAS	–	Sistema Nacional de Previdência Social
SDS	–	Social-Democracia Sindical
SINTAP	–	Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas

SUMÁRIO

PREFÁCIO	XV
Capítulo I	
INTRODUÇÃO	1
Capítulo II	
A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988...	5
2.1 ESTADO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: A CONTEXTUALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	7
2.2 CARÁTER DEMOCRÁTICO E DESCENTRALIZADO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DA PREVIDÊNCIA: O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	26
Capítulo III	
DEMOCRACIA E AS CONCEPÇÕES DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	37
3.1 A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA SEGUNDO HABERMAS	39
3.2 A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA SEGUNDO CHANTAL MOUFFE	49
3.3 A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA SEGUNDO AMY GUTMANN E DENNIS THOMPSON.....	57
	XIII

Capítulo IV	
DEMOCRACIA DELIBERATIVA E O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	71
4.1 SOCIEDADE CIVIL, ESPAÇOS PÚBLICOS E FORMAÇÃO DA VONTADE COLETIVA	74
4.2 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO ESPAÇO PÚBLICO DE DEBATE	81
Capítulo V	
CONCLUSÃO	97
REFERÊNCIAS	103
ANEXO	115

PREFÁCIO

A participação da sociedade civil brasileira na formulação, fiscalização ou na discussão técnica ou política dos projetos de reformas do sistema previdenciário continua, em todos os segmentos sociais, inclusive no âmbito das universidades, notadamente das faculdades de Direito, apenas incipiente.

Dentre as várias razões históricas e sociológicas dessa grave apatia, podem seguramente ser apontadas a nossa ausência de vivência democrática por longo período e a omissão de estudos e pesquisas específicos, envolvendo as diversas disciplinas mais diretamente relacionadas ao tema, seja no âmbito dos programas de graduação ou pós-graduação, nos cursos de Direito, História, Economia, Demografia e afins.

Não obstante incontestável essa defasagem histórica, alguns trabalhos de pesquisa inovadores já apontam para novas perspectivas, conforme o estudo desenvolvido pela professora Isabella Monteiro Gomes, autora da pesquisa sobre a atuação do Conselho Nacional de Previdência Social, na perspectiva da democracia deliberativa e popular, assentado na previsão inscrita na Constituição Federal de 1988.

Com efeito, advinda de inédita participação popular para os padrões da sociedade brasileira, a Constituinte que culminou com o Texto Constitucional de 1988 semeou esperanças, além de lançar grandes desafios e compromissos para as gerações presente e futura.

Nesse contexto, a Previdência Social, ungida para o Texto Constitucional, apesar de continuar com seu caráter contributivo, beneficiando apenas segurados e dependentes, incluída pelo artigo 194 da Constituição Federal como espécie do sistema denominado Seguridade Social, passou por ampla

revisão, notadamente na forma (possibilidade) de universalização do acesso ao denominado Regime Geral de Previdência Social e na fixação do “*carater democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*” (Inciso VII do art. 194, com redação da emenda 20, de 16.12.1998).

Por sua vez, estabelecido na Constituição Federal o princípio da democratização na gestão e formulação das políticas de Previdência Social, caberia, então, à sociedade civil (aposentados, trabalhadores da ativa, empresários e o povo em geral) e aos respectivos governos que se sucederam ao ano de 1988 dar vida à nova ordem Constitucional.

Por isso, o brilhante trabalho de pesquisa que resultou na produção da dissertação de mestrado da Professora Isabella M. Gomes, o qual teve o prazer de orientar, trouxe o debate teórico da democracia deliberativa e participação popular, conjuntamente ao exame da atuação do Conselho Nacional de Previdência Social, particularmente a contar de 1997 (ano que marca o início de pressões e lobbys internos e externos para reforma do sistema previdenciário). Aliás, fruto dessas pressões, foram aprovadas no Brasil algumas Emendas Constitucionais (emendas 20, 41, 42 e 47) em matéria previdenciária e inúmeras leis ordinárias.

Em razão disso, era de se esperar que a atuação do Conselho Nacional de Previdência Social, ao tempo desse turbilhão de reformas constitucionais e legais do sistema previdenciário, merecesse amplo debate no Conselho.

Todavia, na pesquisa desenvolvida pela Professora Isabella constam dados estarecedores da passividade do CNPS, cuja omissão ou superficialidade dos debates realça o déficit de participação democrática da sociedade civil na gestão e formulação de políticas previdenciárias ou no contraponto das propostas de reformas previdenciárias tão avidamente defendidos por grupos ou setores da economia de mercado, interno e externo.

Por tudo isso, a Editora e a autora Isabella Monteiro Gomes merecem aplausos, esperando-se que a ótima pesquisa estimule a edição de novos trabalhos, cujos resultados seguramente contribuirão para o aperfeiçoamento da democracia e especialmente da participação mais ativa da sociedade civil no sistema previdenciário, essencial para a geração atual e fundamental para as gerações futuras.

Lásaro Cândido da Cunha

Mestre em Direito Processual e Professor de Direito Previdenciário da PUCMinas. Doutor em Direito Constitucional pela UFMG e advogado.