

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**

**CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE  
DEMOCRACIA DELIBERATIVA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E SUA  
EFETIVIDADE**

**Isabella Monteiro Gomes**

**Belo Horizonte**  
**2009**

**Isabella Monteiro Gomes**

**CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE  
DEMOCRACIA DELIBERATIVA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E SUA  
EFETIVIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Professor Orientador: Doutor Lásaro Cândido da Cunha.

**Belo Horizonte**

**2009**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

G633c                      Gomes, Isabella Monteiro  
                                Conselho Nacional de Previdência Social: um estudo sobre  
                                democracia deliberativa, participação popular e sua efetividade /  
                                Isabella Monteiro Gomes. Belo Horizonte, 2009.  
                                124f.

                                Orientador: Lásaro Cândido da Cunha  
                                Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de  
Minas  
                                Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.

                                1. Democracia. 2. Participação do cidadão. 3. Conselho  
                                Nacional de Previdência Social. 4. Espaços públicos. 5.  
                                Legitimidade. 6. Efetividade. I. Cunha, Lásaro Cândido da. II.  
                                Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de  
                                Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 342.34

Isabella Monteiro Gomes

**Conselho Nacional de Previdência Social: um estudo sobre democracia  
deliberativa, participação popular e sua efetividade**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Direito da Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais.

---

Prof. Dr. Lásaro Cândido da Cunha (orientador) – PUC Minas

---

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria – PUC Minas

---

Prof. Dr. Wagner Balera – PUC São Paulo

Belo Horizonte, 30 de janeiro de 2009.

## 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 ouvido 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, 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, não poderia faltar, os nossos lanches das quintas-feiras e tudo que nele estava incluído.

Aos demais amigos, que aqui não foram citados, mas, nem por isso, esquecidos, sou grata, porque mesmo de longe, 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

## RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é marcada pela consagração aos direitos fundamentais, adotando a democracia, em sua vertente deliberativa, como um dos meios de sua efetivação. Para tanto, foram estabelecidos mecanismos a fim de incentivar a participação popular na gestão administrativa, buscando a legitimação da atuação da Administração Pública, bem como transparência e controle sobre seus atos. Dessa forma, foi criado o Conselho Nacional de Previdência Social, cumprindo o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da Previdência Social no Brasil, efetivando-se a gestão quadripartite – com a participação de representantes do Poder Público, dos empregadores, dos trabalhadores em atividade, dos trabalhadores aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguro Social. O Conselho Nacional de Previdência Social, como um espaço público institucionalizado para discussões acerca das matérias relacionadas à Previdência Social, possui como principal atribuição deliberar sobre seu desenvolvimento, com foco nas prioridades apontadas por seus membros integrantes, além da fiscalização das ações governamentais. Assim, a presente dissertação pretende analisar a efetividade da atuação do mencionado Conselho, demonstrando a importância da instituição e do desenvolvimento de meios que possibilitem o envolvimento da sociedade civil na gestão pública administrativa, colocando-a como co-responsável pela realização do interesse público, no processo de escolha das políticas públicas adotadas pela Administração Pública, constituindo-se como mecanismo importante para concretização da democracia no Brasil. Ainda, como a utilização do poder comunicativo pode conferir legitimidade às decisões políticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** DEMOCRACIA DELIBERATIVA - PARTICIPAÇÃO POPULAR - CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – ESPAÇOS PÚBLICOS DISCURSIVOS – LEGITIMIDADE - EFETIVIDADE.

## RÉSUMÉ

La constitution de La République Fédéraliste du Brésil de 1988 est marquée par La consécration des droits fondamentaux adoptant la démocratie dans son côté délibératif comme un moyen de sa validité. Pour cela, quelques mécanismes ont été établis à fin d'encourager la participation populaire dans la gestion administrative, cherchant la légitimation de l'action de l'Administration Publique, ainsi que la transparence et le contrôle sur ses acts. De cette façon, a été crée le "Conselho Nacional de Previdência Social" (Conseil National de Sécurité Sociale), exécutant un caractère démocratique et décentralisé de la gestion administrative de la Sécurité Sociale au Brésil, validant la gestion quadripartite – avec la participation de représentants du Pouvoir Publique, des employeurs, des travailleurs en activité, des travailleurs en retraite et bénéficiaires de l'Institut National de Sécurité Sociale. Le Conseil National de Sécurité Sociale en tant qu'un espace publique institutionnalisé pour des discussions concernant les questions relatives à la sécurité Sociale, a comme principale attribution délibérer sur son développement, focalisant les priorités reperées par ses membres, et a encore comme tâche la surveillance des actions gouvernementales. Ainsi, la présente dissertation prétend analyser la validité du travail du Conseil cité, démontrant l'importance de l'institution et du développement de moyens qui possibilient l'engagement de la société civile dans la gestion publique administrative, la plaçant comme co-résponsable par la réalisation de l'intérêt publique concernant le processus de choix de politiques publiques adoptées par l'Administration Publique, se constituant comme un mécanisme important pour l'accomplissement de la démocratie au Brésil. Je démontre encore la légitimité apportée par l'utilisation du pouvoir comunicatif aux décisions politiques.

**MOTS – CLEFS:** DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE – PARTICITATION POPULAIRE – CONSEIL NACIONAL DE SÉCURITÉ SOCIALE – ESPACES PUBLIQUES DE DISCOURS – LÉGITIMITÉ - ÉFFECTIVITÉ.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Relação de reuniões e atas produzidas pelo CNPS no período compreendido entre 1997/2002 e 2005/2008. Brasil - 2008.....	91
TABELA 2	Amostragem da presença de representantes da sociedade civil nas reuniões do CNPS. Brasil - 2008.....	92
TABELA 3	Amostragem sobre a manifestação de representantes da sociedade civil nas reuniões do CNPS. Brasil - 2008.....	93
TABELA 4	Amostragem sobre a apresentação de programas, palestras ou estudos nas reuniões do CNPS. Brasil - 2008.....	94
TABELA 5	Amostragem sobre o cumprimento da pauta do dia e sugestão de tema para a reunião seguinte. Brasil - 2008.....	94
TABELA 6	Amostragem sobre os resultados produzidos nas reuniões - edição de regulamentos deliberativos. Brasil - 2008.....	96

## LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
AGU - Advocacia Geral da União  
ANC – Assembléia 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 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

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Estado e Direitos Fundamentais: a contextualização da Previdência Social no Brasil.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da Previdência: o Conselho Nacional de Previdência Social .....</b>	<b>35</b>
<b>3 DEMOCRACIA E AS CONCEPÇÕES DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....</b>	<b>44</b>
<b>3.1 A concepção de democracia deliberativa segundo Habermas .....</b>	<b>46</b>
<b>3.2 A concepção de democracia deliberativa segundo Chantal Mouffe.....</b>	<b>56</b>
<b>3.3 A concepção de democracia deliberativa segundo Amy Gutmann e Dennis Thompson .....</b>	<b>64</b>
<b>4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>78</b>
<b>4.1 Sociedade civil, espaços públicos e formação da vontade coletiva.....</b>	<b>80</b>
<b>4.2 Participação da sociedade civil e o Conselho Nacional de Previdência Social como espaço público de debate .....</b>	<b>88</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>107</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>119</b>

## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

As crescentes transformações pelas quais temos passado nas últimas décadas, neoliberalismo e globalização, culminam na necessidade de reorganização do modo de atuar do Estado, tendo em vista, especialmente, a crise do sistema de representação política.

Em conseqüência disso, a participação popular começa a ganhar significativa importância, a fim de aumentar a legitimidade das políticas públicas, propiciando maior controle, pelos cidadãos, das decisões políticas adotadas em todas as esferas do poder estatal.

É sob essa perspectiva, que a Constituição da República de 1988 é considerada marco simbólico contra o autoritarismo que assolou o país nos anos que a antecederam, devido à consagração dos direitos fundamentais, especialmente resguardando as liberdades individuais e exaltando o princípio de proteção à dignidade da pessoa humana.

Adotando-se a democracia, foi garantido a todos o direito, agora inviolável, ao voto direto, secreto, universal e periódico, que se tornou cláusula pétrea. A ampliação da participação popular também foi garantida com a instituição da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo, todos visando ao desenvolvimento do sistema político e ao fortalecimento da cidadania, com a pretensão de que o cidadão faça parte da Administração.

Nesse contexto, a cidadania no Estado Democrático de Direito descreve uma relação de reciprocidade entre o Estado e o cidadão, vez que este, agora, é também sujeito ativo responsável pela consecução de determinadas ações. A cidadania, assim como o princípio da dignidade da pessoa humana, é preceito constitucional normativo, ou seja, vincula a atuação da Administração Pública na formação dos atos administrativos e na constituição dos processos decisórios.

Além desses mecanismos de participação, a CR/88 tratou de lançar em seu texto outros meios de integração da sociedade na gestão pública administrativa,

---

<sup>1</sup> Optou-se por apresentar o presente trabalho segundo as normas da língua portuguesa vigentes antes da internalização do Novo Acordo Ortográfico, realizada pelo Decreto n. 6583, de 29 de setembro de 2008, considerando que, (i) a pesquisa e sua elaboração foram iniciadas em período anterior à data do mencionado decreto e, (ii) que as normas seguidas permanecem vigentes até 31 de dezembro de 2012, termo final da fase de transição, sendo que posteriormente, as devidas alterações serão promovidas.

configurando a vertente deliberativa da democracia, dentre as quais, destacamos a gestão da Seguridade Social, que deverá ser, a partir de então, democrática e descentralizada, com a participação da comunidade. Tal determinação veio com o objetivo de se concretizar a proteção social como direito social fundamental, conforme estabelecido em seu art. 6º.

Pretendendo cumprir a mencionada determinação constitucional, foi criado o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), haja vista que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas cumprem o objetivo de realizar a gestão democrática, possuindo a função de formular, definir e controlar a implementação de políticas públicas consideradas prioritárias pela sociedade.

Corroborando com esta tese, necessário ressaltar que, é dever do Estado a publicidade e a moralidade, princípios constitucionais que informam toda a Administração. Isto porque a finalidade do princípio da publicidade, a transparência, é proporcionar à sociedade e órgãos responsáveis a ciência dos atos públicos podendo impugná-los, se viciados ou se estiverem em desacordo com a moralidade administrativa e a legalidade. Já a moralidade administrativa cumpre a função de objetivar e normatizar a conduta do agente público no desempenho de sua atividade, devendo tanto o agente, como a Administração Pública, atuar em conformidade com princípios éticos.

Dessa forma, o Estado, buscando o desenvolvimento da democracia, deve priorizar o exercício da cidadania. E, assim, trabalhar para que a cada pessoa se sinta responsável não só pela escolha de seus governantes, mas também pela escolha da forma que querem ser governados.

A ampliação e o desenvolvimento dos instrumentos de participação servirão para fundamentar a escolha das políticas públicas prioritárias e assim legitimar a atuação administrativa. É o grau de participação que vai conferir transparência e legitimidade à gestão administrativa, possibilitando aumento da qualidade e eficiência dos serviços públicos.

Diante disso, o presente trabalho pretende aprofundar o debate acerca da democracia em sua vertente deliberativa, por meio da análise da atuação do CNPS, estudando o contexto histórico de sua instituição, bem como, apurar o grau de participação popular em seu funcionamento com a finalidade de se atestar ou não a efetividade de suas decisões no gerenciamento administrativo da Previdência Social.

Para tanto, a presente dissertação foi dividida em três capítulos. O primeiro aborda a evolução histórica da Previdência Social, possuindo como base o próprio desenvolvimento dos paradigmas do Estado e suas principais características, demonstrando também a evolução dos direitos fundamentais e, por conseguinte, as transformações do termo cidadania, considerado conceito aberto, cuja aceção irá variar de acordo com os períodos históricos.

O marco inicial deste capítulo é a configuração do Estado Liberal, passando pelo Estado de Bem Estar Social e, finalmente, a instauração do Estado Democrático de Direito. A análise possui como foco o Estado Brasileiro, pretendendo-se destacar como se deu a criação da Seguridade Social e o desenvolvimento da Previdência Social até se chegar à instituição do CNPS.

Neste ponto, serão descritos todos os atos normativos relativos à sua criação, estrutura, organização, competências e funcionamento.

O segundo capítulo trata das concepções da democracia em sua vertente deliberativa, analisando os modelos propostos por quatro balizados autores: Habermas, Chantal Mouffe, Amy Gutmann e Dennis Thompson.

Por ser a democracia também um conceito aberto, permitindo sua contínua transformação, inovação e recriação, observa-se uma vasta gama de concepções. Até mesmo o termo democracia deliberativa, apresenta diversas peculiaridades, consonantes com o pensamento de cada teórico sobre a matéria.

Nesse percurso, serão traçadas as principais características da democracia deliberativa, segundo o entendimento de cada autor, em busca do núcleo comum em todos eles.

Finalmente, o terceiro capítulo é reservado à análise da efetividade da participação popular no CNPS, possuindo como pano de fundo a teoria da democracia deliberativa. Para tanto, restará comprovado o viés deliberativo pelo qual perpassa toda a CR/88, enfatizando-se a participação de novos atores sociais na gestão pública administrativa, por meio da institucionalização de espaços públicos discursivos, acarretando na formação da vontade pública – definição das políticas públicas prioritárias para a consecução do interesse coletivo - como requisitos para a legitimação da atuação do Poder Estatal.

## 2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição da República de 1988 adotou a expressão “Seguridade Social”, em seu art. 194, estabelecendo um amplo sistema de proteção social, universal e solidário, buscando assegurar a todos, indistintamente, saúde, previdência e assistência. Fala-se em sistema, porque a própria norma determina que as ações da Seguridade deverão ser realizadas de forma integrada e articulada pelo Poder Público e pela sociedade (BRASIL, 1988),

A seguridade social é, no contexto constitucional, o conjunto de medidas por meio das quais tanto o ideal da redução das desigualdades quanto o escopo da solidariedade social são concretizados (BALERA, 2005, p. 13).

É justamente a conexão entre os segmentos da Seguridade Social é que irão garantir a cobertura e o atendimento integral a todos os indivíduos (BALERA, 2003).

Dessa forma, apesar de segmentos com características distintas conforme se verá neste capítulo, não se deve compreendê-los como estanques ou isolados tampouco como representantes de interesses diversos, visto que a própria integração contribui significativamente para se atingir o bem estar do protegido (MARTINEZ, 1992).

A previdência social é o segmento que proporciona amparo financeiro para manutenção de vida digna ao segurado e sua família em situações de contingências sociais diversas, tais como maternidade, velhice, doença, acidente, morte, reclusão e até mesmo pobreza. Apesar das deficiências, oferece proteção ampla, daí a obrigatoriedade de vinculação e contribuição. Nela há a conjugação da economia compulsória de todos, considerando a capacidade contributiva de cada um, com a divisão dos riscos sociais.

A previdência social é também meio de redistribuição de renda, na medida em que garante a sobrevivência de inúmeras famílias, incluindo-se aqui, o pagamento de benefício aos trabalhadores rurais, incorporados pelo sistema apenas em 1988, sem, todavia, a suficiente contrapartida contributiva. Segundo informações do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a previdência é responsável por uma parcela significativa da renda dos Estados e Municípios e o custeio de seus

benefícios ultrapassa os valores correspondentes aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (MPAS, 2000).

A distribuição de renda promovida pela previdência social é corolário do princípio da seletividade e distributividade, previsto no parágrafo único do art. 194 da CR/88, na medida em que “autoriza o legislador a distribuir proteção previdenciária na medida da necessidade de cada um para que possa atender a todos, promovendo, desse modo, o bem-estar e justiça sociais” (SOUZA, 2007, p. 13).

É ainda, sistema solidário, haja vista que as contribuições, em um dado momento, servem para custear benefícios que estão sendo concedidos contemporaneamente. É o chamado pacto entre as gerações, firmado na confiança e solidariedade entre elas<sup>2</sup>.

Outro aspecto importante que envolve a solidariedade, segundo Horvath Júnior (2004), é que ela possibilita a distribuição dos efeitos econômicos das contingências para o maior número de pessoas, quando a CR/88 determina que todos contribuam para o sistema.

Feitas essas considerações, pretende-se aqui, demonstrar como a evolução dos paradigmas do Estado – Liberal, Social e Democrático – influenciaram diretamente no desenvolvimento da previdência social, até consagrá-la como direito social fundamental na CR/88, posto que inseridos num amplo contexto histórico, social e econômico.

E nesse contexto, analisar a instituição do Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS) como órgão viabilizador da participação da sociedade civil na gestão pública, portanto, espaço de debate capaz de contribuir para o exercício da cidadania e efetivação da previdência social como direito social fundamental.

---

<sup>2</sup> No mesmo sentido, muito bem ensina Faria (2006), em relação ao regime próprio de previdência do servidor público adotado em nosso ordenamento jurídico, contributivo e solidário, evidenciado o pacto entre as gerações, ressaltando-se que, a partir da EC n. 41, de 19 de dezembro de 2003, ficou estabelecida a contribuição dos servidores inativos.

## 2.1 Estado e Direitos Fundamentais: a contextualização da Previdência Social no Brasil

As mazelas do nosso modelo estatal, surgidas em decorrência da ineficácia das prestações positivas implantadas desde o surgimento do Estado Social, exigiram a construção de um novo modelo em que fosse valorizada a participação cidadã como co-responsável pela sua gestão administrativa. Essa exigência também repercutiu no que diz respeito à gestão da Previdência Social no Brasil.

Isto porque a evolução dos modelos de Estado e a conseqüente instituição dos direitos fundamentais estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento da previdência social.

O desenvolvimento do Estado de Direito, didaticamente, passa por três fases: Estado Liberal, Social e Social Democrático. Fala-se em divisão didática por duas razões: a primeira, é que apesar de cada fase ser marcada por aspectos distintivos, também possuem características que permaneceram durante todo o processo de evolução e a segunda, em razão de que essa evolução, além de gradual, não aconteceu no mesmo período, nem com a mesma intensidade em todos os lugares, variando de acordo com o grau de desenvolvimento econômico e a cultura de cada Estado (SARMENTO, 2006).

A fase inicial, denominada Estado Liberal, é marcada pelo abstencionismo do Poder Público nas esferas econômica e social, em contraposição ao sistema anterior, absolutista, caracterizado pela arbitrariedade desmedida do monarca<sup>3</sup>.

Por isso, também chamado de Estado Burguês, já que todos seus interesses se identificam com os interesses da burguesia, agora titular, do poder político e econômico (MIRANDA, 1990).

Desse modo, o Estado Liberal teve como principal preocupação proteger os indivíduos da atuação despótica do Poder Público/Rei, garantindo-lhe ilimitadamente a liberdade. Para tanto, era necessário limitar ao máximo a atuação Estatal, prevalecendo a visão lockeana denominada “liberdade dos modernos”, segundo a qual, o Estado deveria abster-se de atuar, salvaguardando as liberdades individuais (SARMENTO, 2006).

---

<sup>3</sup> O sistema monárquico absolutista restringia o desenvolvimento da aristocracia, que buscava o início de uma nova forma de produção baseada no mercantilismo e na livre iniciativa (MACEDO, 2005).

Para tanto, a fim de estabelecer limites ao Poder Político foi instituído o princípio da separação dos poderes, conforme vislumbrado por Montesquieu, o qual decompôs a pluralidade de poderes antes centralizada nas mãos do governante e somente por ele exercida<sup>4</sup>. E o Estado passou a viver sob o império da lei.

Sob esse aspecto, é importante reconhecer que o Estado Liberal contribuiu positivamente transformando o ordenamento jurídico, instituindo princípios do Direito, possibilitando o sufrágio, abolindo a escravatura, exterminando gradativamente os privilégios decorrentes do nascimento. Assinala-se ainda, que suas Constituições privilegiaram a liberdade política como liberdade-autonomia e liberdade-participação (MIRANDA, 1990).

Neste período, instituiu-se a chamada primeira dimensão dos direitos fundamentais que eram bem demarcados: liberdade, igualdade formal<sup>5</sup> e propriedade.

Baracho Júnior (2000) esclarece que no paradigma do Estado Liberal o importante é que todos sejam ou devam ser proprietários livres e iguais e isso, conseqüentemente, culminará no movimento constitucionalista e na implantação dos Estados de Direito, considerados essenciais para que a organização política veja o direito como um conjunto de regras gerais e abstratas, válidas universalmente para todos, evitando-se o retorno ao absolutismo.

Segundo Sarmiento (2006) esses direitos fundamentais, juntamente com a limitação estatal, foram imprescindíveis para a consolidação do poder da burguesia e o nascimento do regime capitalista, já que garantia segurança para as relações econômicas privadas.

O Estado atuando negativamente possibilitava o desenvolvimento desenfreado da livre iniciativa, com a incumbência apenas de oferecer proteção à propriedade de seus cidadãos – burguesia.

Assim, os direitos fundamentais determinavam a rígida fronteira entre a

---

<sup>4</sup> Para garantir a limitação da atuação estatal, o princípio da separação dos poderes no paradigma do Estado Liberal estabelece funções específicas e estanques para cada uma delas: Legislativo, produção de normas e fiscalização da Administração Pública; Judiciário, aplicação da norma ao caso concreto de modo mecânico; Executivo, cumpre a função de organização da sociedade, mas minimamente, sem intervenção, possibilitando o exercício dos direitos e liberdades individuais (CRUZ, 2001). Os três poderes atuam em sistema de freios e contrapesos, que permite a distribuição de funções entre os órgãos com competência para exercer o poder, conforme estabelecido pela lei, promovendo a cooperação e o controle mútuo entre eles.

<sup>5</sup> Igualdade formal significava apenas que a lei agora garantiria a supressão de privilégios feudais que reproduzidos eram conformadores do poder absolutista no Antigo Regime (CRUZ, 2001).

sociedade civil e o Estado, ou seja, entre a esfera privada e a esfera pública. Salientando-se que a esfera individual/privada se sobrepunha ao Estado. E por isso esses eram chamados direitos públicos subjetivos e oponíveis apenas frente ao Estado<sup>6</sup>. (SARMENTO, 2006).

Foi sob essa forma de estado que se deu a promulgação das Constituições dos Estados de Direito e a edição de normas que regeriam a relação entre os particulares, tudo com a finalidade de “resguardar as relações sociais deste modelo econômico e social” (MACEDO, 2005, p. 397).

É o que conclui Baracho Júnior (2000), ao dizer que “a concepção formal de lei foi a fórmula encontrada pela burguesia para proteger a liberdade e a propriedade privada. Tal fórmula pretendia limitar as possibilidades de atuação do Estado”.

No mesmo sentido, Clève (1995) salienta que no Estado Liberal houve um exarcebado culto à lei como forma, provocando a identificação do direito com uma concepção formalista da experiência jurídica, que chamamos de positivismo.

Nesse contexto, os instrumentos de proteção social começam a surgir de modo muito fraco e limitado, tais como assistência social, seguro e poupança privada e as associações mutualistas (ROCHA, 2004). A estrutura do Estado não possibilitou ou permitiu o desenvolvimento, nem a efetividade da previdência social durante esse período.

Nem poderia ter acontecido de outra forma, haja vista que a igualdade sob a qual se fundamenta o liberalismo é apenas formal, disfarçando a realidade que, na verdade, apresentava desigualdades de todo o gênero: individuais, políticas, econômicas e, especialmente, sociais.

A massa popular era constantemente oprimida, impunha-se exploração excessiva do homem pelo homem em busca de desenvolvimento. E o Estado protetor das liberdades negativas nada podia fazer a fim de resguardar um mínimo de dignidade humana, veja-se:

Estes morriam de fome e de opressão (os trabalhadores), ao passo que os mais respeitáveis tribunais do Ocidente assentavam as bases de toda a sua jurisprudência constitucional na inocência e no lirismo daqueles formosos postulados de que “todos os homens são iguais perante a lei”. (BONAVIDES, 2004, p. 61.)

---

<sup>6</sup> Para Sarmento (2006, p. 14) os direitos públicos subjetivos “não eram direitos naturais e inatos, que antecederiam ao poder estatal, mas autolimitações a este poder, que geravam prestação dos indivíduos frente ao Estado, as quais deveriam ser exercidas exclusivamente dentro do marco estabelecido pelas leis”.

Na Alemanha, as camadas populares começaram a se organizar e ganhar força quando o partido socialista alemão se destacou nas eleições parlamentares de 1877 (ROCHA, 2004).

Neste período, dá-se início às lutas sociais em busca da liberdade e igualdade materiais, demonstrando que o momento opressor e explorador pelo qual estavam passando possibilitou desenvolvimento ideológico, que culminará, um pouco mais à frente na conquista do sufrágio universal (CARVALHO NETTO, 2003).

Em um primeiro momento, o Estado preocupou-se em combater a crescente marginalidade e as revoltas sociais dos trabalhadores. Mas, aos poucos, percebeu a necessidade de incorporar algumas reivindicações e propostas socialistas objetivando reduzir as desigualdades sociais, econômicas e políticas, reduzindo também a tensão popular (MAGALHÃES, 2002).

Desse modo, a fim de aquietar a movimentação da grande massa, o Chanceler Bismarck, inicia a instituição de um sistema de seguros sociais obrigatórios e extensivos a todos os trabalhadores alemães. Cria em 1883, o seguro-doença de responsabilidade de todos os empregadores.

Em seguida, dando continuidade ao sistema, estabelece em 1884, Leis protetoras contra os acidentes de trabalho e em 1889, seguros contra a velhice e a invalidez.

O sistema de seguros sociais proposto por Bismarck é considerado o marco inicial da previdência social, indicando o início de uma nova corrente de pensamento econômico-social<sup>7</sup>. Destaca-se ainda que, em 1911, as três leis acima mencionadas foram consolidadas no primeiro Código de Seguros Sociais.

Além de toda opressão e miséria em que viviam as classes populares européias, o liberalismo também provocou desenvolvimento, crescimento e acumulação de riquezas, chegando-se a eliminar a livre concorrência e a livre iniciativa, seu principal ideário (MAGALHÃES, 2002). E a partir daí, verifica-se a necessidade de adequação desse modelo com as novas exigências de seus cidadãos.

Dessa forma, conforme Bonavides, a própria consolidação do liberalismo, fundada na liberdade do indivíduo perante o Estado conduz para a possibilidade de participação desse mesmo indivíduo na formação da vontade estatal: “*Do princípio*

---

<sup>7</sup> No mesmo sentido: Rocha (2004), Russomano (1979), Tavares (2008).

*liberal chega-se ao princípio democrático. Do governo de uma classe, ao governo de todas as classes. E essa idéia se agita, sobretudo, com invencível ímpeto, rumo ao sufrágio universal*” (2004, p. 43).

Em decorrência do próprio desenvolvimento do capitalismo e da democracia, alguns direitos antes conferidos apenas à burguesia foram estendidos para o restante da população, tais como a universalização do sufrágio, liberdade de associação dos trabalhadores, liberdade de instituição de novos partidos políticos, a ampliação da atividade econômica do Estado e maior intervencionismo (LUCAS VERDÚ, 1992).

Apesar da instituição de determinados direitos, o Estado Liberal se mostrou incapaz de resguardar um mínimo de dignidade para a grande maioria da população, culminado na grave crise, da qual resultou a Primeira Guerra Mundial e exigiu a realização de transformações em seu sistema.

Para Miranda (1990, p. 92),

[...] extingue-se a fé que fora apanágio do constitucionalismo liberal e lhe fizera atribuir o nome. Não se espera mais que os problemas sejam resolvidos pela simples acção (*sic*) das suas normas, uma postura crítica ou de pessimismo substitui com veemência o anterior optimismo(*sic*).

A I Guerra Mundial provoca a transição entre o Estado Liberal e o Estado Social<sup>8</sup>. O Estado marcado pelo abstencionismo, agora passa a intervir na economia, tornando-se prestador de serviços ao cidadão. Tudo em busca da concretização do bem comum:

“Os direitos sociais, econômicos e culturais resultam da superação do individualismo possessivo e do darwinismo social, decorrente das transformações econômicas e sociais ocorridas no final do Século XIX e início do Século XX, especialmente pela crise das relações sociais decorrentes dos modos liberais de produção, acelerada pelas novas formas trazidas pela Revolução Industrial; e da conseqüente organização do movimento da classe trabalhadora sob a catálise das idéias marxistas que levou à Revolução Russa e sua proposta de uma sociedade comunista planetária. As repercussões do movimento nos países industrializados tornaram evidente a necessidade de se reequilibrar a liberdade com a igualdade, promovendo incorporação de conteúdos sociais no discurso dos direitos”. (SAMPAIO, 2004, p. 261-262)

<sup>8</sup> Cumpre aqui ressaltar, que alguns autores, como Bonavides (2004), Silva (1998) e Baracho Júnior (2000), chamam atenção para o significado da expressão social nesse paradigma de Estado. Todos querem deixar claro que, o Estado Social busca “*superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social*” (Bonavides, 2004, p. 185), qualificando o Estado, que permanece adepto da ordem capitalista, e o faz constitucionalizando uma série de direitos sociais e econômicos, sendo possível adotar regimes políticos antagônicos, como a democracia ou nacional-socialismo.

Sarmiento (2006) salienta que a ampliação do sufrágio para parcelas cada vez maiores da população possibilitaram seu acesso ao universo normativo, tendo como principal conseqüência a edição de normas ampliando seus direitos. Ou seja, a própria democratização acaba provocando transformações no sistema de forma a atender camadas sociais que, até então, eram desfavorecidas pela burguesia.

Nesse contexto, o Estado Social veio para garantir aos indivíduos ampliação de direitos, chamados de direitos fundamentais de segunda dimensão<sup>9</sup>, acrescentando os direitos sociais relativos ao trabalho, saúde, educação, previdência e os direitos econômicos.

Conforme Baracho Júnior (2000), a própria caracterização do Estado Social não admite mais que a Administração Pública se restrinja à mera aplicação da lei, mas a criação de garantias sociais, por meio de prestações positivas, ou seja, ao contrário do paradigma anterior, não possuem como finalidade central resguardar a liberdades, mas sim, a participação nas decisões estatais.

No mesmo sentido, Miranda (1990) assinala que há uma articulação entre os direitos fundamentais de primeira dimensão com os direitos sociais, cuja função é reconstruir as condições materiais e culturais em que se encontram os indivíduos, transformando a igualdade jurídica em social, liberalismo político/econômico em democracia, sendo que tudo passa a ser fundamentado no princípio da soberania nacional.

O Estado antes preocupado em resguardar principalmente as liberdades individuais, passa agora a se preocupar com o bem-estar de seus cidadãos, assumindo ativamente responsabilidades de ordem econômica, social e política.

Desse modo, houve uma proliferação de normas de ordem pública, regulamentando, especialmente, as relações privadas, que passaram a ser limitadas em prol da coletividade.

Agora, a legitimidade de sua atuação é verificada a partir dos serviços que presta e de sua capacidade em regular as relações sociais objetivando a redução das desigualdades. O Estado passa a ser visto como agente econômico habilitado a promover soluções materiais (BARACHO JÚNIOR, 2000).

---

<sup>9</sup> “Há vários autores que criticam a alusão às ‘gerações’ de direitos fundamentais, pois a locução pode induzir à errônea idéia de que existiriam direitos fundamentais mais importantes do que outros, ou que o advento de novos direitos significaria a superação dos anteriores” (SARMENTO, 2006, p. 19). Dessa forma, no presente trabalho, optou-se por utilizar a expressão “dimensão”, a fim de enfatizar a possibilidade de desenvolvimento e expansão dos direitos fundamentais, sem a necessidade de exclusão ou substituição daqueles advindos anteriormente.

Ao contrário do modelo estatal anterior, agora a esfera pública, representando toda a coletividade, se sobrepõe à esfera privada, começando a se desfazer os limites rígidos entre uma e outra. E a igualdade antes meramente formal, torna-se material, quando o Estado toma para si o papel de concretizador do bem estar social, buscando efetivar a dignidade humana, veja-se:

O Estado não mais se contenta com a proclamação retórica da igualdade de todos perante a lei, assumindo como tarefa impostergável a promoção efetiva desta igualdade nos planos dos fatos. Não bastava mais o mero reconhecimento formal das liberdades humanas, sendo necessário assegurar as condições materiais mínimas para que tais liberdades pudessem ser efetivamente desfrutadas por seu titulares (SARMENTO, 2006, p. 19).

Não obstante agora haver uma supremacia do coletivo sobre o individual, isso não dá ensejo a uma hierarquização entre os direitos fundamentais individuais e os sociais. Na verdade, para que todos esses direitos sejam efetivados é necessário que haja equilíbrio entre eles.

Sarmiento esclarece com muita propriedade que *“Os direitos fundamentais existem para a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana, e esta é ameaçada tanto pela afronta às liberdades públicas, como pela negação de condições mínimas de subsistência ao indivíduo”* (2006, p. 20).

Corroborando com o novo ideário, em termos de proteção social, ao final da I Guerra, foi celebrado, em 1919, o Tratado de Versalhes, voltado para a proteção social, principalmente, proteção ao trabalho. E, logo em seguida é criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>10</sup>, com a finalidade de fixar princípios e regras sobre o trabalho e previdência social – programa aprovado em 1921<sup>11</sup>.

Os direitos sociais foram constitucionalizados na Constituição do México de 1917, a primeira do mundo a incluir o seguro social em seu texto. Depois na Constituição de Weimar de 1919, segundo a qual é dever do Estado prover a

<sup>10</sup> A OIT foi fundada em 1919 pela Conferência de Paz após a Primeira Guerra Mundial, com o objetivo de promover a justiça social. A sua Constituição converteu-se na Parte XIII do Tratado de Versalhes. É a única das Agências do Sistema das Nações Unidas que tem estrutura tripartite, na qual os representantes dos empregadores e dos trabalhadores têm os mesmos direitos que os do governo, tornando possível estudar, analisar, discutir e propor soluções que permitam a melhoria das condições de trabalho no mundo (Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/inst/hist/index.php>> Acesso em: 05 set 2008).

<sup>11</sup> Contudo, destaca-se a constatação realizada por Balera (2005, p. 17), de que a OIT, desde sua criação até II Guerra manteve certa estagnação no que diz respeito à produção normativa relativa à Seguridade Social, sendo que apenas duas Convenções haviam sido aprovadas em 1936 e apenas em 1946 é que seria retomada sua importante “função de construtora da proteção social”.

subsistência do cidadão alemão, caso não possa proporcionar-lhe a oportunidade de ganhar a vida com trabalho produtivo.

Nesse ponto, é importante salientar que no Brasil, a Constituição Republicana de 1891, possuía dois artigos sobre proteção social, em caso de calamidade pública e aposentadoria aos funcionários públicos no caso de invalidez, que é um dos principais benefícios concedidos até hoje<sup>12</sup>.

Já a legislação esparsa proliferou especialmente após a I Guerra Mundial, merecendo destaque, entre outras<sup>13</sup>, a Lei n. 4682, de 24 de janeiro de 1923, chamada “Lei Eloy Chaves” (iniciativa do Deputado Federal de mesmo nome), a primeira que instituiu a previdência social no Brasil com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários. Foi fruto das manifestações dos trabalhadores da época e instituía benefícios de aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço, pensão por morte e assistência médica. O Estado não participava do custeio, apenas empregadores, trabalhadores e usuários, possuindo natureza de seguro privado.

A Constituição de 1934<sup>14</sup> é considerada um marco em relação às Constituições anteriores, inclusive as posteriores somente reforçaram o que esta determinou, haja vista que estabelecia a competência da União para fixar a regras da assistência social, fixava a proteção social ao trabalhador, tratando da sua assistência médica e sanitária, e da gestante, assegurando descanso antes e depois do parto, com garantia do salário e emprego. Foram instituídos benefícios a favor da velhice, invalidez, maternidade e nos casos de acidente do trabalho ou morte, Para os servidores públicos ficou estabelecida a aposentadoria por invalidez e que a

---

<sup>12</sup> Apesar de estabelecer o benefício no texto constitucional, não havia legislação que o regulamentasse, ou seja, não foram fixadas as regras sobre sua concessão ou seu custeio.

<sup>13</sup> Foram consideradas de grande relevância no período mencionado, a Lei n. 3724, de 1919, tornando obrigatório o pagamento de indenização pelos empregadores em decorrência de acidente de trabalho sofrido por seus empregados, além do seguro de acidente de trabalho, que era pago a empresas privadas. Em 1926, o Decreto-legislativo n. 5109 estendeu os benefícios da Lei Eloy Chaves aos empregados portuários e marítimos. A legislação esparsa aumentou de tal forma que o regime de Caixas de aposentadoria e pensões foi estendido para as mais diversas áreas de trabalho, eram pequenos regimes de previdência. Ainda assim, muitas pessoas ficaram fora da proteção porque não ocupavam postos de trabalho nas empresas protegidas. O primeiro Instituto de Previdência de âmbito nacional foi o dos marítimos, criado em 1933, pelo Decreto n. 22872, permitindo a cobertura de profissões conexas em todo o território nacional, estando vinculado ao Estado.

<sup>14</sup> Já na vigência dessa Carta, foi editada em 1936, a Lei n. 367, criando o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), que se tornaram segurados obrigatórios. Este era financiado pelos empregados, empregadores (incidente sobre a folha de pagamento das empresas), além da participação do Estado, por meio de taxa cobrada sobre artigos importados. Os benefícios principais eram: aposentadoria por invalidez, auxílio doença e pensão.

compulsória seria aos 68 anos (BRASIL, 1934).

A mesma Carta determinou ainda o financiamento tripartite das ações relacionadas à previdência, compreendendo a União, empregador e empregado.

Por outro lado, apesar de as Constituições elegerem como fundamentais os direitos sociais e econômicos, ampliando consideravelmente o rol até então existente, o Estado e a própria sociedade permaneceram, frente a eles, com uma visão liberal. Os direitos de primeira dimensão ainda servindo como proteção contra a atuação Estatal e os de segunda dimensão como normas programáticas, de implementação lenta e gradual. Nesse aspecto, a democracia se restringe como o direito de o cidadão votar e ser votado (MAGALHÃES, 2002).

A efetiva execução dos direitos sociais somente ocorre após a II Guerra Mundial, onde há uma preocupação maior em relação à concretização da democracia.

Teve o Estado Social seu apogeu nos países do chamado Primeiro Mundo, logo após a Segunda Guerra, servindo de uma doutrina constitucional cuja inspiração maior se cifrava na justiça, na igualdade, no estabelecimento da paz social, na cessação dos conflitos de classe, **na mudança hegemônica que se traslada do princípio da legalidade para o princípio da legitimidade.** (Bonavides, 2004, p. 8) (grifo nosso).

Nesta nova fase do Estado Social, há uma superação da visão liberal sobre os direitos fundamentais, buscando-se efetivamente concretizar os direitos sociais constitucionalizados, iniciando-se, entre outras formas de intervenção, a ampliação da proteção social, dando início ao que chamamos hoje de Seguridade Social.

O grande marco do período é o chamado Plano Beveridge, elaborado pelo economista inglês Sir William Beveridge, sob encomenda do Estado Inglês, em 1941, que consistiu na elaboração de dois relatórios sobre a seguridade social na Inglaterra - Seguro Social e Serviços Conexos, 1942; Pleno emprego em uma sociedade livre, 1944.

Os planos propostos por Beveridge tinham como objetivo o desenvolvimento e a prosperidade política e social, proporcionando garantia de renda às pessoas, por meio da unificação dos seguros sociais existentes; estabelecendo o princípio da universalidade, para que a proteção se estendesse a todos os cidadãos e não apenas aos trabalhadores; a igualdade de proteção e a tríplice forma de custeio. Poderia ser aplicado para qualquer pessoa e não apenas quem tivesse contrato de

trabalho.

Os princípios fundamentais do sistema eram: horizontalidade das taxas de benefícios de subsistência, horizontalidade das taxas de contribuição, unificação da responsabilidade administrativa, adequação, classificação e racionalização dos benefícios (CUNHA, 2004).

Inspirado no Relatório Beveridge, o governo inglês apresentou em 1944 um plano de previdência social que deu ensejo à reforma do sistema inglês de proteção, implantado em 1946.

E, a partir dele, houve uma expansão dos sistemas de proteção social em todo o mundo, considerando principalmente os terríveis efeitos provocados pela II Guerra, deixando a população com sentimento de forte união nacional colaborando para a *“coletivização dos riscos sociais como alicerce de qualquer Sistema de Seguro Social ou Seguridade Social”*, sendo a solidariedade um dos seus grandes fundamentos (CUNHA, 2004, p. 98).

O Brasil, no mesmo passo mundial, preocupou-se mais em efetivar os direitos sociais nesse período, o que fica demonstrado por meio da Constituição de 1946, a primeira a adotar a expressão “Previdência Social”, consagrando o custeio tríplice mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, velhice, invalidez, morte e a obrigatoriedade de seguro contra acidente de trabalho<sup>15</sup>. Posteriormente, a Emenda n. 11, de 1965, acrescentou parágrafo ao art. 157, determinando que nenhum benefício seria criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio, instituindo o princípio da precedência da fonte de custeio (BRASIL, 1946).

Seguindo o ideário de proteção e intervenção, o Estado passa a atuar nas mais diversas áreas, tornando-se paternalista, adotando políticas de inclusão social, contribuindo para o fortalecimento da população, cada vez mais organizada e informada, tendo também como conseqüência, o desenvolvimento dos ideais

---

<sup>15</sup> Concomitantemente, a legislação esparsa sobre a matéria continuou sendo editada, havendo uniformização a partir da década de 1940, destacando-se: o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, por meio do Decreto n. 35448/54, uniformizando os princípios gerais aplicáveis a todos os institutos; a Lei n. 3.807/60, que estabeleceu a organização da Previdência Social, padronizou o sistema assistencial, ampliando os benefícios, auxílios e estendendo a assistência social a outras categorias profissionais, proporcionou unidade ao sistema de previdência e estabeleceu um único plano de benefícios; a Lei n. 4214/63 criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, FUNRURAL, implantando alguns benefícios diferenciados dos estabelecidos para os trabalhadores urbanos; Decreto-lei n. 72/66, unifica os institutos de aposentadorias e pensões, centralizando a organização previdenciária no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

democráticos:

[...] para o exercício dos direitos individuais, para que o indivíduo seja livre, ele tem que ter acesso a direitos sociais, como saúde, educação, e a direitos econômicos, como trabalho e justa remuneração. A democracia não ser resume no ato de votar, mas na possibilidade de participação constante nos destinos do Estado, da sociedade e da economia de um povo que é livre porque tem acesso aos direitos sociais e econômicos. O cidadão não é mais só o que vota, mas também, que se informa, se educa, que come, que mora, veste, trabalha, tem dignidade. (MAGALHÃES, 2002, p. 70)

Sob essa perspectiva, o Poder Executivo passa ser forte e poderoso, já que responsável pela efetivação das prestações sociais, por meio da promoção de políticas públicas com agilidade e rapidez a fim de responder a contento as imensas demandas sociais (CARVALHO NETTO, 2003).

Como consequência, verifica-se certo esvaziamento do Poder Legislativo, na medida em que o Executivo também é dotado de instrumentos normativos eficazes para a realização das necessidades sociais, ocorrendo uma nova visão sobre o princípio da separação de poderes, chamada por CRUZ (2001) de reinvenção, vez que não há mais a separação estanque entre suas funções, mas sim, cooperação visando atingir o bem comum da coletividade.

O Estado Social atinge seu ápice e, na década de 1970, manifesta-se a ruptura de seu equilíbrio em decorrência da profunda crise econômica instalada mundialmente, a qual cada vez mais, exige posicionamento estatal frente às demandas sociais.

Por seu turno, a própria intervenção dominante do Estado regulando as atividades privadas contribuiu para o seu desequilíbrio financeiro, provocando baixo crescimento econômico e inflação, que juntamente com outros fatores acarretaram no seu enfraquecimento.

Magalhães (2002) e Sarmiento (2006) apontam a globalização como uma das causas do declínio do Estado Social, uma crise forjada pelo grande capital, na medida em que contribuiu para a perda de controle da sua economia interna, agora pertencente ao mundo sem fronteiras. Como consequência, o Estado começa a perder seu poder de efetivar políticas públicas sociais, finalidade precípua do paradigma social.

Destaca-se que, a crise repercute de forma incisiva sobre a efetivação dos

direitos sociais, especialmente em relação à previdência<sup>16</sup>. Constata-se o aumento das demandas sociais, no mesmo passo em que há redução de recursos destinados aos programas sociais, visto que há mudança de atuação do Estado a fim de contornar a crise, provocando também, a necessidade de reestruturação do sistema (ROCHA, 2004).

Em contrapartida, nesse mesmo período é que são consagrados os direitos fundamentais de terceira dimensão – direitos difusos: relacionados ao meio ambiente, consumo, criança e adolescente, patrimônio histórico e artístico, entre outros – cujos titulares não conseguimos determinar, porque representam direitos de toda a coletividade:

Como direitos do patrimônio comum da humanidade, a 3ª geração ultrapassa as fronteiras da Nação e segue uma vocação universalista irresistível. [...] A solidariedade/fraternidade passa a ser o vértice maior da tutela dos direitos fundamentais. Consiste no respeito à dignidade humana, respeitando o direito à diferença e às peculiaridades das minorias étnicas e sociais da humanidade. (CRUZ, 2001).

Segundo Carvalho Netto (1996), é o momento em que as associações formadas pela sociedade civil começam a se movimentar para exigir do Estado o cumprimento do papel de efetivador e defensor dos direitos fundamentais, surgindo o início de uma conscientização sobre a participação na gestão pública fundamento do modelo seguinte: Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito propõe uma reconciliação entre o Estado e a Sociedade. Portanto, diferentemente do Liberal em que havia a obrigação da não atuação, resguardando as liberdades individuais, e do Social, excessivamente intervencionista.

Agora, o processo democrático busca o crescimento da interação entre o

---

<sup>16</sup> No Brasil, as Constituições seguintes, de 1967 e 1969 não acrescentaram nada substancial ao texto constitucional em matéria previdenciária, refletindo a crise mundial. Pode-se dizer que houve paralisação da constitucionalização dos direitos previdenciários. Por outro lado, leis esparsas continuaram a ser editadas: Lei n. 5859/72, incluiu os empregados domésticos como segurados obrigatórios da Previdência Social; Lei n. 6439/77, instituiu o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência Social, tendo como objetivo a reorganização da Previdência Social, integrando as atividades da previdência social, da assistência social, da assistência médica e de gestão administrativa, financeira e patrimonial entre as entidades vinculadas ao MPAS (Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, Legião Brasileira de Assistência - LBA, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, Empresa de Processamento de Dados da Previdência - DATAPREV, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS, Central de Medicamentos - CEME); Decreto n. 83080/79, que aprova o Regulamento dos benefícios da Previdência Social e o Decreto n. 83081/79, que expede o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

Estado e a Sociedade, reduzindo as fronteiras entre o público e o privado e instituindo canais de comunicação para que os indivíduos possam participar das decisões, almejando o “[...] *direito de reger-se pela sua própria vontade; [...] a pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado de forma concreta pelo cidadão*” (BONAVIDES, 2004, p. 16).

Afirma Neuner (2007, p. 349):

Assim como um direito de liberdade pessoal pode restar sem valor se faltarem pressupostos concretos para seu emprego, o princípio democrático também ameaça cair no vazio se os cidadãos forem privados de formação e informação, de certo grau de independência econômica e social e de outras necessidades existenciais.

Tudo isso poderá ser concretizado por meio da garantia aos direitos fundamentais na medida em que eleva a sociedade civil à condição de cidadãos ativos<sup>17</sup> do Estado, tendo em vista que “direitos fundamentais e direitos do cidadão se condicionam reciprocamente” (SOARES, 2003, p. 414).

Para Baracho Júnior (2000), numa sociedade permeada pela pluralidade de segmentos sociais, políticos e ideológicos, caracterizada por desigualdades de todo gênero, somente conseguiria atingir solução consensual para seus conflitos por meio da dimensão democrática do Estado de Direito.

Importante lembrar, que tanto os direitos individuais, consagrados pelo Estado Liberal, quanto os sociais, garantidos pelo Estado Social permanecem nesse novo modelo, acrescidos dos direitos fundamentais de terceira dimensão.

Nessa perspectiva, a igualdade, além de formal e material, passa a ser vista como “igualdade de oportunidade, de auto-realização e de participação na vida política das esferas intercambiantes e interseccionadas das autonomias pública e privada” (CRUZ, 2001, p. 211).

Dessa forma, constata-se um considerável aumento do rol de direitos e liberdades conferidos ao indivíduo, à sociedade e aos grupos, sendo que agora, prioriza-se a participação do cidadão na administração pública, ou seja, no poder do Estado (BARACHO, 1997).

Para tanto, é necessário que os direitos de primeira e segunda dimensão

---

<sup>17</sup> Cidadão ativo, na concepção de Müller(2003), povo ativo, aquele que participa na gestão pública administrativa, capaz de fazer valer suas reivindicações perante os governantes, que devem arcar com as responsabilidades por todos os seus atos.

ganhem novo sentido, é o que salienta Carvalho Netto (2004, p. 37):

Liberdade e igualdade são retomados como direitos que expressam e possibilitam uma comunidade de princípios, integradas por membros que reciprocamente se reconhecem pessoas livres e iguais, co-autores das leis que regem sua vida comum. Esses direitos fundamentais adquirem uma conotação de forte cunho procedimental que cobra de imediato a cidadania, o direito de participação, ainda que institucionalmente mediatizada, no debate público constitutivo e conformador da soberania democrática de novo paradigma, o paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito e de seu Direito participativo, pluralista e aberto.

A base do Estado Democrático é a própria idéia de governo do povo decorrente do significado etimológico da palavra democracia (DALLARI, 1998) compreendendo desde a participação no processo decisório, até o pluralismo de idéias, segmentos sociais e cultura, buscando-se a coexistência pacífica de todos, por meio do diálogo e, cada vez mais, a redução da distância entre Estado e sociedade.

Para Soares (2003), o Estado Democrático não apresenta uma estrutura fechada e acaba, ao contrário, apresenta-se em constante movimento, instável no sentido de poder ser alterada, modificada e revista a qualquer momento objetivando adequação do seu sistema de direitos às necessidades.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 é considerada marco simbólico contra o autoritarismo que assolou o país nos anos que a antecederam devido à consagração de amplo rol de direitos fundamentais, especialmente no tocante ao resguardo das liberdades individuais e exaltação do princípio de proteção à dignidade da pessoa humana.

Enfatizou-se a vertente participativa da democracia, seja pela via direta do cidadão, seja pela via indireta nos moldes representativos, conforme podemos atestar pelo disposto no parágrafo único do art. 1º do texto constitucional em vigor. Corroborando com este pensamento, destacamos a garantia, agora inviolável, ao voto direto, secreto, universal e periódico, que se tornou cláusula pétrea.

A ampliação da participação popular também foi garantida com a instituição da iniciativa popular, do plebiscito, referendo e Conselhos Gestores de Políticas Públicas, todos visando o desenvolvimento do sistema político e o fortalecimento da cidadania, possibilitando que o cidadão integre a gestão pública.

Em relação à proteção social, a CR/88 é considerada inovadora, pois alçou à condição de direito fundamental os direitos sociais relativos à saúde, previdência e

assistência de forma expressa em seu art. 6º<sup>18</sup>, constituindo prioridade no ordenamento jurídico a sua efetivação (BRASIL, 1988).

O Estado pretendendo concretizar saúde, previdência e assistência, na verdade, está buscando garantir vida digna ao seu cidadão, estabelecendo forte vínculo desses direitos com o princípio da dignidade da pessoa humana (ROCHA, 2004).

Nesse sentido, Balera (2003) ressalta que não há qualquer distinção entre os direitos elencados no art. 5º e os do art. 6º da CR/88, posto que todos constituem fundamento da proteção e prevalência dos direitos humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948<sup>19</sup>, reconhecida pelo Estado Brasileiro.

Fortalecendo tal afirmação, a CR/88 instituiu um capítulo específico sobre a Seguridade Social – Título VIII, Da Ordem Social - agora considerada gênero estabelecendo objetivos gerais para o sistema, abrangendo Saúde, Previdência e Assistência, conforme dispõe seu art. 194:

**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.**

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988, redação EC 20/98) (grifo nosso).

<sup>18</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

<sup>19</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, um dos documentos básicos das Nações Unidas, foi assinada em 10 de dezembro de 1948, enumerando os direitos que todos os seres humanos possuem, reconhecendo a dignidade da pessoa humana como instrumento de liberdade, justiça e paz no mundo. Foi promulgada como resposta aos graves crimes praticados contra a humanidade durante a II Guerra Mundial (Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)> Acesso em 15 jan 2009).

Vale destacar aqui, que os objetivos estabelecidos no parágrafo único do art. 194, acima citado, são considerados princípios gerais da Seguridade, que seriam de observância obrigatória pelas três frentes – Saúde, Previdência e Assistência – entretanto, conforme bem observa Cunha (2004, p. 140), percebe-se certa dificuldade em indicar a incidência deles em cada espécie, *“Aliás, alguns dos princípios, acima apontados, chegam a contrariar regras da própria Constituição Federal constantes no detalhamento das frentes da parte da Previdência Social”*.

Isto porque, a cada segmento foi destinada uma Seção específica na CR/88, contendo além de seu delineamento, princípios e regras constitucionais específicas. É o que veremos rapidamente a seguir.

A saúde, nos termos do art. 196 da CR/88<sup>20</sup>, é direito de todos e dever do Estado, portanto, independe de qualquer contribuição direta por parte da sociedade (BRASIL, 1988). Qualquer pessoa tem o direito de obter atendimento na rede pública de saúde, bem como participar dos programas preventivos e combativos instituídos pelo Poder Público. É um sistema que privilegia o universalismo em relação ao acesso e à cobertura de proteção.

Já a assistência social é destinada ao atendimento das pessoas carentes, por não possuírem condições de manutenção pelos seus próprios meios. Apesar de também não exigir contribuição direta por parte da sociedade, o acesso só é possível para aquele que realmente comprovar a necessidade, ou seja, aqui o universalismo já é parcialmente mitigado em relação ao atendimento. Em relação à atuação, segundo o art. 203 da CR/88<sup>21</sup> tem objetivos muito amplos, com a finalidade de proteger a família, maternidade, infância, adolescência, velhice, integração ao mercado de trabalho, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência, entre outros (BRASIL, 1988).

---

<sup>20</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>21</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A previdência social, de acordo com art. 201 da CR/88<sup>22</sup>, tem por finalidade proteger o segurado em caso de doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade, desemprego, conceder pensão por morte, salário-família e auxílio reclusão (BRASIL, 1988). Verifica-se a ampla cobertura de riscos sociais, todos constitucionalizados. Wladimir Novaes Martinez (1992, p. 99) define Previdência Social como:

Técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana – quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aquirisse pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes.

Todavia, ao contrário dos outros dois segmentos, é regime de caráter contributivo (i) e obrigatório (ii).

Ou seja, aqui, exige-se a contribuição direta (i) do segurado, acrescida do cumprimento de outros requisitos estabelecidos por lei, para que ele faça jus ao recebimento do benefício. O pagamento compulsório das contribuições é o que viabiliza a instituição do seguro social, principalmente se considerarmos a sociedade de consumo em que estamos inseridos, induzindo o indivíduo a não poupar (MARTINEZ, 1992).

E obrigatório (ii), porque o indivíduo está automaticamente vinculado ao sistema a partir do momento em que inicia o exercício de atividade laborativa. Nesse aspecto, o trabalho é considerado sua mola propulsora. Percebe-se que a maioria das situações de proteção ocorrerá em decorrência ou com a cessação da relação de trabalho, muito embora, noutros casos, haverá a proteção daqueles que simplesmente passam por necessidade ou que nunca trabalharam (MARTINEZ, 1992).

Considerando esses aspectos, constata-se que o universalismo é mitigado, vez que requer o pagamento de contribuição. Por outro lado, diferentemente de todos os sistemas anteriores<sup>23</sup> à CR/88, que restringiam a filiação a certas classes

---

<sup>22</sup> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei [...].

<sup>23</sup> Segundo Cunha (2004, p. 138), “antes da Constituição Federal de 1988, o sistema de proteção previdenciário tinha característica essencialmente contributiva, com sua multiplicidade de regimes de

de trabalhadores, hoje é possível que qualquer pessoa se filie e obtenha direito às prestações desde que se submeta às regras.

Ademais, é justamente esse vínculo garantido pelo trabalho, entre a capacidade laborativa e a cobertura ofertada pela previdência social, que gera no segurado/beneficiário expectativa de percepção das prestações ou amparo no momento de necessidade (ROCHA, 2004).

É o que muito bem esclarece Balera (2003, p. 16), veja-se:

O ponto de partida do art. 193<sup>24</sup> é a primazia do trabalho humano – pedra angular do sistema e fundamento da República (art. 1º, IV) – e o escopo da Ordem Social que o mesmo preceito enuncia consiste no atingimento dos ideais de bem-estar e de justiça sociais, objetivos estampados, também, no art. 3º da Lei Suprema.

Portanto, nesse contexto, dizemos que o direito à previdência social na CR/88 veio colaborar com a efetivação dos princípios da dignidade da pessoa humana, descrito em seu art. 5º e da valorização do trabalho a que se refere o art. 170, *caput*, na medida em que pretende resguardar a saúde, a integridade e garantir o direito à aposentadoria do trabalhador (BRASIL, 1988).

É o que bem sintetiza Rocha (2004) ao dizer que o papel da previdência social é essencial quando o cidadão se vê excluído da vida laborativa, em razão de problemas relacionados à sua força de trabalho ou pelo próprio modelo econômico adotado, lhe garantindo um mínimo para sua subsistência.

---

seguros sociais, distribuídos entre o Regime de Previdência dos Trabalhadores Urbanos, abrangendo os trabalhadores da iniciativa privada, incluindo os trabalhadores de empresas públicas ou de sociedade de economia mista, além dos servidores sem regime próprio no respectivo ente federado; regime de previdência dos trabalhadores rurais, regimes de previdência dos servidores públicos em cada ente da federação, incluindo União, Estados e Municípios”. No mesmo sentido, Balera (2003) sustenta que o princípio da universalidade diz respeito à redução das desigualdades impostas por regimes previdenciários instituídos anteriormente à CR/88, de modo que a partir de então, qualquer reforma do Sistema da Seguridade deve ter como finalidade buscar a eliminação das distinções entre os regimes de proteção. E também, Faria (2006) constata que as reformas previdenciárias alteraram o regime próprio dos servidores públicos buscando aproximar suas regras com aquelas vigentes no regime geral de previdência social, pretendendo-se uma uniformização de direitos.

<sup>24</sup> Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (BRASIL, 1988).

## **2.2 Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da Previdência: o Conselho Nacional de Previdência Social**

Conforme já mencionado, o parágrafo único do art. 194 da CR/88 estabeleceu rol de princípios gerais da Seguridade Social de observância obrigatória pelos segmentos Saúde, Previdência e Assistência (BRASIL, 1988).

Neste ponto, pretende-se destacar o princípio insculpido em seu inciso VII, segundo o qual a gestão administrativa da Seguridade deve observar o caráter democrático e descentralizado, por meio da gestão quadripartite, com participação da sociedade civil, representada pelos trabalhadores, aposentados/pensionistas e empregadores e do Governo nos órgãos colegiados<sup>25</sup>.

Antes de se passar à análise, cumpre esclarecer que a CR/88, em sua redação original, já fazia previsão dessa gestão participativa, no seguinte molde: “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (CR, 1988, redação original).

A redação original estabelecia a participação tripartite, desconsiderando o Poder Público, e não esclarecia de que modo seria viabilizada. Apenas visava o cumprimento do disposto no art. 10 também da CR/88<sup>26</sup>, o qual assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos públicos colegiados com competência para tratar de assuntos relacionados ao trabalho e à previdência (BRASIL, 1988). Em todo caso, era mais uma forma de participação garantida à sociedade civil pela nova Constituição.

Na verdade, de modo geral, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988, a matéria previdenciária não foi discutida com grande afincamento pelos nossos constituintes. Em consulta aos seus Diários, depreende-se a ocorrência de manifestações de toda ordem, desde simples discursos políticos até justificativas para a ampliação de cobertura e acesso à previdência tais como, a igualdade de benefícios para os trabalhadores rurais, contribuição das donas de

---

<sup>25</sup> Balera (2002) destaca que o Conselho Nacional do Trabalho, criado em 1923, foi o primeiro órgão oficial a possibilitar a gestão democrática da Previdência Social, possuindo composição paritária e competindo-lhe supervisionar a administração das Caixas de Aposentadorias e Pensões.

<sup>26</sup> 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.

casa, redução de tempo de serviço para aposentadoria dos professores e instituição de novos benefícios (DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987/1988).

No mesmo sentido manifesta Martinez (1992) aduzindo que essa fase de discussão ficou marcada pelo despreparo dos constituintes, em especial, em relação aos direitos sociais, na verdade, ansiosos apenas em transcrever suas idéias para relevante documento, resultando em um “delírio elucubratório, na medida em que foram cometidos erros palmares”<sup>27</sup> (MARTINEZ, 1992, p. 14).

Por outro lado, verifica-se manifestação contundente sobre a importância da constitucionalização dos princípios gerais da Seguridade Social pelos constituintes Eduardo Jorge e Carlos Mosconi nas atas das reuniões realizadas em abril e maio de 1987, bem como do constituinte Jorge Uequed sobre a essencialidade da participação dos trabalhadores na gestão do sistema, veja-se:

O trabalhador não pode, Sr. Presidente, sequer sonegar, porque já recebe o seu salário descontada a Previdência Social. [...] É indispensável essa administração tripartite e paritária da Previdência, para evitar não apenas a má utilização dos recursos, mas também que sejam utilizados recursos da Previdência Social em outros campos que não aqueles definidos pela ação da sua fundação e da sua organização. Estabelecer-se uma administração tripartite, quer dizer não mais serão usados recursos da Previdência Social a nível nacional, regional ou municipal, nas campanhas eleitorais; não se fará mais da Previdência um cabide de empregos para utilização de interesses de grupos que a domine; que, de ora em diante, após a promulgação da nova Carta, lá estarão os representantes dos trabalhadores a nível nacional, regional e municipal, para fiscalizar, denunciar e não permitir esta utilização. **Este avanço, Sr. Presidente, é importante no momento em que a sociedade não quer mais apenas aqueles segmentos que fiscalizem nas ruas contestando, mas também a participação de empresários e trabalhadores na gestão dos recursos da Previdência, para evitar, para impedir e não deixar que esses recursos sejam usados contra o povo e ao sabor de interesses de grupos ou de pessoas** (DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 524-525). (grifo nosso).

---

<sup>27</sup> O autor critica veementemente a elaboração do texto constitucional, afirmando que as questões atinentes à previdência não foram unificadas e concentradas em uma única parte, mas distribuídas em diversos capítulos, genericamente, e como direito fundamental, na regulamentação relativa aos servidores públicos, aos magistrados, no ADCT e principalmente no Título VIII, enfraquecendo sua sistematização: “Sua natureza pormenorizada dará trabalho aos estudiosos quando da aplicação, pois fixa incisivamente regras dimensionais e deixa pouco espaço para a lei ordinária. Minuciosa, não enfrenta os problemas a que se propunha ou era necessário resolver, entre os quais a criação de um sistema verdadeiramente nacional de proteção social [...]. É, porém, significativo passo adiante; muda a filosofia política, econômica e social do País. Aponta para uma direção onde a distribuição da riqueza e a erradicação das desigualdades sociais são imprescindíveis. Nisso é festejada, pois é mais democrática e liberal que a de 1946 (MARTINEZ, 1992, p. 15).

Considerando-se a aprovação do texto final, percebe-se a preocupação do constituinte em possibilitar a participação da sociedade civil também nas questões atinentes à matéria previdenciária, apesar de não haver reivindicação da população nesse sentido, conforme podemos verificar a partir dos relatórios das Audiências Públicas realizadas durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (PROCESSO HISTÓRICO DA ELABORAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL, 1993).

Nesse contexto, a Previdência Social, como segmento da Seguridade, por meio da Lei n. 8213, de 24 de julho de 1991, art. 3º, instituiu o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão superior de deliberação colegiada, ligado ao Ministério da Previdência Social.

A participação da sociedade civil por meio do CNPS tem dupla finalidade: (i), possibilitar atuação transparente do Poder Público nas ações relacionadas à Previdência Social, facilitando o controle por parte da sociedade civil, (ii) efetivar o direito fundamental à Previdência Social por meio de obrigações prestacionais.

Segundo Rocha (2004), o sistema que envolve a previdência social é demasiadamente amplo e complexo, exigindo constante aperfeiçoamento a fim de que possa cumprir eficientemente todas as suas funções, sendo necessário um meio eficaz de participação social para exigir mais transparência das ações estatais, visando efetivar direitos fundamentais e evitando fraudes.

Contudo, conforme já mencionado e também atestado por Rocha (2004), o modelo de participação veiculado pelo CNPS não foi fruto de exigências e/ou movimentações sociais, um dos motivos que provoca o enfraquecimento de sua atuação. Isto porque, se a intenção é a abertura de canal de diálogo com a sociedade civil, esta deve estar engajada e devidamente organizada, ou seja, fortalecida para conseguir impor ou discutir seu posicionamento com o Poder Público.

Corroborando com esta tese, Delgado e outros (2002) quando afirma que “Tal modelo de participação aparentemente não é precedido por algum movimento social ou ação concertada de atores sociais, razoavelmente organizados, que o secundasse no processo concreto de construção dos Conselhos”. Nesse aspecto é possível dizer que o CNPS é legítimo apenas do ponto de vista formal, já que instituído por lei, observando-se o devido processo legislativo.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, alterou o parágrafo único do art. 194, em seu inciso VII, esclarecendo que o caráter democrático e descentralizado da administração se efetivaria mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, aposentados, empregadores e Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

A nova redação veio somente reiterar de forma clara o que já estava previsto e vinha acontecendo, mesmo que precariamente. Pode-se dizer que foi uma tentativa de nos despertar para a importância da participação efetiva da sociedade civil no CNPS, elegendo-o como órgão concretizador da gestão democrática, exigindo expressamente a presença de todos os segmentos: sociedade civil e Governo.

O CNPS, de acordo com a Lei 8213, de 1991, possui atualmente a seguinte composição<sup>28</sup>:

- seis representantes do Governo Federal; e
- nove representantes da sociedade civil<sup>29</sup>: três representando os aposentados e pensionistas, três, os trabalhadores em atividade e três, os empregadores.

Aqui, somente poder-se-ia falar em paridade de representação se considerássemos que os representantes da sociedade civil todos unidos defendem os mesmos interesses, como segmento único. O que não corresponde com a realidade, especialmente, em relação aos empregadores – trabalhadores, ambos integrantes da sociedade civil, que representam interesses opostos.

Desse modo, apesar de não haver distinção quanto ao valor da manifestação e na soma, a sociedade civil apresentar número maior de cadeiras na composição do Conselho, ainda é possível dizer que o Poder Público mantém posição de vantagem. Vantagem esta que pode ser agravada, uma vez que as reuniões são conduzidas pelo presidente do CNPS, que será sempre o Ministro da Previdência Social, comprovando-se a centralização do poder no Estado.

Os membros do CNPS serão nomeados pelo Presidente da República. Os representantes da sociedade civil terão mandato de dois anos, sendo possível uma

---

<sup>28</sup> Em sua redação original, a Lei 8213/91 estabeleceu, em seu art. 3º, que o CNPS possuiria quatro representantes do Governo e sete representantes da Sociedade Civil, sendo dois dos aposentados e pensionistas, dois dos trabalhadores em atividade e três dos empregadores. A alteração promovida pela Lei 8619/93, que determinou a composição atual, manteve a mesma proporção anterior em relação aos representantes do Governo e da Sociedade Civil.

<sup>29</sup> O termo “sociedade civil” será analisado posteriormente no capítulo 3 do presente estudo.

recondução, e serão indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais, conforme art. 3º, § 1º e 2º da mencionada Lei.

O mesmo art. 3º estabelece ainda que o CNPS se reunirá ordinariamente uma vez por mês e que seus membros, além de terem abonadas as faltas decorrentes dos trabalhos no órgão colegiado, também terão estabilidade no emprego, desde sua nomeação até um ano após o término do seu mandato, visando resguardar e priorizar as atividades de seus membros.

A Lei 8213, de 1991, estabeleceu as seguintes competências para o CNPS:

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS:

I - **estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;**

II - **participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;**

III - **apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social;**

IV - apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;

V - **acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;**

VI - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social;

VII - apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;

VIII - estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do INSS para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132;

IX - elaborar e aprovar seu regimento interno. (grifo nosso).

Nota-se, a partir das atribuições que lhe foram conferidas, que o CNPS tem como principal função a prerrogativa de definir as políticas públicas prioritárias relativas à Previdência Social, é o que nos diz o inciso I.

De outro lado, observa-se que as competências estabelecidas pela Lei possuem um caráter amplo e genérico abrangendo ações como estabelecer, participar, acompanhar, avaliar, apreciar e aprovar, e também qualquer matéria relacionada à previdência, tais como políticas públicas, planos, programas, orçamento, normatização, controle, transparência e negociações, sem, contudo, especificar exatamente como se dará sua atuação.

Já o parágrafo 8º do art. 3º determina que o Ministério da Previdência Social deverá proporcionar todos os meios necessários para que o CNPS desempenhe todas as suas atribuições, impondo a colaboração de todos os outros órgãos

governamentais, quando solicitados a prestar informações relativas ao seu âmbito de atuação.

Outra fonte normativa é o Decreto n. 3048, de 6 de maio de 1999, que regulamenta a Lei n. 8213, de 1991, e estabelece que as deliberações propostas pelos Conselheiros serão aprovadas pela maioria simples dos votos dos presentes, sendo que a reunião somente ocorrerá com a presença da maioria absoluta de seus membros.

Na verdade, o Decreto veio apenas reiterar as disposições já contidas na Lei n. 8213, de 1991, sem acrescentar qualquer regulamentação especial.

Internamente, o CNPS obedece as disposições de seu regimento. Em 2002, por meio da Resolução n. 1212, de 10 de abril, foi aprovado novo regimento interno (RI) revogando as disposições do anterior - Resolução 4, de 25 de março de 1993 – esclarecendo as normas quanto à sua natureza, finalidade, detalhamento de suas competências e de seus membros, composição, organização e funcionamento.

Alguns aspectos do Regimento são considerados relevantes para o presente trabalho, especialmente aqueles relacionados ao desempenho das atribuições e funcionamento do CNPS. É o que se passa a descrever.

Em relação à indicação dos membros, ficou expressamente determinado que os representativos do Governo serão indicados pelo Ministro da Previdência Social e, os da sociedade civil pelos dirigentes das centrais sindicais e confederações nacionais.

Se qualquer um deles deixar de comparecer em três reuniões consecutivas ou cinco intercaladas, sem justificativa, perdem o mandato, que ficará a cargo do suplente.

Sobre o âmbito de atuação, cumpre destacar que, embora haja fatoração das competências já estabelecidas pela lei, não há especificação sobre o modo de sua efetivação, para melhor compreensão vide Anexo.

Por outro lado, o art. 21 discrimina as atribuições do presidente, dentre as quais destacamos:

I – representar o Conselho em suas relações internas e externas;

[...]

IV - tomar parte nas discussões e votações e, quando for o caso, exercer direito do voto de qualidade na forma do disposto no § 6º do art. 12 do presente Regimento;

V - baixar atos decorrentes de deliberações do Conselho;

[...]

VII - decidir ad referendum do Conselho, promovendo consulta prévia por telefone ou outro meio, quando se tratar de matéria inadiável e não houver tempo hábil para a realização de reunião, devendo dar imediato conhecimento da decisão aos membros do Conselho; e  
 [...] (RI, 2002, p. 7).

Nota-se que o presidente do CNPS desempenha função estratégica no órgão, competindo-lhe além das atribuições de regência, a representação nas relações externas, voto de qualidade, possibilitar a execução das deliberações e decidir *ad referendum* matéria inadiável e urgente.

O destaque é importante, pois comprova resquício de centralização de poder, quando na verdade, busca-se a descentralização. Outro ponto fundamental é que o regimento não prevê quais matérias ou situações poderiam ser consideradas inadiáveis a ponto de não serem discutidas em plenário, mas decididas de plano pelo presidente.

As atribuições dos conselheiros também foram especificadas pelo RI, art. 22, veja-se:

I - participar do Plenário e das Comissões ou Grupos de Trabalho para as quais forem designados, manifestando-se a respeito de matérias em discussão;  
 II - requerer votação de matéria em regime de urgência;  
 III - desempenhar outras incumbências que lhes forem atribuídas pelo Presidente ou pelo Plenário;  
 IV - propor a criação de Comissões ou Grupos de Trabalho;  
 V - deliberar sobre as propostas, pareceres e recomendações emitidos pelas Comissões ou Grupos de Trabalho;  
 VI - apresentar moções ou proposições sobre assuntos de interesse da Previdência Social; e  
 VII - proceder à indicação dos membros e coordenadores das Comissões ou Grupos de Trabalho previstas no art. 11 do presente Regimento Interno. (RI, 2002, p. 8)

Já as atribuições dos conselheiros estão bem delimitadas, em consonância com as competências do próprio CNPS, que foram estabelecidas por lei.

Em relação ao funcionamento, as reuniões ordinárias e extraordinárias configuram o Plenário do Conselho Nacional de Previdência Social, instância de deliberação dos seus membros, com competência para examinar e propor soluções às matérias submetidas ao Conselho, conforme disposto no art. art. 2º do Regimento Interno. E deverão ser sempre públicas, exceto quando algum membro solicitar sigilo, mas desde que haja concordância do restante.

As atividades técnico-administrativas relativas ao funcionamento do órgão ficam a cargo da Secretaria da Previdência Social, ora denominada Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Previdência Social. Importante salientar, que é sua atribuição promover a capacitação técnica dos representantes indicados para compor o Conselho, conforme dispõe o parágrafo único do art. 9º do Regimento.

Sobre as matérias trabalhadas e analisadas pelo CNPS, o art. 15 do RI, esclarece que poderão ser encaminhadas por qualquer membro. Obedecendo a ordem cronológica, verificada a data do protocolo de entrada, serão distribuídas para análise e colocação em pauta.

A matéria que será discutida como ordem do dia deverá ser encaminhada para os Conselheiros com antecedência mínima de sete dias da reunião ordinária e três da extraordinária. As matérias relativas a planos e programas da Previdência Social deverão ser enviadas a todos os Conselheiros antes de se tornarem objeto de deliberação em reunião. Durante a reunião, se algum Conselheiro não estiver absolutamente esclarecido com relação à matéria, poderá pedir vista e a matéria deverá ser discutida e deliberada na reunião seguinte.

O art. 11 do Regimento faculta ao CNPS a instituição Comissões ou Grupos de Trabalho para análise ou elaboração de propostas, pareceres e recomendações a fim de fundamentar e subsidiar as decisões do plenário. E, no mesmo, seu art. 12, estabelece a possibilidade de participação, como convidados, de entidades, autoridades, pesquisadores e técnicos, nacionais ou estrangeiros, para colaborarem em estudos ou participarem dessas Comissões.

As matérias discutidas e votadas no CNPS - deliberações - deverão ser aprovadas por maioria simples dos votos dos membros presentes, art. 13, sendo que o suplente também tem direito a voto quando estiver ausente o membro titular.

No caso de empate em relação a qualquer matéria votada, as discussões serão reabertas e votadas novamente. Permanecendo o empate, o Presidente do Conselho proferirá voto de qualidade para o desempate. Os votos divergentes poderão constar em ata, se for de interesse do Conselheiro.

As deliberações serão consubstanciadas em forma de Resolução. A Coordenação-Geral de Controladoria do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) têm a competência de zelar pelo fiel cumprimento das deliberações, relativamente às diretrizes, metas, prazos, mecanismos de controle, planos e programas aprovados pelo Conselho, segundo dispõe art. 10 do RI.

E finalmente, os trabalhos realizados pelo Plenário seguirão a seqüência determinada pelo art. 16 do RI, veja-se:

- I – verificação de presença e de existência de quorum para instalação do Plenário;
- II – leitura, votação e assinatura da ata da reunião anterior;
- III – aprovação da Ordem do Dia;
- IV – apresentação, discussão e votação das matérias; e
- V – comunicações breves e franqueamento da palavra. (RI, 2002, p.6)

Posto isto, a análise dos instrumentos normativos constitutivos do CNPS nos permite compreender seu âmbito de atuação, sua estrutura e modo de funcionamento, bem como o papel de grande importância que representa para a sociedade.

Nesse contexto, restou demonstrado que no Brasil, a previdência social foi elevada a direito fundamental consagrado na CR/88, com a instituição do Estado Democrático de Direito. E, como um dos meios de efetivação das ações relacionadas à sua concretização, foi criado o CNPS, estabelecendo o controle popular da atuação estatal, além da possibilidade de a própria sociedade civil participar das decisões relacionadas à implementação das políticas públicas de proteção social.

Todavia, para o cumprimento eficaz desses objetivos é imprescindível que a participação da sociedade civil seja efetiva, é o que se pretende verificar com o exame das atas produzidas pelo CNPS a partir de dezembro de 1998, depois de publicada a EC n. 20.

Para tanto, antes de tal análise, necessário aprofundar no estudo acerca da democracia, em sua vertente deliberativa, viés proposto pelo texto constitucional, o que será estudado no capítulo seguinte.

### 3 DEMOCRACIA E AS CONCEPÇÕES DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Democracia é um termo que apresenta diversas concepções. Etimologicamente, o termo grego *demokratia* é composto de *demos* (povo) e *kratos* (força, poder), daí o significado “poder do povo”. Considerando a época em que foi concebido, se referia ao povo pertencente a *polis* grega. Naquele tempo apenas uma pequena comunidade, possibilitando que todos considerados cidadãos<sup>30</sup> participassem diretamente dos atos decisórios, consolidando-se a idéia de poder do povo. Ao contrário do que ocorre atualmente, vez que elegemos nossos representantes e estes se investem de poder decisório (AJETA, 2006).

O termo democracia é comumente utilizado quando se quer se referir a qualquer possibilidade de participação do povo nas decisões de governo. É por isso que se fala em democracia dos antigos, referindo-se à Grécia antiga, e democracia dos modernos, referindo-se à democracia representativa e ainda, em se tratando de forma de governo. O termo admite diversas concepções relacionadas ao contexto histórico, político ou social, conduzindo, portanto, a considerá-lo conceito aberto, em constante processo, permitindo reinvenções e inovações segundo nossas necessidades.

Segundo Avritzer e Costa (2004, p. 705), “a democratização, nesse caso, já não é mais o momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular”.

Dessa forma, a possibilidade de participação da sociedade no processo de escolha das políticas públicas a serem implantadas pelo Poder Público ocorreu de forma diferente na evolução dos paradigmas de Estado, de acordo com o contexto histórico e social de cada época.

Conforme visto no capítulo anterior, no Estado Liberal, havia exaltação à liberdade individual e a igualdade era formalmente garantida a todos, de modo que o Governo atingia os objetivos da coletividade na medida em que os cidadãos burgueses poderiam usufruir livremente de seus direitos, garantindo o alcance de seus interesses privados. Os direitos políticos eram garantidos para a escolha dos

---

<sup>30</sup> Isto porque apenas 10 a 15% dos adultos da população eram considerados cidadãos ativos, os escravos representavam cerca de um terço da população e nem as mulheres, nem os estrangeiros tinham direito ao voto (COMPARATO, 2007).

governantes, possibilitando aos cidadãos, por meio do voto, a afirmação de seus interesses privados e a não intervenção estatal (HABERMAS, 1995).

Já no Estado Social, a partir da instituição dos direitos fundamentais de segunda dimensão, há a garantia aos direitos coletivos e a igualdade se torna também material. Os direitos políticos são ampliados por meio da universalização do sufrágio e representam o interesse coletivo de todos (HABERMAS, 1995).

No Estado Democrático de Direito, consolidou-se a democracia como meio de efetivação dos direitos fundamentais. A participação por meio do voto é garantida a todos, sem distinção, dando ênfase à democracia representativa<sup>31</sup>. Mas a partir da própria evolução do processo democrático, percebe-se a necessidade de ampliação dessa participação, tornando-se a democracia representativa insuficiente para definir a escolha das políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Público, bem como as prioridades da própria comunidade/sociedade.

Nesse contexto, a democracia deliberativa conduz à ampliação da participação dos cidadãos, possibilitando uma integração entre estes e o processo democrático, permitindo a produção legítima de normas e conseqüentemente, a definição do que seja bem comum para todos, assim como a eleição das prioridades.

Nesse sentido, Canotilho (1998) muito bem explica,

A deliberação pressupõe uma concepção dialógica da política e as consideração desta como um processo racional de discussão dos problemas e alternativas, de forma a obterem-se soluções justas, boas, ou, pelo menos, razoáveis, de ordenação da vida comunitária.

No entanto, entre os teóricos da democracia deliberativa observa-se a existência de divergência em relação a algumas características de sua concepção, embora, todos entendam que, por meio dela, há a possibilidade de que as decisões sejam tomadas pelos cidadãos em um espaço público de deliberação, sendo consideradas, assim, legítimas (AJETA, 2006).

Dessa forma, o presente capítulo pretende apresentar as concepções de democracia deliberativa, segundo os mais balizados autores, apontando suas características, para, no capítulo seguinte, verificar se as decisões proferidas pelo Conselho Nacional de Previdência Social podem ser consideradas legítimas, por

---

<sup>31</sup> Democracia representativa ou indireta é aquela em que o povo elege seus representantes, que se tornam responsáveis pela escolha das políticas governamentais a serem implantadas na Administração Pública. Sua efetivação pressupõe a participação da sociedade civil em processos eletivos, ou seja, há o exercício dos direitos políticos (SILVA, 1998).

terem sido fruto das discussões de seus membros, a partir de suas próprias orientações, e em um debate público, possibilitando dizer assim, se há, de fato, efetividade em seu funcionamento, ou seja, se há produção de deliberações que, de fato estabeleçam as políticas públicas prioritárias ou proponham soluções para os problemas identificados na gestão da Previdência Social.

### **3.1 A concepção de democracia deliberativa segundo Habermas**

Para chegar à sua concepção de democracia deliberativa, uma teoria científico-social, Habermas inicia trabalhando um conceito reducionista, já que exclui dele a legitimidade democrática do poder e o Direito. Para, logo após, fazer uma comparação entre os diversos modelos já existentes e, a partir daí, desenvolver seu modelo procedimental de processo democrático, considerado imparcial, vez que independe das visões de mundo, dos objetivos ou formas de vida de cada um (HABERMAS, 1997).

Tudo isso com o objetivo de contrapor a “idéia de auto-organização de co-associados livremente associados sob o Direito com a realidade de sociedades altamente complexas” (HABERMAS, 1997, p. 9).

As sociedades complexas comportam e efetivam decisões originadas de organizações autônomas constituídas por pessoas livres e iguais que se reconheçam sob o mesmo Direito? Como compatibilizar a democracia deliberativa com a forma de administração complexa do Estado? Habermas identifica uma tensão existente entre a administração burocrática típica do Estado moderno e os princípios organizativos de uma esfera baseada na interação social (AVRITZER, 1996).

Para Habermas, do modo como proposto por Becker, a fundamentação empirista de uma teoria normativa de democracia não produz um resultado satisfatório porque não pode ser fundada racionalmente, conduzindo ao pensamento de que se trata apenas de uma justificação para a democracia liberal. E teorias que buscam apenas a justificação possuem o condão de anular o verdadeiro significado de uma teoria normativa de democracia (HABERMAS, 1997).

Dessa forma, considerando a relação entre norma e realidade, Habermas (1997) recorre aos modelos de democracia comumente utilizados e que possuem conteúdo normativo a fim de verificar se oferecem fundamento para uma ciência social.

Nessa perspectiva, constatou-se como elemento central do processo democrático, a política deliberativa, acarretando conseqüências para o conceito, então vigente, de sociedade centrada no Estado, no qual se fundamentam os modelos tradicionais de democracia segundo as concepções liberal e republicana de pensamento (HABERMAS, 1997).

Destaca-se que na concepção liberal, o processo democrático tem a função de produzir participação exclusivamente por meio do direito ao voto secreto, buscando-se assegurar os direitos fundamentais de primeira geração, conforme exposto no capítulo anterior. Já na concepção republicana há uma ampliação da participação, vez que se busca o consenso dos cidadãos, privilegiando os ideais coletivos e a vontade geral (VILANI, 2002).

Segundo Habermas (1995), a teoria do discurso aproveita elementos característicos tanto do republicanismo quanto do liberalismo para definir sua concepção de democracia, salientando que o processo de formação política da vontade e da opinião da sociedade deve ser permeado pela Constituição, com a instituição de procedimentos para o exercício da soberania popular e descentralização da sociedade.

Essa, uma característica típica do republicanismo, valorizando o processo de formação da vontade e da opinião política constituindo-se uma ação de cidadania coletiva. Todavia, à luz da teoria do discurso, o êxito das políticas deliberativas não depende apenas disso, mas sim, da institucionalização desse processo e das condições de comunicação, somando-se à integração desses processos deliberativos institucionalizados com as opiniões públicas informalmente constituídas (HABERMAS, 1997).

Assim, o processo democrático ocorrerá com a institucionalização de procedimentos e de condições de comunicação, baseados nos princípios do Estado constitucional, com a finalidade de se determinar o que é bom, prioritário e justo para todos (HABERMAS, 1995), pressupondo-se que a ligação entre poder político e direito ocorrem a partir de um procedimento legislativo legítimo e da

institucionalização de meios que possibilitem a autonomia dos cidadãos (HABERMAS, 1997).

Isto porque a formação racional da vontade e da opinião somente será construída intersubjetivamente, por meio de processos de comunicação com a participação de agentes governamentais e da sociedade civil (HABERMAS, 2005).

A partir daí haverá a construção do poder comunicativo e este será transformado em poder administrativo por meio da legislação, tal qual preconiza o pensamento liberal, quando a positivação ocorre para limitar a atuação do Estado e da sociedade. Por outro lado, aqui, assinala-se que a sociedade civil encontra-se independente da Administração Pública e da ação econômica, ou seja, não sofre coerção externa para expor seu posicionamento (HABERMAS, 1997).

A democracia assim compreendida propõe o equilíbrio entre dinheiro, poder administrativo e solidariedade, elementos considerados necessários para a integração das sociedades modernas, já que permite a satisfação de suas necessidades. Para Habermas (1995, p. 118),

a força integradora da solidariedade [...] deveria desenvolver-se através das esferas públicas extensamente ampliadas e diferenciadas, bem como através dos procedimentos de deliberação democrática e de tomada de decisão juridicamente institucionalizados.

Ou seja, a solidariedade somente é constituída no momento em que a esfera pública é ampliada possibilitando o acesso da sociedade civil e, a partir da instituição de mecanismos que promovam o debate público resultando em deliberações democráticas e institucionais, porque geradas com ampla participação e reconhecidas pelo próprio poder público.

Desse modo, é a integração gerada pela solidariedade que possibilita o enfrentamento do poder administrativo e do dinheiro gerando equilíbrio, mas, para tanto, é necessário que os conceitos de legitimação e soberania popular sejam compreendidos à luz da teoria do discurso proposta por Habermas.

Isto porque, a partir da instauração do Estado de Direito, o processo democrático tinha a função exclusiva de legitimar a atuação do poder político, ou seja, as decisões que seriam tomadas pela Administração Pública: “*Resultados de eleições autorizam a assunção do poder pelo governo, e este, por sua vez, tem que*

*justificar perante a esfera pública e o parlamento o uso desse poder*” (HABERMAS, 1997, p. 22).

De acordo com a vertente do pensamento republicano, estabelecido o sufrágio universal, há a extensão do feixe de participação, conduzindo a Administração Pública a instituir determinadas políticas públicas em atendimento aos interesses e necessidades da sociedade. As eleições têm a função de reforçar a instituição dessa “comunidade política” voltada para a satisfação do interesse coletivo (HABERMAS, 1997).

Já a teoria do discurso acrescenta que a racionalização discursiva das decisões tomadas pela Administração Pública, nos limites legais, será impulsionada pelos procedimentos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade. Portanto, o poder de que dispõe a Administração está diretamente vinculado a esse processo democrático de formação de opinião e da vontade com a finalidade de se cumprir o programa estabelecido pela sociedade.

Contudo, essa racionalização, apesar de gerar legitimidade, conduzindo e apontando a direção a ser seguida pela Administração Pública, possibilitando, inclusive, o controle, não é suficiente para a constituição do poder político, haja vista que no momento de execução das decisões, somente ela - Administração Pública - pode atuar (HABERMAS, 1995). A implicação disso é que, ao final, a efetivação das decisões geradas pelo procedimento deliberativo depende da vontade ou ação positiva da Administração Pública<sup>32</sup>.

De outro lado, é mister salientar que, ainda que ocorra tal omissão e não haja efetivação das deliberações pelo Poder Público, a disponibilização de espaços públicos de debate é demasiadamente importante, posto que, a democracia pressupõe uma sociedade descentralizada e esses espaços públicos<sup>33</sup> abertos possibilitam a identificação dos problemas e das prioridades afetas a ela. E assim, a soberania popular será derivada “das interações entre a formação da vontade institucionalizada juridicamente e os públicos mobilizados culturalmente.” (HABERMAS, 1995, p. 120). O público a que se refere Habermas é a sociedade civil

---

<sup>32</sup> Sobre tal aspecto, Avritzer e Costa (2004) ressaltam que há críticas de vários estudiosos em relação ao modelo discursivo habermasiano no que se refere à ausência de discussão sobre a necessidade de se ampliar e horizontalizar os processos decisórios conferindo certos poderes de decisão e efetivação a instâncias deliberativas, o que poderia aumentar a transparência e eficácia na atuação administrativa do Poder Público.

<sup>33</sup> Aqui, deve-se compreender como modelo discursivo de espaço público, consolidado a partir da década de 90, considerado arena de constituição democrática de opinião e vontades coletivas, possibilitando a mediação entre sociedade civil e Estado (AVRITZER; COSTA, 2004).

organizada independentemente do Estado e do poder econômico, portanto, possuindo suas próprias convicções.

Nesse aspecto, a sociedade civil desempenha importante papel sendo a responsável pela preservação e ampliação das estruturas comunicativas e mini-esferas públicas relacionadas ao cotidiano da sociedade, bem como por levar os problemas enfrentados no dia-a-dia para esses espaços, permitindo a elaboração de novas soluções e conseqüentemente, propondo sua adoção pela Administração Pública<sup>34</sup> (AVRITZER; COSTA, 2004).

No mesmo passo, a soberania popular permite a auto-organização de uma comunidade jurídica, oferecendo meios para sua integração. O sistema político é visto como subsistema integrante da sociedade, juntamente com tantos outros, veja-se:

A leitura da democracia feita pela teoria do discurso guarda uma abordagem sociológica objetiva, que não considera sistema político nem o ápice, nem o centro, nem mesmo um modelo formativo da sociedade em geral, mas apenas um sistema de ação entre outros. Por outro lado, a política deve ainda ser capaz de se comunicar, por meio de lei, com as outras esferas de ação legitimamente ordenadas (HABERMAS, 1995, p. 121).

Não obstante, o sistema político, por meio do direito, é o responsável pela solução de problemas que ameaçam a integração social, haja vista possuir a capacidade de interação com todas as outras esferas de ação – subsistemas-independente da forma como são estruturados ou organizados. A atuação do sistema político está diretamente relacionada à atuação dos outros sistemas, como por exemplo, o sistema econômico.

Isso nos permite dizer que, no mundo moderno, o direito, além de estabilizador das relações sociais, também exerce a função de integrador de sujeitos que interagem socialmente, todos regidos pela legislação, produto de um processo legislativo iniciado por meio da soberania popular. Isto porque em um Estado Democrático, só podemos admitir que o direito seja estabilizador de relações sociais, se os indivíduos se reconhecerem como destinatários das normas produzidas, para tanto, necessário que haja conexão entre processo democrático e os próprios

---

<sup>34</sup> Para Habermas, o poder administrativo permanece sendo exercido pelo Estado e as deliberações da sociedade civil chegam até as instâncias decisórias por meio dos canais institucionalizados e oferecidos pelo próprio Poder Público (AVRITZER; COSTA, 2004).

cidadãos, de modo que seja possível estabelecer o que é bom, justo e prioritário para todos (CATTONI, 2002).

Dessa forma, verifica-se que a legitimidade política não é decorrente da vontade individual dos cidadãos, mas resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva operado em uma esfera pública tornando possível que as deliberações cheguem até as instâncias responsáveis pelas tomadas de decisões, ato característico da ordem democrática (AVRITZER; COSTA, 2004).

A política deliberativa é legitimada na medida em que o processo discursivo de formação de opinião e de vontade cumpre sua função social de integração, já que permite ou cria a expectativa de que seus resultados sejam mais eficazes. Daí a importância de se manter os debates públicos (HABERMAS, 1997).

Feito esse delineamento, Habermas (1997) critica o conceito de política deliberativa de Cohen (1989)<sup>35</sup>, segundo o qual, todo procedimento deliberativo deverá observar o cumprimento de certas características, permitindo a formação de cidadania, de uma comunidade jurídica específica, com formas de vida e tradições particulares. Contudo, segundo Habermas, isso não é suficiente para a formação de uma comunidade política de cidadãos, pois, nesse caso, o processo deliberativo é regido por princípios universais de justiça que se aplicariam para qualquer associação de pessoas.

Ademais, para sua efetivação, deve-se subentender que a associação concorde em regulamentar parcialmente as condições de sua vida em comum, e para tanto, o agrupamento desses associados se dá por meio do vínculo lingüístico que fundamenta e mantém a coesão dessa comunidade de comunicação, não há a independência de forma ou objetivos de vida (que é a proposição de Habermas).

---

<sup>35</sup> Para Cohen (1989), as políticas deliberativas somente são consideradas válidas se tomadas a partir de um procedimento de deliberação em que são observadas as seguintes características: (i) devem ocorrer por meio de troca de informações e razões das partes envolvidas; (ii) as deliberações devem incentivar e possibilitar a participação de todos os interessados na solução dos problemas; (iii) os participantes devem atuar de modo autônomo, segundo suas próprias convicções e sem influências externas; (iv) as deliberações também são livres de coerções internas provocadas pelos próprios participantes, ou seja, todos possuem igual direito de participação, fala, proposições e etc; (v) as deliberações objetivam acordo racional e motivado entre os participantes; (vi) as deliberações políticas abarcam qualquer assunto que possa ser de interesse de todos; (vii) as deliberações políticas compreendem ainda interpretações de necessidade e desejos de todos, com a finalidade de regular democraticamente as condições de sua vida comum. Isso, segundo ele, permite a formação de cidadania, de certa comunidade jurídica, de acordo com suas formas de vida e tradições.

Para ele, esse modelo de política deliberativa é omissivo no que diz respeito a algumas diferenciações internas e sobre a relação entre as deliberações orientadas para decisão decorrente de processos democráticos e os processos informais de construção da opinião na esfera pública, vez que não são necessariamente precedidos de formação informal de opinião (tal qual ocorre no caso das eleições gerais), mas têm por fim regular a composição e funcionamento de certas questões de seus interesses, gerando deliberações/soluções (HABERMAS, 1997).

Dessa forma, quando são instaurados os procedimentos parlamentares, essas deliberações são consideradas referências para a constituição de esferas públicas e argumentação de negociações específicas (HABERMAS, 1997).

Os processos democráticos instituídos nessas esferas públicas fundamentam o processo de formação da opinião e da vontade da sociedade civil, objetivando soluções cooperativas, que por sua vez, serão objeto de trabalho da esfera pública parlamentar. Esta não tem por função definir prioridades ou as escolhas da sociedade civil, mas apenas trabalhar o conjunto de justificações que foram objeto de escolha e deliberação pelos cidadãos nas esferas públicas informais (HABERMAS, 1997).

Neste momento, um ponto que merece destaque diz respeito à imparcialidade ou neutralidade que envolve a política deliberativa, vez que está diretamente relacionada à “formação democrática da vontade e a formação informal da opinião” da sociedade civil (HABERMAS, 1997, p. 34). O princípio da neutralidade é considerado necessário na medida em que se pretende adotar uma prática para se alcançar o entendimento quando está se tratando de matérias de interesse coletivo, sendo a prática da argumentação (linguagem) o ponto comum de ligação entre os participantes, independentemente de suas procedências.

Pois conceitos tais como verdade, racionalidade, fundamentação e consenso desempenham o mesmo papel gramatical em todos os idiomas e em todas as comunidades lingüísticas, mesmo sendo interpretados de forma diferentes e aplicados segundo critérios distintos (HABERMAS, 1997, p. 38).

Por seu turno, para que haja efetivação de tal entendimento, é indispensável que os membros da sociedade consigam estabelecer reflexões acerca de suas tradições culturais e políticas. Aqui, segundo Habermas, a sociedade está vivendo

sob uma fundamentação pós-convencional<sup>36</sup> (HABERMAS, 1997), posto que seus membros além de compreenderem suas tradições culturais e políticas, são capazes de estabelecer reflexões sobre elas e criticá-las e ainda, caso necessário, propõem alterações ou soluções.

Portanto, a neutralidade relaciona-se com a possibilidade de a sociedade formar sua opinião e vontade a partir da melhor argumentação nos espaços públicos de debate. Outro aspecto que a envolve diz respeito às matérias que poderiam ser levadas à discussão. Para Habermas (1997) todas as questões atinentes à vida, identidade coletiva e interpretação das necessidades podem ser levadas ao debate. Tudo o que puder ser regulado pela política deve ser levado ao debate público, ao passo que nem tudo que merece uma discussão pública será regulado pela política. Isso permite a proteção aos direitos subjetivos e à autonomia privada.

Mas como esse procedimento democrático deliberativo pode ser efetivado em nossa sociedade complexa?

Para responder a tal indagação, Habermas (1997) utiliza os indicadores estabelecidos por Robert Dahl, os quais se observados, possibilitam atingir decisões vinculantes e de interesse de todos: "(i) inclusão de todos os afetados; (ii) oportunidade igualmente distribuídas e efetivas de participação em processos políticos; (iii) igual direito de voto nas decisões; (iv) igual direito de escolha dos tópicos a serem discutidos; (v) situação que possibilite a todos os participantes desenvolverem, à luz das informações suficientes e de boas razões, uma compreensão articulada da questão carente de regulamentação e dos interesses em conflito" (HABERMAS, 1996, p. 21).

Contudo, esclarece que tais indicadores serão aplicados de formas diferenciadas, de acordo com cada contexto social, o que não impede a existência, atualmente, de democracias pluralistas em que os procedimentos democráticos

---

<sup>36</sup> Sobre tal conceito, é interessante o destaque feito por Cruz (2006, p. 77): "Tal visão se soma à absorção da psicanálise de Freud, já anteriormente adotada pela Escola de Frankfurt, bem como a psicologia genética de Kohlberg e sua perspectiva evolutiva do homem como forma de aprendizagem, indo de uma sociedade primitiva na qual as ações humanas eram avaliadas estritamente do ângulo de sua consequência (moralidade pré-convencional), passando por uma sociedade antiga/medieval, na qual essas ações tinham por balizamento sua conformidade com um sistema de regras previamente instituído pela autoridade da tradição (moralidade convencional) e chegando finalmente em uma sociedade moderna, em que não só as ações, mas, principalmente, as normas de conduta precisavam ser justificadas do ponto de vista de princípios universais (moralidade pós-convencional). Por essa via, ele estrutura uma teoria da evolução social centrada no exame de diferentes níveis de racionalidade da constituição das instituições sociais".

admitam a constituição de direitos de participação e comunicação efetivamente implantados (HABERMAS, 1997).

O obstáculo, considerado mais importante, enfrentado para a efetivação de tais elementos e que contribui para dificultar o avanço do processo é a compartimentalização do saber técnico, constituindo barreira para que os cidadãos obtenham “conhecimento especializado politicamente e necessário para a formação de suas próprias opiniões” (HABERMAS, 1997). Quando o conhecimento passa a pertencer a apenas alguns, há a possibilidade de se instaurar dominação, influenciando na formação de opinião e vontade dos outros.

A questão pode ser solucionada pelo sistema político, responsável por ligar suas estruturas deliberativas constitucionalmente instituídas com o sistema social. Nesse sentido, juntamente com o sistema político, o direito legitimamente produzido, pela política deliberativa, é o responsável por solucionar conflitos, problemas ou definir políticas públicas, visto que é reconhecidamente vinculante.

Assim, o direito legítimo e a política são os responsáveis pela promoção da integração social voltada para o entendimento, por meio da linguagem/discurso. “O cerne da política deliberativa consiste em uma rede de discursos e negociações que deveria tornar possível a solução racional das questões pragmáticas, morais e éticas [...] da sociedade” (HABERMAS, 1997).

Os participantes do debate público estão vinculados num processo argumentativo e, pelo menos em tese, atuam voltados para o entendimento e compreensão mútua, para tanto, utilizando a força do melhor argumento, buscando a defesa de sua pretensão, o que acarreta na formação de opinião e vontade legítima (HABERMAS, 1997).

Ademais, a validade desse procedimento democrático está intrinsecamente relacionada com um processo de argumentação por meio do qual um participante reconhece o outro como igual na utilização da linguagem (AVRITZER, 1996).

Havendo legitimidade na argumentação, há reconhecimento da intersubjetividade e, conseqüentemente, reconhecimento mútuo das normas e deliberações acertadas. Desse modo, não há que se falar em imposições externas ou limites coercitivamente impostos, mas sim no exercício de uma liberdade legitimamente construída que, portanto, poderá ser usufruída igualmente por todos (HABERMAS, 1997).

De outro lado, a realidade que nos apresenta é estratificada, imperando as desigualdades nos mais diversos sistemas, principalmente, com relação à disseminação da informação, dificultando não só a participação da sociedade civil na esfera pública, mas também a conscientização de sua importância. Salienta-se que, os fatores que alimentam as desigualdades variam de acordo com o contexto, mas impossibilitam a formação de relações sociais de associação puramente comunicativas, dificultando o desenvolvimento dos processos de formação de opinião e vontade (HABERMAS, 1997).

Não obstante, para o autor, nenhuma sociedade complexa será capaz de desenvolver integralmente um modelo puro de associação comunicativa, em que pese destacar que, modelos têm por principal função estabelecer características gerais e que este ainda pressupõe uma “sociedade sem Direito e sem política e de [com o fim de] projetar a idéia democrática de auto-organização na sociedade como um todo” (HABERMAS, 1997, p. 29).

Mas, é a partir daí que, segundo o modelo procedimental, forma-se uma comunidade jurídica que se auto-organiza. Para tanto, esse modelo discursivo deve ser constituído por meio do direito (HABERMAS 1997).

No modelo procedimental, o direito tem a função precípua de reduzir a complexidade social, por meio da efetivação dos direitos fundamentais, dos princípios constitucionais e da institucionalização da política deliberativa (HABERMAS 1997).

Verifica-se assim, que a democracia somente existirá pelo *medium* do direito, pois, conforme já mencionado, este tem por objetivo vincular e promover a integração entre os sistemas, bem como, da sociedade.

Nessa perspectiva, constata-se, que a democracia deliberativa procedimental implica no direito de todos participarem ativamente, como sujeitos do discurso e construtores do consenso o que provocará a produção normativa. Contudo, isto não significa que todos estejam obrigados a agir de acordo com o que foi determinado, haja vista que existe uma esfera de liberdade pessoal em que a pessoa pode agir estrategicamente segundo seus interesses pessoais ou há possibilidade de simplesmente se recusar a agir discursivamente.

Depreende-se que a instituição de esferas públicas participativas, que ocorrem a partir das organizações livres de cidadãos, típicas da sociedade pluralista em que vivemos, contribui para a identificação dos problemas, prioridades, bem

como propostas soluções que mais tarde serão levadas à discussão nas esferas públicas parlamentares e direcionarão a formação de opinião e de vontade da administração pública (HABERMAS, 1997).

Portanto, o desenvolvimento do processo democrático depende da renovação da cultura política, que por sua vez, ocorrerá com a possibilidade de participação “livre de constrangimentos” (AVRITZER, 1996, p. 21) nas redes de comunicação existentes nas esferas públicas gerando a legitimação da atuação do poder administrativo. Assim, “*a relação entre administração, participação e racionalidade, vista sob essa perspectiva, torna-se um relação de tensão e complementaridade*” (AVRITZER, 1996, p. 21).

### **3.2 A concepção de democracia deliberativa segundo Chantal Mouffe**

No final da década de oitenta, com a queda do domínio soviético, o desenvolvimento da democracia participativa, o surgimento de novos movimentos sociais, as críticas ao regime capitalista, à sociedade capitalista de consumo, proporcionaram o desenvolvimento do combate a diversas contradições baseadas em identidades sociais como etnia, orientação sexual, meio ambiente, moradia, fome, entre outras. E nesse contexto, também surgiram novas críticas ao modelo de democracia liberal representativa, buscando-se um modelo alternativo, que mantivesse uma base liberal e não se aproximasse tanto dos modelos socialistas (GONZÁLES, 2000).

González (2000) constata que a intenção era de “radicalizar” a democracia, adotando posicionamento que seria considerado o mais radical, vez que possuidor de grande poder crítico. Ele salienta que essa teoria já havia sido reconhecida nos trabalhos de alguns autores como Macpherson e Giddens, mas uma das principais correntes é a desenvolvida por Chantal Mouffe e Ernesto Laclau.

Mouffe (2006) assinala que ao final do século XX, a democracia liberal consolidou-se como a melhor forma de se proporcionar um governo legítimo. Todavia, ela verifica a existência de crescentes sinais de insatisfação em relação à representatividade dos partidos políticos, os quais não têm conseguido efetivamente cumprir sua função, passando, por vezes a defender interesses políticos próprios.

É sob este fundamento que a autora se volta para o modelo denominado democracia deliberativa, cuja idéia central, conforme já explicitamos, é a de que nas sociedades democráticas as decisões políticas legítimas são alcançadas por meio de um processo público de deliberação com a participação de cidadãos livres e iguais, apresentando variações relacionadas a outros aspectos, tais como forma de deliberar e matérias que serão objeto de deliberação.

Nesse contexto, ela propõe a criação de um modelo democrático denominado “agonístico”<sup>37</sup>, capaz de permitir o dissenso em uma sociedade democrática que, no seu entendimento, é a que possui uma esfera pública ativa, com visões conflitantes, mas que podem se expressar e com a possibilidade de escolha de projetos alternativos legítimos. Assinala que atualmente, a existência de esferas públicas tem pretendido eliminar as diferenças e instaurar o consenso (MOUFFE, 2003).

Sua teoria permite sustentar que as relações sociais, por meio de seus sujeitos, se constituem no campo da política, se configurando como relações significativas e de poder (GIACAGLIA, 2004).

A autora entende que o reconhecimento do pluralismo é essencial para compreendermos a especificidade da democracia moderna e o define como o reconhecimento da liberdade individual, aquela segundo a qual possibilita a todo indivíduo “buscar sua felicidade e bem estar como bem queira, de fixar para ele mesmo os seus próprios objetivos e de, a seu modo, buscar realizá-los” (MOUFFE, 1994, p. 95).

O conceito ora proposto afasta a idéia de que o pluralismo é inerente a democracia, se esta é vista como o exercício da soberania popular, pois ressalta a satisfação individual em detrimento da vontade geral (MOUFFE, 1994).

Para Mouffe (1994) o pluralismo está no centro da concepção do pensamento liberal, sendo inerente à caracterização da democracia moderna, considerando-a decorrente da relação articulada entre liberalismo e democracia.

Se, na sociedade, há respeito ao pluralismo, como concebê-la dotada de uma vontade homogênea ou em busca do bem comum universal?

---

<sup>37</sup> Palavra grega *agonistiké*, “arte da luta”, representava entre os gregos antigos a disputa entre os atletas. Atualmente, está relacionada às doutrinas favoráveis à luta como instrumento para se alcançar o progresso, (FERREIRA, 1975). MENDONÇA (2003) citando AUROUX (1990), afirma que o termo passou a ser designado para jogos relativos à determinadas festas que reuniam espectadores ao ar livre e que o prefixo *agon* diz respeito ao debate judiciário, ou seja, competição oratória. Salienta-se, que o termo foi absorvido por várias correntes filosóficas que tratam da teoria do discurso, cada uma elaborando sua própria concepção, tal como a autora que ora é analisada.

A democracia moderna, argumenta, é produto da articulação entre governantes e sociedade com as instituições do liberalismo político, garantindo, dessa forma, a compatibilidade entre pluralismo e a soberania popular (MOUFFE, 1994).

Há aqui, a defesa de que são constitutivos da democracia liberal, os direitos individuais e o autogoverno democrático, configurando uma constante tensão, mas, sendo perfeitamente possível a articulação entre eles.

Conforme já salientado, na concepção de Mouffe (2001), as sociedades democráticas estão enfrentando uma grave crise, decorrente principalmente da globalização, e a qual elas não estão preparadas para responder. Além, da descrença em relação à representatividade dos partidos políticos, anteriormente destacada. A partir daí, configura-se a necessidade de construir uma alternativa viável a fim de revitalizar a esfera pública democrática, o que seria possível por meio do modelo agonístico de democracia, também chamado de democracia radical (MOUFFE, 2006).

A autora ressalta que grande parte dos liberais não consegue solucionar os problemas enfrentados pela sociedade hoje (MOUFFE, 2001). E, para justificar tal afirmativa, utiliza a proposta de Hans Blumenberg (1983), para quem a idade moderna traz a idéia de auto-afirmação, ou seja, “a afirmação da razão humana se dará por meio da ciência, da arte, da filosofia e etc., como medida da ordem e fonte de valor do mundo” (MOUFFE, 1994, p. 102). Ele entende que a auto-afirmação tenta oferecer uma resposta moderna para problemas pré-modernos que o indivíduo não consegue abandonar em razão do próprio racionalismo e, somente quando se percebe sua limitação, se reconhece a impossibilidade de construir uma verdade única ou uma única forma de racionalidade.

Nesse contexto, o racionalismo, o individualismo e o universalismo abstratos, típicos da teoria democrática liberal, tendem a reduzir o conceito do termo “político”, contribuindo para que os atores políticos sejam vistos apenas como indivíduos racionais, atuando de acordo com seus próprios interesses (MOUFFE, 2003).

Visto dessa forma, o racionalismo impede uma compreensão apropriada da construção de identidades políticas coletivas e das diferenças nas várias formas de relações sociais, ressaltando que todas essas são capazes de gerar conflitos políticos (MOUFFE, 2003).

Neste passo, segundo Mouffe (2001), a questão que se revela hoje, diz respeito à necessidade de se reconhecer as dimensões de poder, do antagonismo e a impossibilidade de erradicá-los. Se for pretensão da esfera pública atual instaurar um consenso obtido racionalmente, não há a possibilidade de eliminar o poder e o antagonismo, já que esses desempenham função essencial na formação das identidades coletivas, ou seja, na formação de opinião e vontade da sociedade. Isto porque, para a autora (2001), as relações sociais são constituídas por meio de atos de poder, e esses são atos meramente políticos.

Sampaio (2003) esclarece que a política, por meio de discursos, práticas e instituições possui com o objetivo justamente organizar aquele antagonismo permitindo a construção de um ambiente de coexistência pacífica.

Para a autora, há um deslocamento natural das relações sociais para a esfera política, permitindo a existência da multiplicidade de opiniões, objetivos de vida, modos de vida, entre outros. Exatamente essa multiplicidade de dimensões que formam as relações sociais é que impulsionam a redefinição permanente das identidades sociais (GIACAGLIA, 2004).

Por seu turno, em uma sociedade democrática, a prática política deve se desenvolver a fim de formar identidades coletivas, compatibilizando poder e valores democráticos (MOUFFE, 2001).

É o que conclui como um dos objetivos da democracia radical, veja-se:

Seu objetivo é a criação de uma cadeia de equivalência entre as reivindicações democráticas encontradas em uma variedade de grupos - mulheres, negros, gays, lésbicas, ambientalistas - em torno de uma interpretação radical democrática dos princípios políticos do regime democrático liberal. Essa interpretação enfatiza as numerosas relações sociais onde são aplicadas a subordinação e a liberdade (MOUFFE, 1994, p. 24, tradução nossa).<sup>38</sup>

Compreende-se aqui a preocupação em se desenvolver uma nova identidade política para todos os envolvidos nos processos de deliberação, valorizando as características específicas de cada indivíduo ou segmento, possibilitando a coexistência dessas identidades na interpretação dos elementos do sistema político vigente.

---

<sup>38</sup> Its objective is the creation of a chain of equivalence among the democratic demands found in a variety of groups – women, blacks, gays, lesbians, environmentalists – around a radical democratic interpretation of the political principles of liberal democratic regime. Such an interpretation emphasizes the numerous social relations where subordination and liberty are to apply.

É possível constatar, portanto, que a defesa da liberdade individual e do pluralismo independe do racionalismo e do universalismo, tal qual concebidos pela teoria liberal, possibilitando-se reconhecer que a política e o direito encontram-se no campo das relações de poder e que não há consenso resultante de puro exercício da razão. Nesse contexto, depreende-se que há certos modos de vida e valores que são incompatíveis, logo a sociedade não se constitui homogeneamente – há pluralidade (MOUFFE, 1994).

Especialmente, em relação a esse aspecto, Mouffe (2006) critica a teoria habermasiana de democracia deliberativa, argumentando que a política não é terreno neutro que poderia ser isolado do pluralismo de valores ou fundamentado de modo a resultar soluções racionais e universais.

É o que muito bem esclarece Giacaglia (2004, p. 3):

**A democracia não requer uma teoria da verdade universal, nem de noções como validade incondicionada**, mas sim, múltiplas práticas e movimentos pragmáticos tentando persuadir as pessoas a ampliar o campo de seus compromissos e acordo com os outros, a fim de construir uma sociedade mais inclusiva (tradução nossa; grifo nosso).<sup>39</sup>

A concepção de democracia radical defendida por Mouffe (2003) permite a coexistência de poder e pluralismo, entendendo que não há sociedade, mesmo que democrática, em perfeita harmonia.

Nesse sentido, o poder é construído a partir do próprio desenvolvimento democrático e da prática política. As relações de poder são constitutivas das relações sociais, assim, a política democrática ao compatibilizar poder e democracia, admite a existência dessas relações de poder e a necessidade de transformá-las e não eliminá-las (MOUFFE, 2003).

Vale destacar aqui, observação feita por Giacaglia (2004), concluindo, no mesmo sentido, que o poder e as lutas pelo poder são partes constitutivas da própria democracia e, portanto, não há como eliminá-lo. Somente sob esta perspectiva é possível pensar no pluralismo, demonstrando que a própria negação à luta pelo poder ou o consenso “perfeito” podem, sim, colocar em risco a democracia.

---

<sup>39</sup> La democracia no requiere una teoría de la verdad universal ni de nociones como validez incondicionada, sino múltiples prácticas y movimientos pragmáticos intentando persuadir a La gente de ensanchar el campo de sus compromisos y acuerdos con otros, en orden a construir una comunidad más inclusiva.

De outro lado, cumpre observar que o pluralismo, em seu viés político, permite e possui limitação, considerando que sua totalidade impediria a formação de uma comunidade política, sendo necessário, aceitar a existência de “princípios políticos que são comuns, tais como a liberdade e a igualdade” (MOUFFE, 1994, p. 105).

O modelo de “pluralismo agonístico”, fundado no reconhecimento da multiplicidade, requer a mobilização em defesa da democracia e para tanto, sustenta que os conflitos e as diferenças encontradas nas relações sociais são condições próprias de sua existência. A esfera pública, aqui, é necessária a fim de garantir a expressão da diversidade como condição real para se conquistar a democracia (MOUFFE, 2003).

Essa é a característica típica do modelo agonístico, segundo a autora, assinalando que, a confrontação de opiniões e a diversidade de pensamentos objetivam o mesmo resultado, têm como fim último o desenvolvimento da democracia, vista, diante disso, como processo aberto em evolução (MOUFFE, 2003).

Giacaglia (2004) destaca duas características - (i) o fato de se ter o objetivo final comum e se (ii) reconhecer legitimamente que os participantes do discurso são tidos como simples adversários e não como inimigos, os quais defendem pontos de vista opostos - afirmando que a partir delas é possível diferenciar dois importantes conceitos: agonismo e antagonismo.

Sobre tais conceitos, Sampaio (2003, p. 795) destaca,

O “pluralismo agonístico” de Mouffe, portanto, atribui à política democrática criação de “nós” pela determinação de um “eles” sem romper os laços sociais de convivência. Os “outros” não são, em sentido schmittiano, “inimigos”, nem, como defendem os liberais, “competidores”, mas “adversários” com os quais compartilhamos, ainda que sob várias interpretações, princípios ético-políticos democráticos, com quem “conversamos” e estabelecemos “compromissos” que são, pela dinâmica da vida em sociedade e por configurarem sempre uma certa relação de poder que envolve alguma forma de hegemonia e de exclusão, sempre temporários. É assim que a democracia transforma inimigos em adversários, antagonismo em agonismo.

No mesmo sentido, Mendonça (2003) é muito claro ao analisar esses conceitos trabalhados por Mouffe nas obras aqui referenciadas, entendendo que o agonismo, na teoria do discurso, admite concepções comuns mínimas entre os participantes, como por exemplo, o reconhecimento da legitimidade do discurso do

outro. Por isso, nesse caso, fala-se que, nas relações políticas têm-se adversários que aceitam a disputa em um espaço público democrático pluralista. Ao passo que no antagonismo têm-se “inimigos”, cada qual disputando a supremacia de seu discurso sem que haja qualquer ponto em comum.

Nessa perspectiva, o autor ainda ressalta que, em um Estado Democrático de Direito não há possibilidade da existência de antagonismos e sim, agonismos, em razão de regras pré-estabelecidas e obedecidas por todos os participantes do discurso, ou seja, todos aqueles integrantes de relações sociais (MENDONÇA, 2003).

Mouffe (2001) é incisiva ao afirmar que sua teoria tem por objetivo transformar antagonismos em agonismos, uma vez que, conforme já explicitado, as relações de poder são constituidoras da política.

A partir daí, considerando o reconhecimento da legitimidade dos argumentos opostos e permitindo a existência de características e regras comuns, sendo possível admitir que o consenso é resultado temporário de uma superioridade provisória, veja-se:

A democracia pluralista demanda um certo consenso, mas tal consenso diz respeito apenas aos seus princípios ético-políticos constitutivos. Desde que esses princípios, contudo, possam apenas existir através de muitas interpretações diferentes e conflitantes [...]. Por essa razão, uma democracia pluralista necessita oportunizar o dissenso e instituições através das quais ele (o dissenso) possa se manifestar (MOUFFE, 2003, p.17).

Dessa forma, a democracia “agonística” tem a capacidade de identificar as formas de exclusão possibilitando seu enfrentamento, tendo em vista que a consciência das diferenças é que irão permitir a construção de unidade ou identidade (MOUFFE, 2003).

Cumprido salientar neste ponto, que a compreensão da democracia moderna abrangendo pluralismo agonístico gera conseqüências para a política, entre as quais, merece destaque, concebendo a moderna democracia como forma de pluralismo agonista ou democracia pluralista, acarreta a seguinte questão: por que este modelo requer a criação de identidades coletivas diferentes?

Para Mouffe (2001), é justamente a diversidade de identidades coletivas que impulsionarão o processo democrático. A possibilidade de discussão, confrontação e até mesmo acordo, fruto das diversidades e diferenças sejam a motivação para a

política democrática. Daí, “*Longe de pôr em perigo a democracia, a confrontação agonística é sua condição de existência*” (MOUFFE, 2003, p.16).

É o que constata Giacaglia (2004) ao dizer que é fundamental reconhecer as várias maneiras de se exercitar a democracia, compreendendo cada circunstância, ao invés de tentar reduzir toda a diversidade em um modelo padrão. É demasiadamente importante perceber que não há um único caminho e que isto constitui o pluralismo democrático.

Por isso, afirmou-se acima que há permissão para o consenso, mas este é um resultado provisório da estabilização de um poder também provisório, pois aqui há o entendimento de que o processo democrático é contínuo e aberto.

A autora (1994) aponta como um dos principais desafios da modernidade encontrar o equilíbrio entre a democracia, entendida como procedimento para solucionar a pluralidade - a busca da identidade, e a democracia, como garantidora do pluralismo, a busca pela possibilidade de coexistência de diversos modos de vida.

E é exatamente essa constante tensão, segundo Mouffe (1994), que faz da democracia um regime adaptado à política moderna, possibilitando a busca permanente pelo alcance da proporção entre equivalência e diferença, tornando-se imprescindível sua articulação cotidianamente.

Por conseguinte, a articulação consiste numa prática de correlação de elementos que, num primeiro momento, estão desconectados, passando a se relacionarem, resultando no discurso (MENDONÇA, 2003).

Portanto, a articulação é a responsável pela promoção do sentido dos elementos no sistema discursivo, ou seja, o que está fora do sistema discursivo não possui sentido, sendo imperioso salientar, que a própria natureza da articulação não admite que os sentidos sejam fechados, mas sim, abertos a transformações.

Aliás, é justamente essa contínua articulação que faz da democracia moderna um sempre devir, configurando “na radical impossibilidade de um ponto de chegada final”, transformando-a em um processo em desenvolvimento, cuja solução seria sua própria destruição. Mantendo-se assim, permanece viva e plural (MOUFFE, 1994, p. 107).

Assim, diz-se que o discurso é decorrente da prática da articulação, possuindo capacidade para constituir e organizar as relações sociais (MENDONÇA, 2003).

Para Mouffe, o discurso não está dissociado da prática, na medida em que a prática é o próprio discurso, permitindo afirmar que ele é uma prática social de grande importância (MENDONÇA, 2003). Daí vem a compreensão de que todo espaço social é um espaço discursivo, pois considera-se que o discurso não é formado apenas por palavras, mas também ações.

Outro ponto de importante destaque na teoria elaborada por Mouffe (2006) é sua constatação de que os espaços de deliberação, ou seja, a efetivação da racionalidade comunicativa, não é suficiente se não houver a conscientização de cidadãos democráticos.

Segundo ela (MOUFFE, 2006) isso somente é possível se houver meios possíveis de se disseminar discursos, modos de vida e instituições que possibilitem as pessoas os relacionarem e os identificarem com os valores democráticos. Assim, a cidadania democrática deveria ser propagada dando ênfase nas práticas sociais e não somente nas formas de argumentação, permitindo o desenvolvimento constante do processo democrático.

### **3.3 A concepção de democracia deliberativa segundo Amy Gutmann e Dennis Thompson**

Gutmann e Thompson (2004) observam que nas últimas duas décadas nada foi mais discutido na teoria política do que a democracia deliberativa, salientando que o debate é de grande importância, já que permite refletir como os cidadãos e seus representantes podem justificar suas decisões, diante das discordâncias comuns existentes na sociedade, haja vista que sua aplicação seria capaz de transformar as circunstâncias da vida pública.

Na obra “Why deliberative democracy?” (GUTMANN; THOMPSON, 2004) a discussão se inicia apresentando, na opinião dos autores, as quatro principais características da democracia deliberativa, sobre as quais se passa a discorrer.

O ponto central que envolve a democracia deliberativa é a necessidade de justificação das decisões tomadas tanto pelos cidadãos quanto por seus representantes, especialmente com relação à normatização que um quer impor ao outro. Espera-se, que em uma democracia, os líderes de governo motivem suas

decisões e dêem respostas às questões apresentadas pelos cidadãos nos processos de deliberação (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

É ressaltado que não há a necessidade de que todas as matérias sejam alvo de deliberações, desde que em algum momento antes da tomada de decisão haja a justificação (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Dessa forma, a imperiosa necessidade de se fornecer razões ou justificativas é a primeira característica do modelo proposto por esses teóricos, não obstante essa ser uma característica comum em diversas concepções de democracia (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Todavia, é indispensável que tais justificativas ou razões sejam fundamentadas em princípios resultantes de um processo de cooperação justo, ou seja, que não podem ser rejeitados pelos cidadãos. Para tanto, a motivação não pode ser meramente processual ou substantiva, como por exemplo, dizer-se que se trata da vontade da maioria ou simplesmente interesse nacional (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Mas isso somente é viabilizado quando se constata, “São as razões que devem ser aceitas por pessoas livres e iguais que procuram formas justas de cooperação”<sup>40</sup> (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 3, tradução nossa). Os indivíduos devem se reconhecer como membros livres e iguais em uma comunidade, se reconhecendo mutuamente como cidadãos.

Gutmann e Thompson (2004) entendem e são incisivos ao afirmar que os indivíduos devem ser vistos como agentes autônomos que participam diretamente ou por meio de seus representantes das decisões governamentais e não apenas como meros destinatários dessas decisões. Uma das formas de se executar isso na democracia deliberativa seria por meio da apresentação de justificativa para a edição das leis que regulamentam a convivência mútua, pelos próprios cidadãos ou estes exigirem que o poder público o faça, demonstrando, assim, respeito mútuo.

Cumpra aqui esclarecer que, a justificativa, as razões ou a motivação para as ações do poder público não podem ser fundamentadas simplesmente em interesses individuais ou específicos de certos segmentos, mas, devem, sim, ser racionalmente justificadas, principalmente, porque é forma de exteriorização do poder ou da vontade.

---

<sup>40</sup> They are reasons that should be accepted by free and equal persons seeking fair terms of cooperation.

A segunda característica apontada é a necessidade de que todas as razões ou justificativas sejam compreensíveis a todos os cidadãos interessados. Mas, para tanto, é imprescindível que se tornem públicas. Sobre essa publicidade, duas observações, merecem destaque. (i) A deliberação deve ser tomada publicamente; (ii) Os destinatários da deliberação devem ter condições de entender seu conteúdo, possibilitando que sejam aceitas (GUTMANN; THOMPSON, 2004). Não basta que sejam públicas as justificativas, se os cidadãos não possuem condições de compreender seu fundamento.

A terceira característica está relacionada à vinculação da decisão, mesmo que apenas por um determinado período de tempo, considerando que o processo deliberativo resultará na própria atuação poder público (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

A última característica apontada diz que a democracia deliberativa acontece por meio de um processo dinâmico, já que apesar de vinculada por período de tempo e justificada, não possui um alcance indefinido (GUTMANN; THOMPSON, 2004). Essa é uma característica marcante e inerente ao processo democrático deliberativo: a possibilidade de um diálogo contínuo, ou seja, a configuração de um processo aberto, que permite a constante discussão, revisão e reformulação do modo de atuação do poder público, por ele mesmo e por todos os cidadãos.

Há a constatação de que as deliberações tomadas em um espaço público de debate, apesar de devidamente justificadas, são provisórias. Na verdade são fundamentadas e dizem respeito às condições apresentadas naquele momento de deliberação, mas num momento futuro tanto o posicionamento dos cidadãos, como de seus representantes podem ser alterados.

Gutmann e Thompson (2004) assinalam uma conseqüência importante dessa natureza dinâmica da democracia deliberativa, é o chamado princípio do desacordo moral, que deve ser respeitado, aduzindo que os cidadãos e seus representantes, ao fornecerem razões para as suas decisões devem tentar encontrar justificativas que reduzam as diferenças apresentadas por seus opositores.

Eles ressaltam que os democratas deliberativos não têm a ilusão de que o acordo é sempre possível. Inclusive, entendem que a forma como os cidadãos trabalham o desacordo é peculiar à vida política e foco de qualquer democracia. Outrossim, ao praticar o princípio do desacordo moral, há a disseminação do respeito mútuo – considerado o núcleo da democracia deliberativa (GUTMANN;

THOMPSON, 2004). E desse modo, o reconhecimento das razões de seus opositores e sua compreensão.

Essa atitude promove ou incentiva a cooperação entre os diversos participantes do processo de deliberação, mesmo que tenham posicionamentos distintos, o que aumenta a probabilidade de consenso (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Diante das características apresentadas, Gutmann e Thompson, definem democracia deliberativa

[...] como uma forma de governo através da qual, cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam decisões por meio de um processo em que trocam razões que sejam mutuamente aceitáveis e geralmente acessíveis, com o objetivo de chegar a conclusões que sejam vinculativas no presente para todos os cidadãos, mas que estejam abertas a reavaliação futura <sup>41</sup> (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 7, tradução nossa).

Tal conceito leva à análise de alguns pressupostos da democracia deliberativa. A primeira pergunta que se faz é “como toda deliberação é democrática”? Ou melhor, toda deliberação não seria por natureza democrática?

Refletindo sobre esses questionamentos, Gutmann e Thompson (2004), analisam a relação existente entre a política deliberativa e a democracia moderna desde a democracia grega até os dias atuais. Eles observam que na Grécia Antiga, havia processos públicos de justificação das ações governamentais, do qual participavam todos os cidadãos, contudo, poucos eram considerados cidadãos, a população era em sua maioria composta por escravos. Mas o fato de se realizar a deliberação em um espaço público aberto aos cidadãos é o que aproxima esse modelo com o nosso modelo democrático atual.

Já no início do período moderno, o termo deliberação era comumente utilizado para se referir à discussão política que ocorria internamente em um grupo de líderes políticos. Somente no século XVIII é que o termo passou a ser utilizado para designar a política representativa, no sentido de demonstrar a opinião popular. Nesse aspecto, verifica-se que essa concepção de representatividade é parecida com a que temos hoje. (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

---

<sup>41</sup> [...] as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future.

Logo após, passa-se para o século XIX, em que, finalmente, há a percepção da necessidade de discussões políticas democráticas, no sentido moderno, ou seja, a deliberação não se torna apenas parte da democracia, mas condição de existência para essa forma de governo (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

E, os autores apontam Habermas como o grande responsável por resgatar a idéia de deliberação e relacioná-la aos fundamentos da democracia, uma vez que sua concepção de deliberação política está vinculada à soberania popular, em que a legitimidade é efetivada a partir das decisões coletivas tomadas por um conjunto de práticas (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Gutmann e Thompson (2004) entendem que o mais importante é tentar incluir o processo deliberativo nas tomadas de decisão, salientando que hoje, democracia e deliberação estão intimamente ligadas. O vínculo de ligação, que torna a democracia deliberativa democrática não está relacionado somente com o processo, mas com a abertura da participação, ampliando a possibilidade de quem terá a efetiva oportunidade de deliberar ou escolher os deliberadores e a quem estes devem justificar suas decisões. Esse é considerado um critério valioso para tentar se delimitar o quanto democrática é a democracia deliberativa.

Segundo afirmam os autores, de modo geral, a democracia deliberativa tem a capacidade de fornecer a melhor justificativa para a escolha de atuação do poder público diante dos desacordos na política. Nessa perspectiva, estabelecem quatro propósitos que podem ser relacionados a ela: (i) legitimidade das decisões coletivas, (ii) incentivar a participação dos indivíduos nas questões públicas, (iii) promover o respeito mútuo nos processos de decisão e (iv) correção de ações realizadas erroneamente. Salienta-se que a cada um desses objetivos, que podem ser atendidos a partir da efetividade da democracia deliberativa, está relacionado um motivo de desacordo entre cidadãos (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

A legitimidade das decisões coletivas (i) está relacionada com a escassez de recursos, de modo que diante dessa situação a atuação do poder público alcança legitimidade quando os cidadãos podem deliberar a respeito do que consideram prioridade, podem apontar o que lhes falta e como os recursos seriam mais bem distribuídos (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

A principal consequência da efetividade desse propósito é a aceitação, pelos cidadãos, da escolha ou decisão tomada pelo Estado. Há, por eles, o

reconhecimento de que foi feito o melhor, ao contrário do que ocorreria se a atitude governamental fosse fundamentada apenas no poder.

O segundo objetivo, (ii) incentivar a participação dos indivíduos nas questões públicas é responsável pelo apaziguamento da denominada “generosidade limitada”, característica de algumas pessoas, de modo que a participação dos cidadãos permite que eles ampliem suas perspectivas em relação às questões de interesse comum ou de relevante interesse público (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

É interessante ressaltar neste ponto observação feita por Gutmann e Thompson (2004), de que os políticos não se transformam automaticamente em representantes dos interesses públicos. Para tanto, há maior probabilidade de que as deliberações obtenham êxito quando os sujeitos que estiverem deliberando forem bem informados, tiverem acesso aos mesmos recursos e aceitarem como legítimos o ponto de vista de seus oponentes.

Dessa forma, pode-se dizer que os cidadãos estão muito mais propensos a efetivar este segundo objetivo quando as questões públicas são discutidas num processo político negociado do que quando simplesmente imposto pelo poder político (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Tal afirmação está diretamente relacionada à (iii) promoção do respeito mútuo nos processos de decisão, na medida em que as negociações, discussões e a possibilidade de ouvir os diversos pontos de vista contribuem para compreensão das incompatibilidades de valores morais que naturalmente existem entre as pessoas (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

A perspectiva é de que as deliberações auxiliem os participantes da discussão a reconhecer os argumentos de seus oponentes, compreendendo-os e não necessariamente entendendo, ou seja, não quer dizer que o processo deliberativo promoverá a mudança de incompatibilidade para compatibilidade. Por conseguinte, desenvolvendo a respeito mútuo entre eles, há a possibilidade de se perceber eventuais erros cometidos e corrigi-los (iv) (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Finalmente, este último objetivo da democracia deliberativa está relacionado justamente com a comum incompreensão, pelos cidadãos, das decisões tomadas pelo poder público. De modo que, se efetivado, consegue proporcionar o avanço no entendimento tanto individual quanto coletivo, haja vista que é a troca de idéias, de argumentos entre os participantes, entre o governo e os cidadãos é que provoca o

reconhecimento dos mal-entendidos e desenvolve novos pontos de vista, corrigindo eventuais enganos cometidos anteriormente (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Neste contexto, “[...] *quando eles deliberam, eles podem expandir seus conhecimentos, incluindo tanto a sua auto-compreensão e a compreensão do coletivo, que servirá melhor aos seus concidadãos*”<sup>42</sup> (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 12, tradução nossa).

Portanto, é possível dizer que o próprio processo deliberativo contribui tanto para que os indivíduos passem a se enxergar como autores e destinatários de suas deliberações, quanto para que eles tomem parte das questões relacionadas ao interesse coletivo.

Observação igualmente importante diz respeito à transitoriedade das decisões, pois a atuação do poder público pode ser revista na medida em que as discussões durante o processo deliberativo resultem na identificação de novas prioridades e ainda, auxiliando na reformulação das políticas públicas já implantadas.

Mais um ponto importante, que merece ser destacado está relacionado ao alcance das deliberações, especialmente para este trabalho, no âmbito interno do Estado.

Gutmann e Thompson (2004) entendem que decisões podem ser chamadas de democráticas quando tomadas por nossos representantes, mas quanto mais participação popular melhor será a qualidade das decisões/deliberações, proporcionando equidade à representação.

E emendam esclarecendo que o ideal de uma sociedade constituída por indivíduos livres e iguais não exigem que estes participem em tempo integral das discussões e deliberações relativas às políticas públicas. Mas, este argumento é utilizado por uma vertente de teóricos democratas deliberativos para, na verdade, incentivar a representatividade ao invés da participação (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Essa perspectiva permite abordar dois aspectos, um positivo (a) e outro negativo (b). Positivamente, é possível afirmar que as deliberações tomadas por líderes, possuidores de grande experiência, têm maior chance de serem efetivas e

---

<sup>42</sup> [...] when they deliberate, they can expand their knowledge, including both their self-understanding and their collective understanding of what will best serve their fellow citizens.

relevantes (a); por seu turno, assim ocorrendo, os cidadãos se tornam meros expectadores (b) (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

A partir daí, pelo menos uma consequência merece ser apontada: a democracia representativa deposita créditos elevados nas atitudes dos cidadãos para com seus representantes. Isto porque, se não há por parte dos cidadãos acompanhamento capaz de tornar efetiva a representatividade, não há como exigir de seus representantes atuação diligente, que consiga atender a contento as necessidades da população (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Logo, noutra vertente, argumentam que a participação direta dos cidadãos nos assuntos referentes às políticas públicas é capaz de garantir o respeito mútuo, um dos objetivos da democracia deliberativa, veja-se:

Eles alegam que a maior participação direta dos cidadãos na definição das políticas é a melhor ou única forma de garantir muitos dos valores morais (tais como o respeito mútuo), promessa democracia deliberativa. Maior participação não só possibilita aos cidadãos a oportunidade de gozar os benefícios de tomar parte na deliberação, mas também pode ajudar a desenvolver as virtudes da cidadania, incentivando os cidadãos a considerar as questões políticas como de interesse público<sup>43</sup> (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 30, tradução nossa).

Aqui, deve ser salientado, que a participação nas decisões relativas às políticas públicas contribui para desenvolver em cada participante sentimento de cidadania, já que sua opinião será considerada para apuração da decisão final a ser implantada, gerando consequências na vida de todos os envolvidos.

Segundo os autores, atualmente, pode-se apontar como uma dificuldade para a participação direta, o grande número de cidadãos existentes, sendo necessário dividir os locais de participação (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Verifica-se, dessa forma, a necessidade da criação de canais de participação, a promoção das arenas de debates públicos, onde as deliberações tomadas possam ser levadas aos representantes a fim de se buscar efetivá-las, aliando-se, dessa maneira, aspectos da participação direta com a indireta dos cidadãos.

Sobre os canais de participação, necessário fazer algumas considerações. Os autores assinalam divergências relativas às arenas de debates em que são tomadas

---

<sup>43</sup> They argue that more direct participation by ordinary citizens in policy-making is the best or only way to secure many of the moral values (such as mutual respect) that deliberative democracy promises. Greater participation not only gives more citizens the chance to enjoy the benefits of taking part in deliberation, it also can help develop the virtues of citizenship, encouraging citizens to consider political issues in a more public-spirited mode.

as deliberações, apontando que alguns teóricos da democracia deliberativa entendem que se tomadas em instituições governamentais amparadas pelo direito, devem vincular a atuação do governo e das pessoas, ao contrário, se tomadas em espaços não institucionalizados pelo Governo (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Conforme visto no início deste capítulo, Habermas (1997), em sua concepção de democracia deliberativa, aduz que as deliberações devem ser apuradas em espaços públicos institucionalizados de acordo com democracia constitucionalmente estruturada.

Já Cohen e Mansbridge entendem que as deliberações também podem ser tomadas em outras instituições, tais como associações, corporações, sindicatos, associações profissionais e residenciais e até mesmo círculos familiares e de amizade (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

A ampliação de espaços deliberativos contribui, conforme já salientado, tanto para desenvolvimento da consciência de cidadania, quanto para o aumento da participação dos diversos segmentos que compõe a sociedade.

Deste modo, argumentam os autores que, se as deliberações tomadas em um espaço público de debate auxiliam no alcance de um maior consenso e aceitação das diversas concepções de vida existentes na sociedade, qual seria a razão de se limitar os espaços de deliberação apenas no âmbito governamental?

Neste ponto, Gutmann e Thompson (2004) coadunam com o argumento habermasiano de que as deliberações, nem mesmo quando tomadas em um espaço institucionalizado conseguem ser aplicadas por todas as instituições governamentais, dependendo sua aplicação da situação considerada no caso concreto.

Um segundo aspecto, diz respeito à liberdade de associação que todos possuem, pois, se cada um pode escolher se vai ser associar e de qual associação quer fazer parte, como impor a deliberação de qualquer uma delas para todos? As deliberações de grupos organizados da sociedade civil não possuem o condão de regulamentar a sociedade de modo geral, nem de impor obrigações para todos, apesar de contribuir para a ampliação do debate de questões públicas e, nesse sentido, com o desenvolvimento da cidadania (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Assim, a democracia deliberativa somente é necessária para justificar decisões que obrigam as pessoas coletivamente, as demais, referem-se ao âmbito

interno de cada espaço ou agrupamento de pessoas, e deste modo, estes não estão vinculados às suas exigências (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Contudo, é fácil perceber que grande parcela dos cidadãos vive a maior parte de suas vidas na sociedade, mas fora da política convencional. As teorias deliberativas, de modo geral, tentam estruturar a sociedade civil, a fim de melhor equipar os cidadãos a deliberarem na política possibilitando que eles estabeleçam relação entre seu cotidiano e a vida política e passem a se reconhecer como destinatários e autores da própria atuação estatal (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Nesse sentido,

Os teóricos democráticos há muito reconheceram que a democracia não pode prosperar sem um povo bem-educado. Uma parte importante da educação para a democracia é ensinar como ser deliberativo bem o suficiente a fim de assegurar representantes responsáveis. Sem uma sociedade civil que oferece espaço para ensaiar deliberação política, os cidadãos têm menos probabilidades de serem politicamente efetivos (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 35, tradução nossa)<sup>44</sup>.

Portanto, os espaços de debate não institucionalizados pelo governo, independente do formato que assumam, sejam associações civis sem fins lucrativos, sindicatos profissionais, associações de bairro, entre outros, apesar de não produzirem decisões que vinculem todas as pessoas, são espaços educativos que “treinam” para o exercício da cidadania, haja vista que permitem a discussão dos vários pontos de vista e exigem a justificação do modo de condução daquele grupo.

Os autores notam que, a escola é o local apropriado para que as crianças se preparem para se tornar indivíduos livres e iguais, e neste passo, também desenvolvam a consciência de cidadania, democracia e participação como garantia para se efetivar seus direitos (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Um terceiro aspecto que ainda merece ser abordado diz respeito aos desacordos comuns existentes numa sociedade pluralista. Para os autores, é necessário que os cidadãos, no caso de conflitos, possam chegar a um acordo que viabilizem suas decisões relativas às políticas públicas. Isto seria possível por meio de princípios escolhidos a partir de um consenso, pois, estes se tornam então capazes de determinar quais assuntos são ou não adequados para serem

---

<sup>44</sup> As democratic theorists have long recognized, democracy cannot thrive without a well-educated citizenry. An important part of democratic education is learning how to deliberate well enough to be able to hold representatives accountable. Without a civil society that provides rehearsal space for political deliberation, citizens are less likely to be politically effective.

trabalhados em questões relacionadas às políticas públicas (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Eles argumentam que diante da ausência de fundamento razoável para a solução de um conflito sobre uma questão política, os princípios excluem a possibilidade de ações estatais sobre o problema e permitem que cada cidadão delibere sobre a questão livremente com base na sua própria moralidade, sem intervenção estatal (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Para tanto, estabelecem dois princípios, obtidos a partir de consenso, com finalidades diversas, mas que auxiliam na deliberação dos cidadãos: “princípios de exclusão” e “princípios de acomodação”<sup>45</sup> (GUTMANN; THOMPSON, 2004. p. 65, tradução nossa).

O primeiro possui a finalidade de determinar quais as políticas públicas merecem um lugar na agenda política e dessa forma ser um tema legítimo a ser legislado, salientando que, embora estes princípios possuam o condão de excluir certos conflitos, nem sempre utilizam razões políticas para tanto (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

O segundo está relacionado àqueles que regem a conduta dos indivíduos em relação ao desacordo sobre questões que deveriam chegar à agenda política. Esses princípios não possuem a intenção de impor quaisquer obrigações aos particulares, nem às instituições públicas, mas sim, ressaltar um dos objetivos da democracia deliberativa, já mencionados anteriormente, respeito mútuo, considerado uma virtude política, e como tal, moldado pelas instituições em que é praticado (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Nesse sentido, percebe-se que as várias vertentes da democracia deliberativa buscam incorporar um conjunto de princípios visando estabelecer condições justas de cooperação política em uma sociedade democrática.

Sobre tal aspecto, cumpre destacar que os autores entendem que os princípios democráticos devem ser considerados tanto como substanciais quanto procedimentais<sup>46</sup>, haja vista que não há possibilidade de se extirpar princípios substantivos em benefício dos puramente processuais, considerando que estamos

---

<sup>45</sup> “principles of preclusion” e “principles of accommodation”.

<sup>46</sup> Há que se ressaltar que alguns teóricos entendem que os princípios não devem tratar do conteúdo das leis, mas estritamente informar o processo de tomada de decisões políticas seja no governo, seja na sociedade civil, tal como acontece nas eleições para nossos representantes. Isto porque para eles, a teoria democrática não incorpora princípios substantivos – liberdade individual e igualdade, por exemplo – apesar de não negarem sua existência (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

em uma sociedade democrática em que os cidadãos são vistos como pessoas livres e iguais, vinculados às mesmas leis e direitos (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Ora, não é possível que apenas procedimentos, como a regra da maioria, justifiquem os resultados, em detrimento dos princípios substantivos, pois há o reconhecimento de que juntos possibilitam abertura e revisão do processo deliberativo. Na verdade não há que se falar em separação ou classificação dos princípios democráticos em puramente substantivos ou puramente processuais (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Ainda, na temática envolvendo princípios, os autores se dedicam ao estudo do princípio da reciprocidade, considerado por eles, como núcleo da democracia, em quaisquer de suas concepções, sendo necessário assim, tecer algumas observações.

Conforme Gutmann e Thompson (2004), a reciprocidade é a responsável por impor aos cidadãos o dever de se justificarem mutuamente, já que todos estão vinculados por leis e políticas públicas promulgadas pela própria coletividade. O cerne da questão é que a reciprocidade auxilia os indivíduos a encontrarem uma justificativa visando o acordo sobre suas ações, em locais públicos de discussão.

Tal atitude permite que os cidadãos sintam que suas opiniões foram consideradas, mesmo quando das deliberações não se resulta o esperado, merecendo destaque o seguinte trecho, “O processo de justificação é necessário para declarar uma lei não apenas legítima, mas também justa”<sup>47</sup> (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 101, tradução nossa).

Os autores comparam o processo deliberativo a uma pesquisa científica, que para ter validade precisa ser demonstrada publicamente. No processo deliberativo ocorre o mesmo, para se demonstrar equilíbrio e justiça, necessário a reciprocidade, que somente ocorrerá em um espaço público de debate (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Há que se salientar, que nessa concepção de democracia deliberativa, em que se busca justificar a edição de atos normativos que vinculam os cidadãos ao direito, a reciprocidade é fundamental, pois possibilita que, durante o processo deliberativo, os cidadãos se vejam como sujeitos capazes de aceitar ou rejeitar as

---

<sup>47</sup> The reason-giving process is necessary for declaring a law to be not only legitimate but also just.

razões expostas interagindo e exigindo transparência de seus representantes (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Juntamente com a reciprocidade, os autores salientam mais dois princípios considerados como normas que regulam as condições da deliberação: publicidade e responsabilidade. A publicidade, exigindo que as justificativas ou razões sejam tornadas públicas para que sejam vistas como tais, ou seja, a publicidade também legitima as justificativas. E a responsabilidade, este estabelece que os representantes escolhidos pelo povo, que possuem competência para deliberar se tornam responsáveis por seus eleitores (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Ressaltam ainda que a liberdade, oportunidade básica e justa de participação são componentes fundamentais para se obter o conteúdo da deliberação (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Finalmente, apontam o que chamam de duas vantagens em relação à concepção procedimental de democracia deliberativa, (i) apesar de a maioria posicionar-se a favor de uma determinada deliberação, isso não representa que tal deliberação esteja correta, principalmente se violar direitos da minoria, pois estaria violando o princípio da reciprocidade; (ii) a concepção procedimentalista não aceita ou rejeita uma deliberação fundamentando suas justificações em razões morais, mas terminam recorrendo à aspectos tais como, estabilidade social ou de equidade, esses também reconhecidos como aspectos morais. Isso, segundo os autores, dificulta a discussão de posicionamentos contrários em uma deliberação por falta de fundamentação (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Já a concepção que adotam não passa pelos citados “problemas”, pois adotam os princípios já mencionados, além dos componentes básicos da deliberação, os quais, se devidamente cumpridos, garantem igualdade de proteção perante a lei, proteção em relação à integridade, liberdade para cada indivíduo escolher a forma de vida que considere boa, com dignidade, além da distribuição de recursos públicos de acordo com as prioridades apontadas pela própria população (GUTMANN; THOMPSON, 2004).

Portanto, é possível afirmar que, tais princípios, juntamente com os componentes básicos apontados por essa concepção de democracia deliberativa, proporcionam aos indivíduos um procedimento aberto a discussão, a reavaliação, a transformações, conduzindo a uma direção cada vez mais democrática, veja-se:

Democracia deliberativa é diferente de outras teorias, porque contém em si os meios da sua própria revisão. Seu estatuto provisório convida ao desafio permanente para os seus próprios princípios, bem como os das outras teorias. Construtivamente a abraçá-lo - sem exaltar - o conflito moral que permeia a política contemporânea <sup>48</sup> (GUTMANN; THOMPSON, 2004, p. 138, tradução nossa).

Assim, a partir da análise dessas concepções de democracia deliberativa, passa-se ao capítulo seguinte pretendendo demonstrar que nosso texto constitucional constitui-se em uma teia irradiando meios de participação da sociedade civil na gestão pública, para depois, relacioná-las com as decisões proferidas pelo Conselho Nacional de Previdência Social, permitindo verificar, ao final, se há realmente efetividade em seu funcionamento.

---

<sup>48</sup> Deliberative democracy is different from other theories because it contains within itself the means of its own revision. Its provisional status invites ongoing challenge to its own principles as well as those of other theories. It constructively embraces - without exalting - the moral conflict that pervades contemporary politics.

#### 4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Conforme mencionado no capítulo I, a Constituição da República de 1988, promulgada após longos anos de ditadura, é considerada grande marco, perpassando ao longo de todo o seu texto o viés democrático, o que veio lhe trazer o nome de “Constituição Cidadã”.

Sampaio (2003) anota que a Constituição de 1988 dissemina cidadania, a começar pelo título “República Federativa” querendo destacar que se trata de um Estado Democrático de Direito pretendendo indicar a transformação pela qual nosso Estado passou, salientando que o simples regime representativo não é mais suficiente para demonstrar a vontade popular.

No mesmo sentido, Comparato (2006) entende que é consequência lógica do princípio republicano o fato de todos terem direito à participar do poder político, das decisões que dizem respeito ao bem comum, de modo que a democracia se torna um complemento da república.

Dessa forma, o texto constitucional consagra a soberania popular como fonte de poder do povo, em seu art. 1º, § único<sup>49</sup>, prevendo o princípio representativo, mas também a possibilidade de participação por meio dos mecanismos elencados em seu art. 14<sup>50</sup> (plebiscito, referendo e iniciativa popular)<sup>51</sup>, além de outros que

---

<sup>49</sup> Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>50</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

<sup>51</sup> A realização do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular foi regulamentada pela Lei n.º 9709, de 18 de novembro de 1998, a qual determinou a utilização dos dois primeiros quando se tratar de “matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. No plebiscito a população é consultada previamente sobre a viabilidade de implantação de determinada proposta ou realização de determinado ato, ficando a atuação do Poder Público vinculado ao resultado apurado. Já no referendo, os administrados são convocados a ratificar ato legislativo, seja emenda constitucional ou lei ordinária, já em vigor. Tal qual o plebiscito, o resultado apurado pelo referendo também vincula a atuação do Poder Público, “o povo adquire o poder de sancionar leis” (BONAVIDES, 2003, p. 282). Por meio da iniciativa popular, o eleitorado pode apresentar projeto de lei à Câmara dos Deputados, que não será rejeitado por vício de forma, mas deverá obedecer aos requisitos estabelecidos no art. 13 da mencionada Lei.

garantem pluralismo, sufrágio universal com voto direto, secreto e de igual valor para todos (BRASIL, 1988).

Na busca de se ampliar ainda mais a participação popular na gestão pública, podemos exemplificar citando alguns dos dispositivos constitucionais que prevêm a participação direta dos trabalhadores e empregadores em órgãos públicos colegiados que tenham por competência a discussão e deliberação sobre interesses profissionais e previdenciários, como descrito em seu art. 10<sup>52</sup>; a participação dos cidadãos por meio dos conselhos de políticas públicas nos três segmentos da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência); gestão democrática do ensino público, art. 206, VI<sup>53</sup>; disponibilização de mecanismos de controle da Administração Pública pela sociedade, tais como, a ação popular, mandado de segurança, *habeas data*, *habeas corpus*, mandado de injunção, todos previstos no rol de direitos e garantias fundamentais do art. 5<sup>o</sup><sup>54</sup>; além da possibilidade de denúncias de irregularidades ou ilegalidades que podem ser feitas perante o Tribunal de Contas

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

<sup>54</sup> Art. 5<sup>o</sup> Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXVIII - conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

[...].

da União, art. 74, §2º<sup>55</sup>; houve ainda a ampliação das funções do Ministério Público, prevendo a instauração do inquérito civil e da ação civil pública como mecanismo de proteção do patrimônio público, social, meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos, de acordo com art. 129<sup>56</sup> (BRASIL, 1988).

Aqui, interessante citar constatação feita por Sampaio (2003, p. 802),

Enfim, a Constituição é mesmo cidadã como a definira Ulisses Guimarães, no ato de sua promulgação, pois a cidadania vê suas lutas e reivindicações triunfarem, sendo, ao mesmo tempo, provocada a ser militante. A democracia goteja entre o texto e os poros que unem os enunciados normativos expressos. Democracia em verbo e potência.

Dessa forma, verificando que a participação da sociedade civil é, a todo o momento, destacada em nosso texto constitucional, necessário analisar seu papel em um espaço público deliberativo.

#### **4.1 Sociedade civil, espaços públicos e formação da vontade coletiva**

A democracia em sua vertente deliberativa possui como núcleo um procedimento de discussão e solução pública, por sujeitos livres e iguais, sobre os interesses comuns da coletividade a fim de conferir legitimidade à atuação do Poder Público, além de apresentar outras características que podem ser diferentes de acordo com a corrente de pensamento adotada, conforme demonstrado no capítulo anterior.

Contudo, verificou-se que, de modo geral, o modelo analisado permite ampliação da participação do cidadão na gestão da coisa pública, ou melhor, há

---

<sup>55</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

[...].

<sup>56</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

[...].

uma releitura do conceito de cidadão<sup>57</sup>, tanto em relação à corrente liberal de pensamento, quanto em relação à corrente republicana.

Sinteticamente, pode-se dizer que na concepção liberal de pensamento, o cidadão é aquele competente para a escolha de seus governantes, por meio do voto universal, livre, secreto e em eleições periódicas. Já na concepção republicana, o cidadão tem como responsabilidade participar contribuindo para a definição da atuação do poder público em relação ao bem comum da coletividade.

Nesse aspecto, a corrente republicana muito se aproxima da idéia de cidadania trabalhada na concepção de democracia deliberativa, vez que também está preocupada com a autodeterminação do povo, permitindo a formação do interesse coletivo.

Contudo, segundo Habermas (1997), tal concepção republicana, fundamentada na virtude cívica dos cidadãos necessária para orientá-los em direção ao bem comum, impõe um caráter de homogeneidade que não condiz com a característica atual da sociedade: a complexidade e pluralidade.

Em tal situação, agudiza-se o seguinte problema: como integrar socialmente mundos da vida em si mesmos pluralizados e profanizados, uma vez que cresce simultaneamente o risco de dissenso nos domínios do agir comunicativo [...] (HABERMAS, 1997, p. 46).

É o reconhecimento dessas características que impõe a ampliação do conceito de cidadania e o desenvolvimento da democracia passando a considerar a importância dos espaços públicos e procedimentos comunicativos, possibilitando, por conseguinte, a ampliação e efetivação dos direitos fundamentais.

Os espaços públicos integram a esfera pública<sup>58</sup>, esta, entendida como “rede de informação comunicante e de pontos de vista”, cuja associação ou combinação constituem a opinião pública (HABERMAS, 1997, p. 50).

---

<sup>57</sup> Vilani (2002) muito bem ensina que o termo cidadania nasceu na antiguidade clássica com a finalidade de designar pertencimento a uma comunidade cívica. Dessa maneira, para os gregos, bem como para os romanos, os cidadãos eram aqueles que de alguma forma participavam do poder político relativo à comunidade a que pertenciam, ou seja, originariamente, o conceito de cidadania estava diretamente vinculado às idéias de pertencimento e participação política.

<sup>58</sup> Avritzer (2000) destaca duas características importantes do atual conceito de esfera pública, (i) idéia de espaço público que permite interação entre sujeitos, independentemente da influência do Estado, possibilitando a discussão sobre as decisões tomadas pelo poder público e a apresentação de demandas consideradas prioritárias; (ii) idéia de ampliação do que é chamado de domínio público, permitindo que diversas matérias ou novos conteúdos, antes considerados exclusivamente de cunho privado, sejam objeto de deliberação pública.

A esfera pública é reproduzida por meio da ação comunicativa, pela prática da linguagem compreensível cotidianamente pelas pessoas, mas está eminentemente ligada ao espaço social. Este é formado apenas quando os atores<sup>59</sup> que o compõem atribuem reciprocamente liberdade comunicativa desenvolvendo um espaço público lingüisticamente compartilhado (HABERMAS, 1997).

Dessa forma, os espaços públicos possuem como características principais a abertura em relação aos seus participantes, podendo dele fazer parte quem se interessar, e, a esses participantes são dadas oportunidades de fala, seja para expressar concordância ou não com as questões discutidas, bem como para a propositura de novas discussões.

Há a necessidade de que o espaço público esteja aberto à participação de quaisquer pessoas que queiram integrar à discussão com o objetivo de se criar a opinião pública dialogicamente construída e não apenas constituindo-se uma união ou montante de opiniões coletadas do público (HABERMAS, 1997).

Uma observação interessante que deve ser feita aqui, diz respeito à influência que a opinião pública pode exercer sobre o sistema político, na medida em que é produzida por meio de um procedimento legítimo. Habermas (1997) ressalta que, essa influência pode ser até muito pequena, mas ainda assim, é importante considerá-la, a fim de incentivar a produção da formação da vontade pública seguindo um processo que permita alcançar de modo eficaz sua legitimidade.

Habermas (1997) também salienta que essa influência somente consegue ser convertida em poder político, se tiver o condão de afetar as decisões daqueles que são os competentes, no sistema político, para sua efetivação, como os eleitores, legisladores ou detentores de cargos com poder de decisão. Para tanto, dependem da institucionalização do processo, como ocorre, por exemplo, com as eleições periódicas ou mesmo com o processo legislativo. Porque aí, haverá a obrigatoriedade de se cumprir o que foi anteriormente determinado.

É justamente a influência que os atores organizados em espaços públicos abertos e constituidores de debates e deliberações – transformados em poder comunicativo - que irão legitimar a atuação do poder público e suas decisões políticas (HABERMAS, 1997).

---

<sup>59</sup> Atores, aqui, devem ser entendidos como as pessoas que participam de quaisquer espaços públicos de debates, como as associações de bairros, organizações não governamentais, conselhos de políticas públicas, entre outros.

Certos atores inseridos nos espaços públicos também podem influenciar outros atores, de acordo com a especialidade, formação, interesses, argumentos, entre outras habilidades que possuam. É o que acontece, por exemplo, com aqueles que, na verdade, pretendem defender interesses de grupos econômicos ou políticos. É o chamado agir estratégico (HABERMAS, 1997).

A partir daí, Habermas (1997) esclarece que a esfera pública cumprirá sua função quando desenvolver-se comunicativamente com os atores afetados ou afetados em potencial, ou seja, aqueles cujas decisões ou discussões possam acarretar conseqüências em suas vidas. Mas para isso, é necessário que as pessoas tenham consciência de cidadania, percebendo que ocupam pelo menos três posições na sociedade, a de usuários dos serviços públicos, a de responsáveis pela escolha das políticas públicas e/ou serviços que serão implantados pelo governo, bem como a de responsáveis pelo controle sobre a atuação estatal, para que se cumpra aquilo que foi proposto, o que somente pode ser efetivado se houver transparência.

Nessa perspectiva, os atores que participam dos espaços públicos integrantes da esfera pública fazem parte da chamada sociedade civil<sup>60</sup>, aqui compreendida como conjunto daqueles que não são integrantes do Poder Público, nem da esfera econômica. Seriam as associações, organizações, movimentos constituídos por pessoas interessadas em solucionar e/ou participar das questões relacionadas com a vida em sociedade e bem comum da coletividade.

Luchmann (2002) muito bem caracteriza tal conceito, aduzindo que seu sentido está fortemente relacionado à multiplicidade de manifestações coletivas nos diferentes contextos sociais em que nossa sociedade hoje se encontra inserida, e que devem ser considerados de suma importância se quisermos evoluir no processo de democratização.

No mesmo sentido Arato (1995) esclarece que a sociedade civil é formada a partir da coordenação comunicativa no interior das inúmeras instituições existentes em nossa sociedade quando voltadas para a discussão dos interesses comuns. A

---

<sup>60</sup> A expressão “sociedade civil” como várias outras analisadas neste estudo, assume diversos significados de acordo com o contexto histórico em que estiver inserida. Na tradição do pensamento liberal correspondia à sociedade burguesa, no pensamento marxista, se referia à economia constituída pelo direito privado e regida pelo trabalho, capital e mercadorias (Habermas, 1997). Para melhor compreensão da evolução conceitual do termo, ver Avritzer.

movimentação desses atores sociais acarreta no equilíbrio das relações existentes entre Estado-mercado, pois agora se acrescenta a sociedade civil.

As pessoas participando desses grupos e integrando espaços públicos de debates e deliberações conseguem trazer à pauta problemas vivenciados na esfera privada, que serão discutidos, possibilitando que as soluções encontradas sejam disseminadas na esfera pública. Há aqui a institucionalização das questões de interesse geral e seu conhecimento pela esfera pública (HABERMAS, 1997).

Isto porque, as pessoas, consideradas membros de uma sociedade, compartilham tradições e valores desenvolvendo identidades individuais e sociais, contribuindo para a formação de instituições capazes de, por meio da prática comunicativa voltada para o entendimento, transmitirem suas conclusões e posicionamentos (LUCHMANN, 2002, p. 8).

É possível constatar que cada associação de pessoas constitui uma arena de debate aberta para solução ou discussão das questões que motivaram sua reunião. Mesmo tratando de assuntos específicos de cada grupo, essa movimentação contribui para que a sociedade se mantenha crítica em relação à atuação do poder público e ainda se conscientize da necessidade de participação (HABERMAS, 1997).

Vale destacar aqui, conclusão de Luchmann (2002, p. 10):

É exatamente por se constituir em um conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que estão excluídos dos debates e deliberações políticas, construindo a ampliando a esfera pública, que a sociedade civil passa a se articular, ou a se constituir em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa.

Dessa forma, constata-se que a sociedade civil, bem como a existência e disseminação de espaços públicos de debates agregam efetivamente os cidadãos no processo de decisão política (LUCHMANN, 2002).

A possibilidade de as pessoas se reunirem em espaços públicos abertos é garantida por meio dos direitos fundamentais e somente é capaz de se tornar autônoma e assim atingir seus objetivos, se reconhecer a pluralidade das formas de vida, de pensamento e opiniões (HABERMAS, 1997).

Esses dois pontos são de extrema importância vez que é justamente a liberdade de expressão, de associação, a proteção aos direitos privados, interligados

pela comunicação é que resguardam a formação desses espaços públicos contra o domínio excessivo do Poder Público, veja-se

Quanto mais decresce a força associativa da ação comunicativa nas esferas de vida privada morrem os germes da liberdade comunicativa, tanto mais se apagam as centelhas dessa liberdade e tão mais fácil é para quem monopoliza a esfera pública conformar os atores, assim reciprocamente alienados e isolados, em uma massa a ser dirigida e mobilizada de uma maneira plebiscitária (HABERMAS, 1997, p. 56).

Quanto maior for a ampliação da abertura dos espaços públicos de debate, maior será o número de pessoas a integrá-los, por conseguinte, maior será a possibilidade de comunicação.

E neste aspecto, surge o questionamento relacionado à autonomia dos atores integrantes desses locais, na medida em que cada um pode expor suas opiniões, oferecendo argumentos próprios ou aceitar os já explanados ou ainda, discordar dos argumentos apresentados por outros.

A dúvida é se essa manifestação representa realmente posicionamento do integrante, decorrente de sua reflexão sobre o processo deliberativo ou se sofreu pressões ou coações externas ou até mesmo internas (HABERMAS, 1997).

Quando a manifestação é simples reflexo da participação do processo deliberativo, pode-se considerá-la legítima. Portanto, se o resultado final apurado em uma arena de debates for fruto apenas decorrente da sobreposição do melhor argumento, resta configurada sua legitimidade e a legitimidade do poder público para executá-la.

Na verdade, é possível afirmar que o fato de os locais serem públicos e, desse modo, abertos à população, torna o processo deliberativo mais transparente, pelo menos dificultando tentativas de corrupção.

Outro questionamento pertinente diz respeito à origem dos temas discutidos nos espaços públicos, se advém dos próprios integrantes ou se impostos pelo sistema político.

Isto porque, se impostos, ainda que disfarçadamente como sugestões, a deliberação final, mesmo legítima, posto que resultante da própria reflexão dos participantes, servirá apenas para ratificar a atuação do poder público (HABERMAS, 1997).

O fato de ter sido uma temática imposta não retira a legitimidade da decisão, se os participantes da discussão tiveram autonomia para concluírem sobre ela, sendo possível, inclusive, considerá-la bastante pertinente.

Dessa forma, verifica-se que a democracia deliberativa é uma vertente da democracia que busca justificar o exercício do poder político a partir da discussão pública de temas de interesse coletivo por indivíduos livres e iguais, restando comprovado que,

A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social (HABERMAS, 1997, p. 32).

Assim, compreende-se que pertence aos cidadãos a tarefa de definir e decidir, por meio de um procedimento público dialógico e institucionalizado voltado ao entendimento, as políticas públicas prioritárias a serem implantadas pelo Estado, tornando os co-responsáveis e conferindo-lhe legitimidade para atuação.

Nessa perspectiva, ao Estado compete, além de institucionalizar os procedimentos deliberativos e os espaços públicos de debates, criar e oferecer mecanismos aos atores sociais buscando-se oportunizar e efetivar a participação.

É o que formalmente ocorre a partir da análise da formação do CNPS, conforme visto no segundo capítulo deste estudo, item 2.2, quando a Lei n. 8213, de 1991, estabelece que tal órgão será composto, tanto por representantes do poder público, como também por nove representantes da sociedade civil: três representando os aposentados e pensionistas, três, os trabalhadores em atividade e três, os empregadores.

Neste tópico, nos interessa a análise relativa aos representantes da sociedade civil que, de acordo com seu Regimento Interno, serão indicados pelos dirigentes das centrais sindicais e confederações nacionais.

Assim, atualmente, os representantes dos aposentados e pensionistas, entre titulares e suplentes, são escolhidos pelos dirigentes do Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas (SINTAP), Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas do Brasil (CENTRAPE), Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP) e Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Força Sindical.

Os representantes dos trabalhadores ativos, entre titulares e suplentes, serão escolhidos pelos dirigentes da Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Social Democracia Sindical (SDS) e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Finalmente, os representantes dos empregadores, entre titulares e suplentes, serão escolhidos pelos dirigentes da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional do Transporte (CNT).

Diante do detalhamento da composição do CNPS, verifica-se que há inúmeras instituições competentes para representar os três segmentos da sociedade civil no CNPS. Dessa forma, constata-se a necessidade de ser estabelecido um critério para a rotatividade e escolha das instituições que disponibilizarão representantes junto ao órgão, o que deveria constar em seu Regimento Interno, pois se trata de matéria relativa à sua composição.

De modo geral, a partir da leitura das atas produzidas nas reuniões mensais realizadas pelo CNPS, percebe-se a existência da rotatividade entre as instituições, determinada pelo mandato dos conselheiros, mas não fica claro em nenhuma delas, qual o critério de escolha da próxima instituição que indicará um representante da sociedade civil no órgão.

Em que pese a ausência desse critério objetivo, a existência de rotatividade já busca garantir que representantes de diversos segmentos possam participar do espaço público de discussão, efetivando-se a participação da sociedade civil na gestão pública, incentivando que um maior número de pessoas integre, em algum momento, os debates públicos.

Nessa perspectiva, considerando sua composição, é possível afirmar que há a promoção ou a efetivação da vertente deliberativa da democracia junto ao CNPS, que discute os rumos e desenvolvimento da Previdência Social no Brasil, em um espaço público de debate com a participação da sociedade civil, pretendendo-se justificar a atuação estatal em relação à temática.

Neste momento, antes de aprofundar na análise das atas, é ainda possível afirmar que, as discussões realizadas durante as reuniões do CNPS, por meio de um

processo público, institucionalizado e dialógico acerca das políticas públicas a serem implantadas pelo Poder Público contribuem de modo democrático para a formação da opinião e vontade pública já que produzidas por indivíduos que se vêem reciprocamente como iguais e integrantes da esfera pública.

#### **4.2 Participação da sociedade civil e o Conselho Nacional de Previdência Social como espaço público de debate**

Conforme já mencionado, o CNPS é órgão superior de deliberação colegiada, vinculado ao Ministério da Previdência Social, que tem como principal objetivo efetivar o caráter democrático e descentralizado da administração, por meio da gestão quadripartite, ou seja, com a participação integrada do Poder Público, dos trabalhadores em atividade, dos empregadores e dos aposentados, pretendendo contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de tudo que for relacionado à matéria previdenciária.

Com o propósito de realizar essas finalidades, ficou estabelecido, desde sua instituição, que o CNPS se reunirá ordinariamente uma vez por mês – art. 3º da Lei n. 8213, de 1991 – competindo-lhe, destacadamente, entre outras atribuições<sup>61</sup>, a de estabelecer diretrizes relativas às políticas aplicáveis à Previdência Social, participar e avaliar a gestão previdenciária, apreciar e aprovar planos e programas da Previdência Social, acompanhar a aplicação da legislação previdenciária, apreciar e acompanhar a prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União.

---

<sup>61</sup> A Lei 8213, de 1991, estabelece as atribuições do CNPS:

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS:

I - estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;

II - participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;

III - apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social;

IV - apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;

V - acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;

VI - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social;

VII - apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;

VIII - estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do INSS para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132;

IX - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Já os Conselheiros tiveram suas atribuições bem detalhadas no Regimento Interno (RI) (ANEXO) do órgão, entre as quais, destaca-se: manifestar-se a respeito das matérias em discussão, requerer votação de matéria em regime de urgência, propor a criação de Comissões ou Grupos de Trabalho, apresentar moções ou proposições sobre assuntos de interesse da Previdência Social.

Os Conselheiros, independentemente do segmento a que se vinculem, exercerão suas atribuições basicamente em dois momentos: quando recebem as matérias para estudo em período anterior à reunião e durante as reuniões. Essas podem ser ordinárias ou extraordinárias, de acordo com a relevância da matéria a ser discutida e, em regra, abertas ao público, conforme determina o RI.

Qualquer membro é competente para enviar matéria a ser trabalhada e analisada pelo CNPS, que obedecerá a ordem cronológica de chegada para que sejam colocadas em pauta. Salieta-se que, durante as discussões é possível o pedido de vista por qualquer Conselheiro, para que ele promova maior estudo e aprofundamento da matéria quando considerar necessário. Aliás, a Secretaria da Previdência Social, ora denominada Secretaria Executiva do CNPS pode, a seu critério, promover a capacitação técnica dos seus integrantes.

Tal competência da Secretaria Executiva é de extrema importância, pois auxiliando a formação técnica dos integrantes, estará contribuindo para que cada um desenvolva capacidade de análise crítica, permitindo que formem seu próprio entendimento sobre as matérias, reduzindo a vulnerabilidade e possibilidade de coerção interna ou externa.

O CNPS reunido pode também deliberar sobre a criação de Comissões ou Grupos de Trabalho com a finalidade de contribuir para análise ou elaboração de propostas, pareceres e recomendações a fim de fundamentar e subsidiar as decisões do plenário ou ainda convidar terceiros com capacidade técnica para colaborarem em estudos ou participarem dessas Comissões.

As reuniões do CNPS seguem a seqüência determinada pelo art. 16<sup>62</sup> do RI e em seguida, são consubstanciadas nas atas (que serão objeto de análise mais aprofundada posteriormente), sendo que as deliberações, aprovadas pela maioria

---

<sup>62</sup> Art. 16 [...]

I – verificação de presença e de existência de quorum para instalação do Plenário;

II – leitura, votação e assinatura da ata da reunião anterior;

III – aprovação da Ordem do Dia;

IV – apresentação, discussão e votação das matérias; e

V – comunicações breves e franqueamento da palavra (RI, 2002, p.6).

simples dos votos dos membros presentes, serão consubstancias em forma de Resolução<sup>63</sup>, de cumprimento obrigatório pelo Ministério da Previdência Social.

Observando o conjunto amplo de competências que lhe foram conferidas, bem como a de seus membros, sua composição contendo integrantes representantes da sociedade civil - gestão quadripartite - é possível constatar que o CNPS se constitui como espaço público de debates, institucionalizado e aberto à participação da sociedade, possuindo como principal prerrogativa definir as políticas públicas prioritárias relativas à Previdência Social, que devem ser efetivadas pelo Poder Público, em cumprimento ao disposto no art. 10 e 194 da CR/88, comprovando-se, novamente, a vertente deliberativa do texto constitucional (BRASIL, 1988).

Dessa forma, considerando-se apenas o aspecto legal constata-se a legitimidade da atuação do CNPS, contudo, sua eficácia poderá ser comprovada ou não a partir da análise das atas produzidas em suas reuniões.

No presente estudo, considerou-se como marco de análise o ano de 1997, de modo que as atas produzidas a partir de então foram analisadas a fim de possibilitar comparação entre a atuação do CNPS no período imediatamente anterior e posterior à EC n. 20, de 1998, que alterou o inciso VII do parágrafo único do art. 194 da CR/88, enfatizando o caráter democrático e descentralizado que deverá ter a Administração Pública ao tratar da matéria previdenciária (BRASIL, 1988).

Conforme registrado pelo Ministério da Previdência Social<sup>64</sup>, o CNPS a partir de 1997 realizou as seguintes reuniões:

---

<sup>63</sup> Conforme informações prestadas pelo Ministério da Previdência Social, no ano de 2008, o CNPS publicou 8 resoluções; no ano de 2007, 9, em 2006, 16, em 2005, 14, sendo que no período compreendido entre 1999 e 2004, foram publicadas apenas 19, verificando-se, desse modo, aumento significativo de deliberações aprovadas nos últimos 4 anos (<[www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)> acesso em 10 de janeiro de 2009).

<sup>64</sup> <[www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)> acesso em 10 de julho de 2008.

**TABELA 1**  
**Relação de reuniões e atas produzidas pelo CNPS no período compreendido entre 1997/2002 e 2005/2008. Brasil – 2008.**

<b>ANO</b>	<b>NÚMERO DE REUNIÕES REALIZADAS</b>	<b>ATAS PRODUZIDAS PELO CNPS (NUMERAÇÃO)</b>	<b>ATAS ANALISADAS (NUMERAÇÃO)</b>
1997	8	43 a 50	43, 44, 45, 46, 47, 48, 48
1998	4	51 a 54	51, 53, 54,
1999	6	55 a 60	55, 56, 57, 58, 59, 60
2000	7	61 a 67	61, 62, 63, 64, 65, 66, 67
2001	9	68 a 76	69, 70, 71, 72, 74, 75, 76
2002	10	77 a 86	77, 78, 79, 81, 82, 83, 85, 86
2003* <sup>65</sup>	-	-	-
2004*	-	-	-
2005	11	107 a 117	107, 108, 110, 112, 113, 114, 116, 117
2006	11	118 a 128	118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127
2007	11	129 a 139	130, 131, 132, 133, 134, 137, 138, 139
2008	7	140 a 146	140, 141, 142, 143, 144
<b>NÚMERO TOTAL DE REUNIÕES/ATAS:</b>			84
<b>NÚMERO TOTAL DE ATAS ANALISADAS:</b>			65

No período compreendido entre 1997 a 2002 e 2005 a 2008 foram realizadas 84 reuniões, sendo que foram produzidas as mesmas quantidades de atas, entre as quais foram analisadas 65, ou, 80% das atas.

Os dados demonstram que não houve regularidade em relação ao número de reuniões realizadas pelo CNPS, observando-se um aumento considerável a partir de 2002, em que pese a legislação determinar expressamente a obrigatoriedade de que elas sejam mensais.

As atas estudadas foram escolhidas aleatoriamente em cada ano e a análise foi feita considerando o questionário abaixo, cujos resultados serão demonstrados detalhadamente no decorrer dessa seção:

<sup>65</sup> As atas relativas aos anos 2003 e 2004 ficaram indisponíveis para consulta no *site* do Ministério da Previdência no período compreendido entre novembro de 2007 e dezembro de 2008, impossibilitando a análise durante a realização do presente trabalho.

1. Número da ata e data.
2. Presença dos Representantes da Sociedade Civil?
3. Assuntos tratados.
4. Houve manifestação dos Representantes da Sociedade Civil?
5. Houve apresentação de pesquisa, projeto, programa?
6. Houve cumprimento da pauta do dia?
7. Houve assunto novo indicado para ser discutido em reunião posterior?
8. Reunião gerou edição de algum regulamento?

**QUADRO 1 - Questionário de análise das atas produzidas pelo CNPS. Brasil – 2008.**

Em relação à presença dos representantes da Sociedade Civil nas reuniões realizadas pelo CNPS - item 2 do questionário – foram contabilizados o seguinte percentual de presença por ano:

**TABELA 2**  
**Amostragem da presença de representantes da sociedade civil nas reuniões do CNPS. Brasil – 2008.**

ANO REUNIÕES	PRESEÇA (%)
1997	72,15
1998	88,8
1999	84,38
2000	88,83
2001	84,04
2002	87,45
2005	94,41
2006	83,27
2007	73,55
2008	72,15
<b>MÉDIA TOTAL</b>	<b>78,40</b>

Na análise da presença, verificou-se que em apenas 14 oportunidades, em diferentes períodos, as reuniões do CNPS contaram com participação de 100% dos integrantes da sociedade civil, o que corresponde a 16,86%.

No ano de 2005 foi registrado o maior número de reuniões com a presença integral dos representantes da sociedade civil – 5 de um total de 8. Registre-se que as ausências sempre foram devidamente justificadas em todas as reuniões, sendo que nenhum conselheiro foi deposto do cargo em razão delas.

Durante o período, a média de presença ficou registrada em 78,40%, que podemos considerar razoável, principalmente diante da quantidade de cadeiras ocupadas no Conselho.

Em relação à manifestação da sociedade civil durante as reuniões (item 4) contabilizou-se:

**TABELA 3**  
**Amostragem sobre a manifestação de representantes da sociedade civil nas reuniões do CNPS. Brasil – 2008.**

ANO	HOUE MANIFESTAÇÃO (%)	NÃO HOUE MANIFESTAÇÃO (%)
1997	71,42	58,58
1998	66,66	33,34
1999	<b>100</b>	0
2000	<b>100</b>	0
2001	<b>100</b>	0
2002	75	25
2005	<b>100</b>	0
2006	<b>100</b>	0
2007	75	25
2008	80	20

Os dados demonstram que os representantes da sociedade civil têm regularmente apresentado alguma manifestação durante a realização das reuniões, integrando-se às discussões propostas, sendo que em determinados períodos houve manifestação em todas as reuniões realizadas, como nos anos de 1999, 2000, 2001, 2005 e 2006, épocas de grandes polêmicas envolvendo a matéria previdenciária, tais como a EC. 20 de 1998, contribuição dos inativos, existência ou não de déficit da previdência, empréstimo para aposentados.

Não é possível afirmar que houve desenvolvimento ou maior conscientização dos representantes da sociedade civil no decorrer dos anos, pois o quadro não apresenta evolução crescente em relação à participação, e sim, cíclica.

E ainda, não estamos analisando aqui, a qualidade da manifestação, apenas, se ocorreu ou não, indicando, pelo menos, que o representante encontrava-se atento ao assunto discutido.

A partir dos dados relativos ao item 5 do questionário, sobre apresentação de programas, palestras ou estudos nas reuniões, verificamos que estas reuniões se constituem basicamente dessas apresentações realizadas por técnicos especialistas em determinados assuntos, entre os quais, citamos os especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), membros da Advocacia Geral da União

(AGU), administradores públicos e pesquisadores de diversas áreas que se relacionem com projetos do Ministérios da Previdência. Veja-se:

**TABELA 4**  
**Amostragem sobre a apresentação de programas, palestras ou estudos nas reuniões do CNPS. Brasil – 2008.**

<b>ANO</b>	<b>SIM (%)</b>	<b>NÃO (%)</b>
1997	14,30	85,70
1998	100	0
1999	100	0
2000	42,85	57,15
2001	85,70	14,30
2002	87,50	12,50
2005	87,50	14,30
2006	62,50	37,50
2007	75	25
2008	87,50	12,50

O quadro demonstra alto percentual de apresentação de programas, palestras ou estudos durante as reuniões com média total representando 74,2%, depreendendo-se que há preocupação do CNPS em obter conhecimento técnico a respeito das matérias trabalhadas e assim, capacitar seus membros para as discussões realizadas.

Em relação aos itens 6 e 7, cumprimento da pauta do dia e sugestão de tema para a próxima reunião respectivamente, resultou na elaboração do quadro abaixo:

**TABELA 5**  
**Amostragem sobre o cumprimento da pauta do dia e sugestão de tema para a reunião seguinte. Brasil – 2008.**

<b>ANO</b>	<b>CUMPRIMENTO DA PAUTA DO DIA (%)</b>		<b>SUGESTÃO DE TEMA PARA PRÓXIMA REUNIÃO (%)</b>	
	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
1997	57	43	85,7	14,30
1998	100	0	66,6	33,4
1999	100	0	60	40
2000	100	0	28,6	71,4
2001	100	0	57	43
2002	62,5	37,50	50	50
2005	57	43	43	57
2006	62,5	37,5	71,50	28,50
2007	75	25	43	57
2008	80	20	20	80

A média geral sobre o cumprimento da pauta do dia, 79,4%, apresenta um percentual bastante alto.

Destacam-se os anos de 1998, 1999 e 2001, pois em todas as atas analisadas foi constatado o cumprimento da pauta. Sob esse ponto de vista, pode-se afirmar a eficiência do CNPS, já que consegue cumprir o que foi previamente proposto. Todavia, não há que se confundir a eficiência na realização das reuniões com efetivação dos objetivos do órgão, pois nem sempre as reuniões apesar de cumprirem a pauta, concretizam resultados, conforme se verá mais adiante.

Sobre a sugestão de temas, considerou-se, que esse aspecto está relacionado à capacidade crítica dos conselheiros de identificar, durante os debates, matérias de interesse relevante para a previdência social no contexto histórico em que estamos vivendo.

A pesquisa observou que isso ocorreu em 53,17% dos encontros, ou seja, de 65 reuniões, em apenas 35 foram sugeridos assuntos. Também aqui não há desenvolvimento crescente dos números durante o período analisado e sim, cíclico, demonstrando mesmo sua relação com acontecimentos históricos relacionados à previdência em cada época.

Já em relação aos resultados produzidos na reunião (item 8), se houve a edição de regulamento, foram consideradas apenas aquelas cujo conteúdo poderia gerar repercussão na atuação governamental sobre as políticas públicas relacionadas à previdência social.

Isto porque, conforme determinado pelo seu RI, a resolução é instrumento destinado a formalizar qualquer decisão do CNPS, inclusive aquelas que não geram qualquer repercussão externa, tais como nomeação de conselheiros, instituição de grupos de estudos, participação em eventos, convite à palestrantes ou técnicos.

Dessa forma, considerando essas possíveis conseqüências, foram contabilizadas por ano:

**TABELA 6**  
**Amostragem sobre os resultados produzidos nas reuniões – edição de**  
**regulamentos deliberativos. Brasil – 2008.**

<b>ANO</b>	<b>SIM (%)</b>	<b>NÃO (%)</b>
1997	28,5	71,50
1998	0	100
1999	0	100
2000	57,15	42,85
2001	57	43
2002	37,50	62,5
2005	28,50	71,50
2006	37,50	62,50
2007	0	100
2008	0	100

Assim, constata-se que em 75,3% das reuniões, não foi gerado nenhuma determinação no sentido de auxiliar o poder público – Ministro da Previdência Social ou Chefe do Executivo – quanto à sua forma de atuação em relação à previdência social.

Salienta-se que, de 65 atas analisadas, somente em 3%, ou seja, 2 foram discutidos/elaborados projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, sobre tal matéria.

O assunto<sup>66</sup> mais discutido nas reuniões é relativo à modernização da estrutura física e de pessoal/carreiras do Ministério da Previdência Social apresentando percentual de 33,84%, em segundo lugar, orçamento da Previdência, com percentual de 21,5% e o menos discutido é o relativo ao déficit da Previdência com percentual de 1,54%.

Foram abortados ainda temas relativos à contratos, benefícios, acidente de trabalho, gestão quadripartite, crédito consignado, entidades beneficentes, censo previdenciário, previdência complementar, a própria organização do CNPS, contribuição Rural, expansão da cobertura previdência social, revisão de benefícios, reforma da previdência, arrecadação/fiscalização, fraude, fator previdenciário, entre outras.

<sup>66</sup> Os assuntos mais discutidos são: Modernização – 33,84; Orçamento – 21,50%; Contratos – 15,39%; Benefícios - 13,85%; Acidente de trabalho – 10,77%; Gestão quadripartite – 10,77%; Crédito consignado – 9,2%; Entidades/LOAS – 7,7%; Censo Previdenciário – 6,15%; Previdência Complementar – 4,60%; CNPS – 4,60%; Contribuição Rural – 4,60%. Os assuntos menos discutidos são: Expansão da cobertura previdência social – 3%; Revisão de benefícios – 3%; Projetos de lei – 3%; Reforma Previdência – 3%; Arrecadação e fiscalização – 3%; Fraude – 1,54%; Fator Previdenciário – 1,54%; Déficit previdência – 1,54%.

Ora, veja-se que as matérias trabalhadas são de extrema importância para o desenvolvimento da previdência social no país, coadunando-se com o principal objetivo do CNPS: possibilitar a definição de políticas públicas prioritárias, a partir da articulação da vontade da sociedade civil e do poder público.

Contudo, quando se verifica o percentual de resoluções visando o cumprimento dessa finalidade, constata-se um número muito baixo, conduzindo à conclusão de que o CNPS ainda não se desenvolveu de modo a realizar eficientemente as competências que lhe foram designadas.

Nesta perspectiva, considerando os dados apresentados e feita a análise das reuniões, constatamos que a participação da sociedade civil ainda é incipiente, não contribuindo de modo efetivo para que o CNPS, como espaço público de deliberação, cumpra com eficácia suas finalidades.

De modo geral, a percepção que se tem das reuniões a partir da leitura das atas é que o CNPS se constitui como espaço para discussões superficiais e sem objetivo. Configura-se mais como um espaço consultivo, incentivado por apresentações técnicas feitas por atores externos, do que espaço deliberativo, no sentido de realmente influenciar e efetivar suas proposições.

Apesar de os dados demonstrarem que assuntos relevantes são abordados, que há a participação da sociedade civil na maior parte das reuniões, que há a produção de resoluções, o cumprimento da pauta, nada disso contribui efetivamente para que o Poder Público seja auxiliado na sua atuação em relação à previdência social.

A atuação dos representantes da sociedade civil muitas vezes demonstra inaptidão técnica sobre o tema discutido, acarretando na superficialidade da participação. E apesar das reuniões, conforme ficou constatado, serem preenchidas com apresentação de estudos e palestras, não há comprovação dos resultados gerados.

Observa-se que há a necessidade de melhor capacitação dos conselheiros. Corroborando com essa afirmativa, destaca-se a ata n. 139, reunião realizada em dezembro de 2007, em que há a manifestação dos representantes da sociedade civil sobre a falta de acesso a determinadas informações relevantes para a reunião, sendo que tais informações são transmitidas aos outros conselheiros. Tal afirmação foi simplesmente desmentida pelos demais Conselheiros (representantes do

Governo) e não houve qualquer outra providência no sentido de tentar comprovar ou alterar essa situação.

Na reunião realizada em março de 2007, ata n. 130, também fica caracterizado o despreparo dos representantes da sociedade civil. Os temas (gestão do patrimônio imobiliário da Previdência Social, bens do INSS, pagamento de precatórios e atuação da procuradoria do INSS) foram abordados superficialmente e não há participação consistente, apenas indagações que não geram relevância para os segurados.

Outro exemplo<sup>67</sup> é a reunião realizada em setembro de 2006, ata n. 126, em que foi discutido o orçamento da previdência social, com apresentação e explanação pelos representantes do poder público. Os representantes da sociedade civil não se manifestaram, apenas ratificaram o posicionamento do governo. A aprovação do orçamento com participação efetiva da sociedade civil legitimaria a atuação estatal. Aqui, houve apenas uma legitimidade formal, em que pese na reunião de julho, ata n. 123, tal aspecto ter sido enfatizado pela Conselheira Lúcia Regina Reis, representante dos empregados ativos.

O IPEA realizou um estudo, também com foco na participação intitulado: “A participação social na gestão pública: avaliação do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)”<sup>68</sup>, sendo parte integrante da pesquisa “Avaliação da Participação Social: Os Conselhos Gestores de Políticas Sociais”, contendo análise de todas as resoluções produzidas pelo CNPS(i) durante o período e entrevistas com seus integrantes(ii) (DELGADO et al, 2002).

Em relação às resoluções produzidas (i), foi contabilizada a produção de 1200 deliberações formais, contudo 96% delas se caracterizavam como instrumentos internos de organização e estruturação do CNPS, sem qualquer repercussão na gestão da Previdência Social. Os 4%, sim, destinados a regulamentar o sistema previdenciário, mas ainda assim, configurando-se em sua maioria atos declaratórios e não de gestão do sistema. O estudo salienta ainda que, nem mesmo esses atos de gestão encontraram correspondência com atos diretivos do Ministério da Previdência ou do próprio INSS (DELGADO et al, 2002).

---

<sup>67</sup> No mesmo sentido, reuniões com manifestações superficiais bem caracterizadas, atas: 45, 48, 50, 55, 61, 62, 66, 82, 85, 86, 107, 142, entre outras.

<sup>68</sup> Publicação disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/td/td.html](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td.html)> Acesso em: 03 jul. 2007.

As entrevistas com os Conselheiros demonstraram consenso nos seguintes aspectos: não há efetivação da gestão quadripartite, em razão da inadequação política e administrativa do CNPS; o CNPS não exerce as funções diretivas típicas da gestão pública; a participação social não consegue realizar controle sobre a atuação estatal; o modelo de participação adotado não possibilita co-gestão real da administração pública; há restrição em relação aos trabalhadores informais que não possuem acesso ao CNPS (DELGADO et al, 2002).

Observando comparativamente a análise feita pelo IPEA nos primeiros 9 anos de instituição do CNPS e o presente estudo, os últimos 10 anos, certifica-se que não houve grande evolução em seu funcionamento.

A atuação dos integrantes da sociedade civil conduz a afirmação de que eles possuem apenas legitimidade formal para figurar no CNPS, mas não são legítimos no sentido de buscar solucionar questões pertinentes ao interesse coletivo, depreendendo-se que na maior parte das reuniões não foram discutidos assuntos realmente relevantes ou que efetivamente contribuíssem para o desenvolvimento da Previdência Social, tornando o CNPS um órgão vazio e ineficaz.

Todavia, apesar de atuação ainda fraca dos representantes da sociedade civil no CNPS, o fato de eles manterem presença constante e participarem de algum modo das reuniões é indicativo de desenvolvimento de consciência cívica e cidadania. Sampaio (2003) expressa muito bem tal entendimento, remetendo, inclusive esse comportamento, continuamente incentivado pelo texto constitucional, como resposta aos anos de ditadura pelo qual passamos:

Se a “tradição jurídica” serviu aos interesses autoritários, por que não se prestaria à consolidação e aprofundamento da vida democrática? O indivíduo dotado de direito, responsabilidade e consciência cívica, o cidadão em termo próprio, pode ser um constructo do hábito da democracia e não necessariamente um de seus pressupostos. A sociedade brasileira, aliás, tem-se movido entre a ordem e a desordem de uma participação política formal e informal, juridicamente reclamada ou não (SAMPAIO, 2003, p. 803).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o CNPS, têm cumprido esse papel, mesmo que ainda não se consiga eficácia, há contribuição para o permanente desenvolvimento da democracia.

Melucci (1994) esclarece que, de modo geral, os movimentos sociais são capazes de influenciar os sistemas políticos, seja ampliando os limites da política,

seja provocando mudança das regras, ou ainda, transformando as formas de participação em seu interior. É o que acontece quando o poder público se propõe a instituir a gestão pública participativa, incluindo os integrantes da sociedade civil, criando, por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Dessa forma, conforme explica Oliveira (2006), haverá a integração da soberania popular com o poder político do Estado, sendo que o princípio democrático se realizará por meio de pressupostos e condições de comunicação organizada em um procedimento institucionalizado contribuindo para a formação da vontade coletiva e opinião pública.

Essa movimentação é que gerará o elemento solidariedade preconizado por Habermas (1995)<sup>69</sup>, a partir da ampliação da esfera pública com a participação da sociedade civil. No entanto, conforme restou demonstrado, em se tratando do CNPS, ainda não é possível constatar tal fato, já que suas deliberações não são geradas considerando a efetiva participação de seus integrantes, nem sempre reconhecidas pelo poder público.

Portanto, até o presente momento, não é possível afirmar que o processo democrático legitima a atuação do poder político quando se trata de questões relacionadas à matéria previdenciária no Brasil, ainda não há vinculação efetiva entre o processo de formação da vontade pública com a Administração Pública.

É o que bem demonstra Balera (2003, p. 27):

[...] reforçar o papel do CNPS quer significar que aquele Colégio é um lugar de real debate dos temas de previdência e não apenas cenário da exposição do seu Presidente a respeito do diagnóstico e da terapêutica, como se constata da reunião que deu a partida para o encaminhamento da PEC (PEC 40, transformada na EC n. 41/03) ao exame do Congresso Nacional.

Ou seja, a formação racional da vontade intersubjetivamente constituída, característica da democracia deliberativa, até então não foi efetivada pelos integrantes do CNPS, tampouco, os resultados de suas discussões são reconhecidos pelo Poder Público. Conseqüentemente, fica prejudicada a formação do poder comunicativo e a produção legislativa legítima consonante com a teoria da democracia deliberativa.

---

<sup>69</sup> Conforme explicitado no Capítulo 3 do presente estudo.

A ausência de movimentação da sociedade civil junto aos seus representantes no CNPS, decorrente mesmo da pouca consciência cívica ou da descrença em relação à atuação de nossos representantes na Administração Pública, terminam por prejudicar até mesmo o controle das ações estatais.

Percebe-se que a grande maioria dos integrantes da sociedade civil não despertou para a importância do exercício da cidadania, acarretando na participação superficial de seus representantes no CNPS, não há reconhecimento de que todos integram o processo democrático e são responsáveis pela co-gestão administrativa.

Por outro lado, cumpre dizer, que a criação desses espaços públicos de debates institucionalizados pelo Poder Público são imprescindíveis para estimular o desenvolvimento do processo democrático e também para a promoção e disseminação da concepção de cidadania, mesmo que ineficazes até o presente momento.

Assim, apesar das críticas tecidas e da constatação do esvaziamento da atuação do CNPS, reconhece-se a importância dessa arena pública, como canal de comunicação aberto ao debate, discussões e estudos possibilitando o levantamento e a escolha de políticas públicas consideradas prioritárias, não só pela Administração Pública, mas também pela sociedade civil, conferindo pretensão de legitimidade e transparência à atuação administrativa.

Há, na verdade, a premente necessidade de se buscar o aprimoramento dos mecanismos de participação e envolvimento da sociedade civil para a construção de uma esfera pública orientada à construção do interesse e da vontade de seus cidadãos.

## 5 CONCLUSÃO

Tratando-se o termo democracia de um conceito aberto, se transformando de acordo com as circunstâncias históricas, políticas e sociais de cada época, pode-se dizer que está em constante evolução.

Dessa forma, considerando que vivemos em um Estado Democrático de Direito, há permanente debate em torno do tema, principalmente, no âmbito do Direito e das Ciências Sociais e Políticas, buscando-se analisar e contribuir para o desenvolvimento da democracia.

Nesta perspectiva, constata-se atualmente, diversas concepções para o termo: democracia clássica, dos modernos, direta, indireta ou representativa, radical, participativa, deliberativa, entre muitos outros.

Sendo certo que, independentemente do contexto histórico, o termo democracia está intimamente ligado à participação da sociedade na gestão pública, por conseguinte, sua evolução, está relacionada ao grau de participação dessa sociedade nas decisões governamentais.

Assim, pode-se dizer que determinado Estado tanto é mais democrático, quanto maior for o grau de participação de seu povo na gestão da coisa pública. Contudo, para que isso ocorra, há a necessidade de reconhecimento e efetivação, pelo próprio Estado, da vontade expressa pela sociedade.

No caso brasileiro, frente às diversas proposições teóricas e aos diversos modelos de democracia, nossa Constituição da República de 1988, preconizou a democracia direta e representativa, destacadas no parágrafo único de seu art. 1º, mas disseminando, ao longo de seu texto, a vertente deliberativa, incentivando, a todo o momento, a participação da sociedade civil na gestão pública administrativa.

A vertente deliberativa da democracia também apresenta diversas concepções entre seus teóricos. Mas seu núcleo remete à idéia de ampliação da participação popular na administração pública, integrando membros da sociedade civil e do governo, por meio de um processo institucionalizado em um espaço público, permitindo a eleição das políticas públicas consideradas prioritárias e legitimando a atuação estatal. Ressalta-se ainda, que tal modelo possibilita melhor controle, pelos cidadãos, das ações efetivadas pelo Estado.

A três concepções de democracia deliberativa analisadas durante a elaboração do presente estudo, afirmam sobre a importância da criação de espaços públicos deliberativos, já que o próprio contexto da democracia admite uma administração descentralizada, em que a sociedade civil possa expor e debater as idéias relativas aos interesses comuns da coletividade, se revelando imprescindível, especialmente diante da numerosa população existente hoje.

Esses espaços públicos permitem um diálogo contínuo internamente na sociedade civil e entre esta e o Poder Público, possibilitando além da escolha das políticas prioritárias e do controle da atuação estatal, a verificação de resultados e reformulação das propostas de acordo com as necessidades mais relevantes de determinado período. Há desse modo, provisoriedade das decisões, sejam em relação à mudança de prioridades, seja em relação ao modo de atuação do Estado.

Cumprе salientar que, a ausência de cultura política, a descrença nos representantes eleitos e falta de expectativa em relação às ações governamentais assinaladas como motivos para a não movimentação e articulação da sociedade civil, podem ser alteradas por meio da participação nos espaços públicos, mesmo naqueles não institucionalizados.

Isto porque, os espaços públicos discursivos, juntamente com a educação, são apontados como um dos responsáveis pela disseminação da consciência de cidadania na sociedade, treinando para seu exercício a partir da exposição dos diversos pontos de vista sobre as diversas idéias do que seja bom para o interesse coletivo e a necessidade de justificá-las perante o grupo.

Esclarece-se que sua institucionalização é ponto importante, porque gera o reconhecimento de seus debates e deliberações por parte do Poder Público. Diante disso, torna-se fundamento para a tomada de decisões do Estado possibilitando sua efetivação.

Certifica-se ainda a contribuição desses canais de comunicação para a concretização da idéia de reciprocidade entre todos os participantes da discussão que passam a se enxergar como sujeitos livres e iguais, estabelecendo vínculo entre a política e seu cotidiano e se reconhecendo como autores e destinatários da atuação estatal.

Como consequência desse procedimento dialógico e argumentativo destaca-se pelo menos três resultados: (i) a função social de integração da sociedade por meio da formação da vontade pública; (ii) inclusão de todos os interessados e

potencialmente interessados no processo discursivo, com igual oportunidade de participação e livre convencimento; (iii) a validade do processo democrático e produção legítima de normas e de tomada de decisões por parte do Poder Público.

Todavia, nota-se como grave obstáculo à efetivação plena da democracia deliberativa, a detenção do saber técnico por poucos participantes. A falta de capacidade crítica em relação à matéria discutida facilmente conduz à dominação e manipulação dos debates e, claro, das decisões originadas do grupo. É o que se verificou em algumas reuniões do CNPS.

Pretendendo-se desenvolver o viés democrático deliberativo e a consciência de cidadania, instituíram-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, relacionados às pastas ministeriais do Poder Executivo, com o propósito de se determinar as políticas a serem implementadas em cada área, a partir de discussões envolvendo representantes do Governo e da sociedade civil.

Tecnicamente, em obediência ao texto constitucional, houve a ampliação da participação popular, da própria idéia de cidadania e dos locais de discussão e debates públicos – além do parlamento e do Poder Executivo.

Na CR/88, a previdência social foi elevada a direito social fundamental e, como meio de se concretizar a pretendida proteção social, considerando a determinação expressa no parágrafo único do seu art. 194, de se estabelecer uma gestão descentralizada e participativa.

Nesse contexto, o CNPS foi criado como um espaço público institucionalizado de discussão acerca das matérias relacionadas à Previdência Social no Brasil, com o objetivo de deliberar sobre seu desenvolvimento, com foco nas prioridades apontadas pelo Poder Público, empregadores, trabalhadores em atividade ou aposentados e pensionistas – gestão quadripartite.

Nota-se que além de influenciar na gestão pública, o CNPS também possui como atribuição a fiscalização das ações governamentais, constituindo mecanismo importante para concretização da democracia no Brasil, inclusive, equilibrando as deficiências decorrentes da democracia representativa, na medida em que a própria sociedade civil, agora pode se manifestar pessoalmente e não por meio de representantes eleitos.

A gestão quadripartite estabeleceu ao CNPS número equilibrado de assentos para cada um de seus segmentos, conferindo, dessa forma, igualdade de participação e de voto nas decisões proferidas.

Contudo, ficou estabelecido que seu presidente será sempre o Ministro da Previdência Social, possuindo este, atribuições diferenciadas dos demais integrantes, entre as quais, destacamos a possibilidade de decidir em nome do CNPS em caso de urgência e o voto de qualidade no caso de empate nas votações, o que reflete supremacia da vontade do Estado sobre a atuação do Conselho e em detrimento do restante de seus membros.

Nesse primeiro momento, considerando o aspecto legal do CNPS, é possível pensar que sendo um espaço público institucionalizado e reconhecido pelo Estado, suas decisões certamente seriam analisadas e cumpridas, gerando uma arena pública de discussão que produz resultados efetivos na administração pública.

Corroborando tal afirmativa, a pesquisa relacionada à presença dos representantes da sociedade civil nas reuniões, que apresentou alto índice percentual, bem como as manifestações desses membros durante as reuniões (análise quantitativa e não qualitativa).

Por outro lado, cumpre lembrar que sua criação não foi fruto da movimentação ou exigência social. Não houve um despertar da sociedade civil para a relevância da matéria previdenciária e sua repercussão direta em seu modo de vida, nem como suas condições poderiam ser melhoradas diante da participação em um espaço público apropriado e reconhecido pelo Estado.

Nesse sentido, aprofundando a análise dos assuntos tratados de suas reuniões e de seus resultados efetivos, verificou-se o esvaziamento do CNPS como espaço público deliberativo capaz de influenciar na atuação estatal.

Restou demonstrado que seus membros representantes da sociedade civil, de modo geral, não possuem capacidade técnica sobre os assuntos em pauta, implicando na realização de palestras e estudos realizados por técnicos especialistas integrantes do governo. Ora, tal prática é passível de questionamento, vez que se ressaltou como um dos grandes entraves à democracia deliberativa, justamente, o conhecimento quando restrito a poucas pessoas, como no presente caso, podendo, resultar na manipulação das decisões.

É também decorrente do conhecimento genérico ou nenhum sobre a matéria, a superficialidade dos debates, sem a formação da efetiva vontade pública, configurando meras opiniões. E meras opiniões não constituem fundamento suficiente para gerar a edição de resoluções que realmente contribuam para

influenciar o posicionamento da Administração Pública nas ações relacionadas à Previdência Social.

Dessa forma, as resoluções editadas pelo CNPS, em sua maioria, não possuíam conteúdo relativo ao Sistema Previdenciário no Brasil, e sim, referiam-se a estruturação, organização e diretrizes que deveriam ser seguidas pelo próprio CNPS.

Portanto, o presente estudo constata a inefetividade do CNPS como arena pública de debates capaz de definir as políticas públicas prioritárias relacionadas à Previdência Social no Brasil.

Não obstante sua inefetividade atual, é imperioso ressaltar a importância da criação do CNPS e seu permanente funcionamento como mais um canal de comunicação entre a sociedade civil e Poder Público, contribuindo para o despertar da consciência cívica na sociedade e seu papel fundamental para evolução da democracia deliberativa, desenvolvendo a idéia de que todos são co-responsáveis para gestão administrativa do Estado.

## REFERÊNCIAS

AJETA, Vânia Siciliano. Democracia. In: BARRETO, Vicente de Paulo (coord). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. P. 190-195.

**Anais do Diário da Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988**. Disponível em: < [www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituente](http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituente)>. Acesso em: 16 jul. 2008.

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.10, n.27 , p.18-27, fev. 1995.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade Civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia Estado/Mercado. **Revista Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 36, p.213-222, jul.1993.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.10,n.28, p.109-122, jun. 1995.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, Democracia e esfera pública: concepções e usos na América latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AZAÑA, Yolanda Sanchez-Uran. **Seguridad Social y Constitución**. Madri: Editorial Civitas, 1995.

BALERA, Wagner. Aspectos gerais da reforma previdenciária. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre , v.3, n.10 , p. 11-29, abr./jun. 2003.

BALERA, Wagner. Conceitos previdenciários e direito do trabalho. **Revista de Direito do Trabalho** (São Paulo), São Paulo , v.33, n.126, p.176-200, abr./jun.2007.

BALERA, Wagner. Da proteção social à família. **Revista de Direito Privado**, São Paulo , v.4, n.13 , p.264-294, jan./mar.2003.

BALERA, Wagner. **O direito dos pobres**. São Paulo: Edições Paulinas, 1982.

BALERA, Wagner. A reforma da previdência social. **Revista Jurídica Consulex, Brasília**, v.11, n.246 , p.34-35, abr. 2007.

BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. São Paulo: LTr, 2000.

BALERA, Wagner. Sobre reformas e reformas previdenciárias. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre , v.3, n.12 , p. 11-54, out./dez. 2003.

BALERA, Wagner. Contrato de trabalho e aposentadoria. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre , v.5, n.20, p.11-17, out./dez. 2005.

BALERA, Wagner. Direito internacional da seguridade social. **Interesse Público, Sapucaia do Sul, RS** , v. 7, n. 32 , p. 249-266, jul./set. 2005.

BALERA, Wagner. **Curso de direito previdenciário**. 5. ed. São Paulo: -, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Regimento Interno do Conselho Nacional da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 1993. Disponível em: <[http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-110055-638.pdf](http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081014-110055-638.pdf)> Acesso em 30 mai. 2007.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Atas do Conselho Nacional da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 1993. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=487>> Acesso em 12 jan. 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Brasília: MPAS, 2007. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br>> Acesso em 30 mai. 2007.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral da Soberania, In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n.63/64, julho de 1986, janeiro de 1987, p.24-26.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Uma reconstrução paradigmática do direito. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. Cap. 1, p. 15-168.

BAVA, Sílvio Cássio. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. Disponível em <<http://www.polis.org.br>>. Acesso: Abril de 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. Tradução Carmen C, Varriale *et al.* 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. Fundamentos e rumos da democracia participativa . **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 7, jan./jun., 2006. P. 667-678.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CAMPOS, Carlos Alvares da Silva. **Sociologia e filosofia do direito**. 2. ed. Belo Horizonte: Cardal, 1961.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Para uma teoria constitucional do cidadão participativo. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 2, jul./dez., 2003. P. 145-150.

CARVALHO, Simone Carneiro. **Direitos Fundamentais e democracia**. 2004. 169f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte.

CARVALHO NETTO, Menelick. Da responsabilidade da administração pela situação falimentar de empresa privada economicamente viável por inadimplência ou retardo indevido da satisfação dos valores contratados como contraprestação por obras realizadas. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**. Brasília, p. 127, jul/dez. 1996.

CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. OLIVEIRA, Marcelo Cattoni (coord). In: **Jurisdição e hermenêutica constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 34-84.

CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Coord.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista Lazzari. **Manual de Direito Previdenciário**. 9ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça distributiva**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. Repensar a democracia. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 7, jan./jun., 2006. P. 607-652.

CUNHA, Lásaro Cândido da. **Da Regulamentação Estatal da Assistência Social à Constitucionalização e Crise da Previdência Social**. 2004. 267f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

CUNHA, Lásaro Cândido da. **Reforma da Previdência**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CUNHA, Lásaro Cândido da. Considerações sobre a Previdência Social Brasileira. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 51-54, 1º sem. 1998.

CLÈVE. Clemerson Merlin. A teórica constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. In: **Uma vida dedicada ao direito: Homenagem a Carlos Henrique de Carvalho**. São Paulo: RT, 1995, p. 35.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 3.ed., v.1, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Processo Constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. (Coord.). **Hermenêutica e Jurisdição Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política?** 10ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DELGADO, Guilherme Costa *et al.* **A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)**. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/td/td.html](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td.html)> Acesso em: 03 jul. 2007.

DEPUTADOS, Câmara dos. **Processo histórico da elaboração do texto constitucional: Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988**. v. 1, Brasília: 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>> Acesso em: 20 fev. 2008.

DEPUTADOS, Câmara dos. **Processo histórico da elaboração do texto constitucional: Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988**. v. 2, Brasília: 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>> Acesso em: 20 fev. 2008.

DEPUTADOS, Câmara dos. **Processo histórico da elaboração do texto constitucional: Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988**. v. 3, Brasília: 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>> Acesso em: 20 fev. 2008.

DEPUTADOS, Câmara dos. (Org.) **Diários da Assembléia Nacional Constituinte: 1987/1988**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>> Acesso em: 20 fev. 2008.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERNANDES, Rubem César. Elos de uma cidadania planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.10,n.28, p.15-34, jun. 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. v.1, São Paulo: Saraiva, 1990.

GALUPPO, Marcelo Campos. O que são os direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Coord.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GIACAGLIA, Mirta A. Ch. Mouffe y E. Laclau: una lectura de los aportes de Ludwig Wittgenstein para pensar la idea de democracia radical y plural. **Tópicos (Sta. Fe)**. no.12, p.125-136, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1666-485X2004000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1666-485X2004000100005&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. **Democracia e Conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa**. 2000. 327f. Tese (Doutorado em Cinência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

GORCZVESKI, Clóvis. Ciudadania y Derechos Humanos: aplicación a Brasil. In: **Separata de Ciencia Tomista**, Salamanca, v.130, n.2, p.293-312, mai./ago. 2003.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why deliberative democracy?**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. Os três modelos de democracia. **Cadernos do Legislativo**. Tradução: Anderson Fortes Almeida e Acir Pimenta Madeira. Belo Horizonte, vol. 3, p. 107-121, jan/jun 1995.

HABERMAS, Jürgen. **FATICIDADE E VALIDADE: Uma Introdução à Teoria Discursiva do Direito e do Estado Democrático de Direito**. Tradução provisória e não autorizada, exclusivamente para uso acadêmico, Menelick de Carvalho Netto, Estudo Dirigido - Cursos de Pós-Graduação em Direito da UFMG, Belo Horizonte. 1996.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição**. Trd. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trd. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. A empregabilidade e a previdência social. **Revista de Direito Social**. Fonte do Direito, São Paulo, n. 15, ano 4, p. 53-58, 2004.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Lições de Direito Previdenciário**. São Paulo: Edipro, 1999.

LEIRIA, Maria Lúcia Luz. **Direito Previdenciário e Estado Democrático de Direito: uma (re) discussão à luz da hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÉ, Fayga Silveira (Coord.). **Constituição e Democracia**. Estudos em Homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.

LUCAS VERDÚ, Pablo. **Curso de Derecho Político**. 2ª ed. Madrid: Tecnos, 1992, vol. 1.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Democracia Deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 33, 2002.

MACEDO, Dimas. Princípios fundamentais na Constituição. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 1, jan./jun., 2003. P. 825-838.

MACEDO, Dimas. Do Estado Liberal ao estado Social – um clássico da ciência política. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 6, jul./dez., 2005. P. 395-402.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**. 2.ed., v.I, Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**. 2.ed., v.II, Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MALLOY, James M. **A política da previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1996.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição Federal: de acordo com as Leis n. 8212/91 e 8213/91**. 2ª ed. São Paulo: LTR, 1992.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 4ª ed. São Paulo: LTR, 2001.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**. 2 ed. São Paulo: LTR, 1992.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MENDONÇA, Daniel de. A noção de antagonismo na ciência política contemporânea: uma análise a partir da perspectiva da teoria do discurso. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 20, p. 135-145, jun.2003.

MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional. 5ª ed. rev. actual. [Coimbra]: Coimbra Ed., 1996.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. Tradução: Kelly Prudencio. **Revista de Sociologia Política**, v. 2, n. 3, p. 11-26, 2003.

Disponível em:

<[www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewPDFInterstitial/2015/1763](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewPDFInterstitial/2015/1763)>

Acesso em: 03 out. 2008.

MOUFFE, Chantal. Alteridades y subjetividades em las ciudadanías contemporáneas. **Revista Académica de La Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social**, n. 75, set./dez., 2007. Disponível em: <[www.dialogosfelafacs.net/75/articulos/pdf/75ChantalMouffe.pdf](http://www.dialogosfelafacs.net/75/articulos/pdf/75ChantalMouffe.pdf)> Acesso em: 03 out. 2008.

MOUFFE, Chantal. Globalização e cidadania democrática. Tradução: Katya Kozicki. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n. 36, p. 17-25, 2001.

MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia moderna com, e contra, Carl Schmitt. Tradução: Menelick de Carvalho Netto. **Cadernos do Legislativo**. Belo Horizonte, vol. 2, p. 91-107, jul/dez 1994.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Tradução: Pablo Sanges Ghetti. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 165-175, jun. 2006.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 1997.

NEUNER, Jörg. Os direitos humanos sociais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 7, jan./jun., 2006. P. 341-370.

O'DONELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. **Revista Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 36, p.123-145, jul.1993.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Poder, Ação e esfera pública em Hannah Arendt e em Jürgen Habermas. In: GALUPPO, Marcelo Campos (Org.). **O Brasil que queremos**: reflexões sobre o Estado democrático de direito. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Republicanismo e Liberalismo – Da relação entre constitucionalismo e democracia no marco das tradições do pensamento político moderno. **Virtuajus**, Belo Horizonte, ano 2, 2003.

OMMATI, José Emílio Medauar. O desafio posto aos direitos sociais no paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 6, jul./dez., 2005. P. 469-484.

PEREIRA, Lusía Ribeiro; VIEIRA, Martha Lourenço Vieira. **Fazer pesquisa é um problema?** Belo Horizonte: Editora, 1999.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização**: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias. Belo Horizonte, 2006. Disponível em <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 26 jan 2008.

QUIRINO, Célia Galvão; MONTES, Maria Lúcia. **Constituições brasileiras e cidadania**. São Paulo: Ática, 1987.

RAWLS, Jonh. **O direito dos povos**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Teoria do estado, democracia e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RUSSOMANO, Mozart Víctor. **Curso de Previdência Social**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais**: retórica e historicidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Democracia, Constituição e realidade. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 1, jan./jun., 2003. P. 741-824.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A constituição e o pluralismo na encruzilhada (I) – a justiça constitucional como guardião das minorias políticas. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 2, jul./dez., 2003. P. 79-132

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARMENTO, Daniel. Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Coord.). **Crises e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública**. Disponível em <<http://www.polis.org.br>>. Acesso: Abril de 2003.

SILVA, Filipe Carreira da. Democracia Deliberativa: avaliando seus limites. In: II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, Fundação Calouste Gulbenkian, 01, 2004, Coimbra. **Oficina do Centro de Estudos Sociais**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2004. Disponível em: <[www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf)> Acesso em 13 out. 2008.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 13<sup>a</sup>. ed. rev. e atual. / por Nagib Slaibi Filho, Rio de Janeiro: Forense, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Processo constitucional, democracia e direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Coord.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOUZA, Lilian Castro de. Dependência econômica na previdência social. **Revista IOB Trabalhista e Previdenciária**. Síntese, Porto Alegre, v. 17, Ano XVII, n. 216, p. 13-26, junho 2007.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TELLES JÚNIOR, Goffredo da Silva. **Iniciação na ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

TELLES JÚNIOR, Goffredo da Silva. A democracia participativa. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 6, jul./dez., 2005. P. 1-20.

VILANI, Maria Cristina Seixas. Cidadania Moderna: fundamentos doutrinários e desdobramentos históricos. **Caderno de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 47-64, dez. 2002.

VILANI, Maria Cristina Seixas. Humanismo cívico ontem e hoje. In: Arno Dal Ri Junior e Jayme Paviani. (Org.). **O Humanismo Latino no Brasil de Hoje**. Belo Horizonte: PUC Minas\_Fundazione Cassamarca, 2001, v. , p. 106-122

ZACHER, Hans F.. Seguridade Social e direitos humanos sociais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 7, jan./jun., 2006. P. 371-392.

**ANEXO****Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência Social****CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL  
RESOLUÇÃO Nº 1.212, DE 10 DE ABRIL DE 2002.**

Publicada no Diário Oficial da União de 16.04.2002

O Plenário do Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, em sua 78ª Reunião Ordinária, realizada no dia 10 de abril do corrente ano, dentro de sua competência e das atribuições que lhe são conferidas pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, resolve:

I – Aprovar as alterações do Regimento Interno do Conselho Nacional de Previdência Social, incorporadas ao texto que integra esta Resolução.

II – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e revoga a Resolução nº 4, de 25 de março de 1993.

JOSÉ CECHIN

Presidente do Conselho Nacional  
de Previdência Social

**REGIMENTO INTERNO  
DO CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL  
CAPÍTULO I****Da natureza e Finalidade**

Art. 1º O Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, integrante da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social e com sede em Brasília, é órgão superior de deliberação colegiada, instituído pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e suas alterações, e tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário.

**CAPÍTULO II****Das Competências**

Art. 2º Conselho Nacional de Previdência Social tem as seguintes competências:

I - estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;

II - participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;

III – apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social, definindo objetivos, metas, prazos e mecanismos de controle, para avaliação de sua execução;

IV - apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;

V - acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;

VI - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor o seu aperfeiçoamento;

VII - apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;

VIII – estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Diretor-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991;

IX – aprovar os critérios de arrecadação e de pagamento dos benefícios por intermédio da rede bancária ou por outras formas;

X – acompanhar e verificar os trabalhos de manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais;

XI – estabelecer normas de padronização sobre o processo de produção de informações e sobre a sua divulgação à sociedade;

XII – pronunciar-se, previamente ao seu encaminhamento, sobre medidas legais que impliquem renúncia previdenciária;

XIII – acompanhar ações, procedimentos e medidas relativamente às renúncias previdenciárias;

XIV – acompanhar a cobrança administrativa e judicial dos créditos previdenciários do INSS, inclusive quanto à forma de pagamento;

XV – acompanhar o pagamento de precatórios;

XVI – acompanhar a qualidade e presteza dos serviços prestados pelo INSS;

XVII – acompanhar e estabelecer mecanismos de controle do pagamento dos benefícios;

XVIII – propor e acompanhar as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária;

XIX – propor e acompanhar medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados;

XX – elaborar e aprovar o seu regimento interno;

XXI – cumprir outras atribuições definidas em lei.

§ 1º O plano de ação dos órgãos e entidades integrantes da Previdência Social deverão consignar as ações a serem implementadas em cada área, seus objetivos, suas metas, seu cronograma, os recursos financeiros alocados e os servidores responsáveis pelo gerenciamento e pela operacionalização de cada ação.

§ 2º Os servidores responsáveis pelo gerenciamento e pela operacionalização de cada ação apresentarão, obrigatoriamente, ao final de cada exercício, ou a qualquer tempo, quando solicitado por este Conselho, relatório sucinto sobre a implementação das ações a seu cargo e, quando for o caso, justificção pelo não cumprimento do plano de ação ou pela insuficiência de desempenho.

§ 3º As decisões proferidas pelo Conselho Nacional de Previdência Social deverão ser publicadas no Diário Oficial da União.

### CAPÍTULO III

#### Da composição, Organização e Funcionamento

##### Seção I

##### Da Composição

Art. 3º O Conselho Nacional de Previdência Social, presidido pelo Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, será composto por quinze membros, na forma do art. 3º da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 8.619, de 5 de janeiro de 1993, assim distribuídos:

I - seis representantes do Governo Federal; e

II - nove representantes da sociedade civil, sendo;

- a) três representantes dos aposentados e pensionistas;
- b) três representantes dos trabalhadores em atividade;
- c) três representantes dos empregadores.

Art. 4º Os membros do Conselho Nacional de Previdência Social e seus respectivos suplentes serão nomeados pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, mediante indicação:

I - do Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, os representantes do Governo Federal;

II - dos dirigentes das centrais sindicais e confederações nacionais, os representantes dos trabalhadores em atividade, dos aposentados e pensionistas e dos empregadores.

§ 1º Perderá o mandato o membro que não comparecer a três reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas, no ano, salvo se a ausência ocorrer por motivo de força maior, justificada por escrito ao Conselho.

§ 2º A vaga decorrente da perda do mandato, na forma do parágrafo anterior, será preenchida pelo respectivo suplente, sendo que a entidade representada fará, no prazo de trinta dias, a indicação de novo membro na qualidade de suplente.

Art. 5º Os representantes dos trabalhadores em atividade, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e seus respectivos suplentes terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

Art. 6º Os representantes do Governo Federal poderão ser substituídos a qualquer tempo.

## Seção II

### Da Organização

Art. 7º O Plenário do Conselho Nacional de Previdência Social, instância de deliberação configurada pela reunião ordinária ou extraordinária dos seus membros, tem por competência examinar e propor soluções às matérias submetidas ao Conselho, conforme disposto no art. 2º deste Regimento.

Art. 8º Caberá à Secretaria da Previdência Social desempenhar as funções de Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Previdência Social.

Parágrafo único - O Secretário Executivo será escolhido pelo Presidente do Conselho Nacional de Previdência Social, dentre servidores da Secretaria da Previdência Social, podendo ser substituído a qualquer momento.

Art. 9º À Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Previdência Social compete executar atividades técnico-administrativas e de assessoria ao Conselho e desempenhar outras atribuições que lhe sejam cometidas.

Parágrafo único. Compete à Secretaria Executiva promover a capacitação técnica dos representantes indicados para compor o Conselho, sempre que solicitado.

Art. 10. A Coordenação-Geral de Controladoria do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, zelar pelo fiel cumprimento das deliberações do Conselho Nacional de Previdência Social, relativamente às diretrizes, metas, prazos, mecanismos de controle, planos e programas aprovados pelo Conselho.

Parágrafo único. A Coordenação-Geral Controladoria do INSS encaminhará ao Conselho, periodicamente, ou sempre que solicitado, relatórios gerenciais ou informações complementares sobre as atividades desenvolvidas e os correspondentes resultados

Art. 11. O Conselho Nacional de Previdência Social poderá instituir Comissões ou Grupos de Trabalho para análise ou elaboração de propostas, pareceres e recomendações que subsidiem as decisões do Plenário.

§ 1º As Comissões ou Grupos de Trabalho serão constituídas por membros indicados pelo Plenário do Conselho Nacional de Previdência Social e designados pelo Presidente do Conselho.

§ 2º As Comissões ou Grupos de Trabalho serão dirigidas por um Coordenador, escolhido pelo Plenário do Conselho, dentre os membros indicados na forma do parágrafo anterior.

Art. 12. O Conselho poderá convidar entidades, autoridades, pesquisadores e técnicos, nacionais ou estrangeiros, para colaborarem em estudos ou participarem de Comissões instituídas no âmbito do próprio Conselho.

### Seção III

#### Do Funcionamento

Art. 13. O Conselho Nacional de Previdência Social reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, mediante convocação de seu presidente ou de um terço de seus membros, observado, em ambos os casos, o prazo de sete dias para a realização da reunião.

§ 1º As reuniões ordinárias poderão ser adiadas por até quinze dias, a requerimento da maioria dos conselheiros.

§ 2º As reuniões do Conselho Nacional de Previdência Social serão iniciadas com a presença da maioria absoluta de seus membros.

§ 3º Será facultada aos suplentes dos membros do Conselho a participação nas reuniões conjuntamente com os respectivos membros titulares, sem direito a voto. Entretanto, havendo comunicação de ausência do membro titular com antecedência hábil, será convocado o suplente, que participará da reunião com direito a voz e voto.

§ 4º O Plenário será presidido pelo Presidente do Conselho Nacional de Previdência Social e, na ausência deste, pelo membro do Ministério da Previdência e Assistência Social, presente ao Plenário, ocupante do mais alto cargo da hierarquia do Ministério.

§ 5º O direito de voto será exercido pelo membro titular ou, na ausência deste, pelo respectivo suplente.

§ 6º As deliberações serão tomadas por maioria simples dos membros presentes a cada reunião e, em caso de empate na votação de qualquer matéria, esta deverá ter sua discussão reaberta e, após, procedida a nova votação. Permanecendo o impasse, o Presidente do Conselho proferirá o voto de qualidade para o desempate.

§ 7º A votação será nominal.

§ 8º Os votos divergentes poderão ser expressos na ata da reunião, a pedido do membro que o proferiu.

§ 9º As reuniões serão públicas, exceto quando algum membro do Conselho solicitar o contrário, devendo ser a questão objeto de decisão do Plenário.

Art. 14. As deliberações do Conselho Nacional de Previdência Social serão consubstanciadas em Resoluções e, em outras modalidades, quando de outras manifestações.

Art. 15. As matérias sujeitas à análise do Conselho deverão ser encaminhadas por intermédio de algum de seus membros.

Parágrafo único. As matérias serão classificadas por ordem cronológica de entrada no protocolo e distribuídas aos demais membros, pela Secretaria Executiva, para conhecimento.

Art. 16. A seqüência dos trabalhos do Plenário será a seguinte:

I – verificação de presença e de existência de quorum para instalação do Plenário;

II – leitura, votação e assinatura da ata da reunião anterior;

III – aprovação da Ordem do Dia;

IV – apresentação, discussão e votação das matérias; e

V – comunicações breves e franqueamento da palavra.

Art. 17. A Ordem do Dia, organizada pela Secretaria Executiva, será comunicada a todos os conselheiros com antecedência mínima de sete dias, para as reuniões ordinárias, e de três dias, para as reuniões extraordinárias.

§ 1º Em caso de urgência ou de relevância, o Plenário do Conselho Nacional de Previdência Social, por voto da maioria, poderá alterar o Ordem do Dia.

§ 2º As matérias relativas a planos e programas da Previdência Social deverão ser enviadas a todos os conselheiros antes de serem objeto de deliberação e aprovação pelo Conselho.

Art. 18. O Conselheiro que não se julgar suficientemente esclarecido, poderá pedir vista de matéria objeto de deliberação em reunião do Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, devendo apresentar seu parecer e voto na reunião seguinte.

Parágrafo único. Após entrar na pauta de uma reunião, a matéria deverá ser, obrigatoriamente, votada no prazo máximo de três reuniões.

Art. 19. A cada reunião será lavrada uma ata com exposição sucinta dos trabalhos, conclusões e deliberações, a qual deverá ser assinada pelo Secretário-Executivo e pelos membros presentes.

Art. 20. As datas de realização das reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Previdência Social serão estabelecidas em cronograma, e sua duração será a julgada necessária, podendo ser interrompida para prosseguimento em data e hora a serem estabelecidas pelos presentes.

#### CAPÍTULO IV

##### Das Atribuições

Art. 21. Ao Presidente do Conselho Nacional de Previdência Social incumbe:

I – representar o Conselho em suas relações internas e externas;

II – instalar o Conselho e presidir o seu Plenário;

III - promover a convocação das reuniões e submeter a Ordem do Dia à aprovação do Plenário do Conselho;

IV - tomar parte nas discussões e votações e, quando for o caso, exercer direito do voto de qualidade na forma do disposto no § 6º do art. 12 do presente Regimento;

V - baixar atos decorrentes de deliberações do Conselho;

VI - designar os integrantes de Comissões ou Grupos de Trabalho;

VII - decidir ad referendum do Conselho, promovendo consulta prévia por telefone ou outro meio, quando se tratar de matéria inadiável e não houver tempo hábil para a realização de reunião, devendo dar imediato conhecimento da decisão aos membros do Conselho; e

VIII - convidar qualquer pessoa ou representante de órgão federal, estadual ou municipal, empresa privada, sindicato ou entidades da sociedade civil, para comparecer às reuniões e prestar esclarecimentos.

Art. 22. Aos Conselheiros incumbe:

I - participar do Plenário e das Comissões ou Grupos de Trabalho para as quais forem designados, manifestando-se a respeito de matérias em discussão;

II - requerer votação de matéria em regime de urgência;

III - desempenhar outras incumbências que lhes forem atribuídas pelo Presidente ou pelo Plenário;

IV - propor a criação de Comissões ou Grupos de Trabalho;

V - deliberar sobre as propostas, pareceres e recomendações emitidos pelas Comissões ou Grupos de Trabalho;

VI - apresentar moções ou proposições sobre assuntos de interesse da Previdência Social; e

VII - proceder à indicação dos membros e coordenadores das Comissões ou Grupos de Trabalho previstas no art. 11 do presente Regimento Interno.

Art. 23. Aos Coordenadores das Comissões ou Grupos de Trabalho incumbe:

I - coordenar reuniões das Comissões ou Grupos de Trabalho;

II - assinar as atas das reuniões e das propostas, pareceres e recomendações elaboradas pela Comissão ou Grupo de Trabalho, encaminhando-as ao Plenário; e

III - solicitar à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Previdência Social o apoio necessário ao funcionamento da respectiva Comissão ou Grupo de Trabalho.

Art. 24. Ao Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Previdência Social incumbe:

I - promover e praticar os atos de gestão administrativa necessários ao desempenho das atividades do Conselho Nacional de Previdência Social, de suas Comissões e Grupos de Trabalho;

II - secretariar as reuniões, lavrar as atas e promover medidas destinadas ao cumprimento das decisões do Conselho;

III - articular-se com os Coordenadores das Comissões ou Grupos de Trabalho; e

IV - executar outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo Presidente do Conselho Nacional de Previdência Social ou pelo Plenário.

## CAPÍTULO V

### Disposições Gerais

Art. 25. As Comissões poderão convidar qualquer pessoa ou representante de órgão federal, estadual ou municipal, empresa privada, sindicato ou entidade da sociedade civil, para comparecer às reuniões e prestar esclarecimentos.

Art. 26. Os casos omissos e as dúvidas surgidas na aplicação do presente Regimento Interno serão dirimidas pelo Plenário do Conselho Nacional de Previdência Social.

Art. 27. O presente Regimento entrará em vigor na data de sua publicação, só podendo ser modificado por quorum qualificado de dois terços de seus membros.