



**PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
NO ÂMBITO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

**DEMOCRATIC PARTICIPATION AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES
IN SOCIAL SECURITY SISTEM OF PUBLIC SERVANTS**

Renata Fabiana Santos Silva ¹

Artigo recebido em 15/03/2019

Aceito em 26/04/2019

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar a influência da participação democrática na efetividade das políticas públicas dos Regimes de Previdência dos Servidores Públicos, diante do movimento de modernização dos instrumentos de gestão pública. Em um momento em que se discute a sustentabilidade dos regimes previdenciários dos servidores públicos, constatando, inclusive, a necessidade de reforma de tais sistemas, urge verificar em que medida a participação da sociedade civil pode interferir positivamente neste processo. Ademais, importa, também, analisar de que forma deve ser construído o aparato participativo nos órgãos de gestão previdenciária, com especial apreço às regras de representatividade da sociedade civil.

Palavras-chave: Participação Democrática; Políticas Públicas; Previdência Social; Servidor Público.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the influence of democratic participation in the effectiveness of public policies of the Public Servants Pension Schemes, in view of the modernization of the public management instruments. At a time, when the sustainability of public servants' social security systems is being discussed, including the need to reform such systems, it is urgent to verify how extent civil society participation can positively interfere in this process. In addition, it is also important to analyze how the participatory apparatus should be built in the social security management bodies, with particular regard to the rules of civil society representativeness.

Keywords: Democratic Participation; Public Policies; Social Security; Public Servants.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS MUTAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO 3 DA EFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS 4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL 5 CONCLUSÕES REFERÊNCIAS.

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Sevilha/Espanha. Mestre em Direito Público pela Universidade de Sevilha/Espanha. Especialista em Direito Público pela Universidade Salvador. Procuradora do Estado da Bahia.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do seu primeiro artigo, contempla a democracia participativa, na medida em que dispõe que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A própria menção à instituição de um Estado Democrático, contida no preâmbulo, é suficiente para afirmar a adoção dos princípios da gestão democrática e controle social pelo Estado Brasileiro.

Sem embargo, o Constituinte não ficou adstrito às disposições supracitadas, foi além, e permeou o texto constitucional com dispositivos que asseguram a participação da sociedade civil na gestão e no controle da Administração Pública (artigos 10; 187; 194, parágrafo único, inciso VII; 198, inciso III; 204 inciso II; 206, inciso VI; 216).

Neste contexto, destacam-se as prescrições constitucionais referentes às instituições participativas de caráter consultivo e/ou deliberativo, cuja composição é integrada por representantes da sociedade civil.

A par disso, também se verifica uma preocupação diuturna da Administração Pública, em todas as suas esferas, relativa à sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos. No particular, torna-se imprescindível a adoção de políticas públicas sustentáveis, que permitam a sobrevivência do sistema e assegurem a manutenção dos benefícios previdenciários até então conquistados, fazendo valer o princípio do não retrocesso social.

Neste cenário, surge o seguinte questionamento: a participação de entidades representativas da sociedade civil em órgãos previdenciários de natureza deliberativa e/ou consultiva contribui para a efetividade das políticas públicas previdenciárias nos Regimes Próprios de Previdência Social?

Trata-se de um tema atual, que está na ordem do dia da Administração Pública, em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal), uma vez que órgãos deliberativos e/ou consultivos, integradas por membros estatais e da sociedade civil, vêm ocupando um espaço cada vez maior na Administração Pública.

Urge avaliar se a atuação destes representantes da sociedade civil influi positivamente na construção de políticas públicas previdenciárias mais efetivas e plurais, colaborando para a eficiência da gestão pública nos Regimes Próprios de Previdência.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS MUTAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A emergência do Estado Democrático de Direito demandou a necessidade de revisão do instrumental teórico do Direito Administrativo a fim de compatibilizá-lo às necessidades da sociedade contemporânea².

Conforme leciona a administrativista Odete Medauar, existe uma tendência de transformação das figuras clássicas do Direito Administrativo, como, também, de nascimento de novas figuras no cenário da Administração Pública³.

Como o Estado Democrático de Direito, assentado no cânone da dignidade da pessoa humana, demanda a valorização do indivíduo como cidadão, observa-se uma tendência de transformação do Direito Administrativo através da adoção de instrumentos de participação popular na gestão pública⁴.

A limitação do exercício do poder (quanto aos seus detentores eventuais) por meio do povo é consectário do constitucionalismo e atende, nessa perspectiva, ao princípio da dignidade da pessoa humana, consagrando de maneira definitiva a cidadania. É que a dignidade impõe a possibilidade de o ser humano autodeterminar-se, ter consciência dos seus próprios rumos, influenciar naquela gestão e comportamento que direcionará inevitavelmente a evolução de sua vida. Nesse particular, articula-se com a cidadania, que exige considerar o indivíduo como um importante componente do Estado, a razão de ser deste.

[...]

Esse é o panorama geral do qual emerge a necessidade da participação política do cidadão como um direito fundamental, o qual se trata de direito “altamente desejável para a realização da sociedade democrática”. Mais do que isso, o direito de participação, enquanto direito fundamental do homem, impõe a necessidade de reconhecimento do poder individual de atuar sobre o poder deferido ao Estado⁵.

² Cf. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 13. ed. Tomo I. Buenos Aires – Madrid – México: Hispania libros, 2015.

³ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 185.

⁴ “Esta reforma em curso, da forma que a vejo, não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Por isso ela exige a participação ativa dos cidadãos; por isso o novo Estado que está surgindo não será indiferente ou superior à sociedade, pelo contrário, estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta; por isso as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade democrática em que competição e solidariedade continuarão a se complementar e se contradizer.” (BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Lua Nova - Revista de Cultura Política, n. 45, 1998, p. 90-91. Disponível em:

http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_estado_dos_anos_90.pdf. Acesso em 09.01.2016).

⁵ TAVARES, André Ramos. Democracia e Exercício do Poder: Apontamentos sobre a participação política. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. nº 03, Jan/Jun 2004, p. 354.

Diante da valorização do cânone da cidadania, como, também, da constatação das limitações e insuficiências do Direito Administrativo, tal como concebido nos primórdios do século XIX, iniciou-se uma busca por novas formas jurídico-constitucionais de configuração da Administração Pública. Neste panorama, emergiu um novo perfil de Administração Pública, lastreado no compartilhamento das decisões político-sociais entre Estado e a sociedade⁶.

Nesta senda, a Administração Pública assume um papel de mediadora, o que exige a manutenção de uma constante interação com indivíduos e grupos sociais. Não basta estabelecer os meios de participação, impõe-se a inclusão dos demais atores sociais no processo de determinação do interesse público, ou, como alguns preferem, na realização dos direitos fundamentais.

Esta necessidade de simbiose profunda entre Estado e sociedade é decorrente da crescente complexidade da realidade social pós-moderna, que exige a adoção de instrumentos mais adequados ao atendimento de demandas sociais cada vez mais sofisticadas. Portanto, diante do papel instrumental da Administração Pública, de implementação e concretização dos direitos fundamentais, urge a necessidade de impulso dos processos participativos e de redesenho das técnicas de gestão e governança pública.

Esta é, também, a percepção do administrativista argentino Agustín Gordillo, que entende que a problemática social está diretamente conectada com a forma de funcionamento da Administração Pública, de maneira que as transformações do Direito Administrativo podem melhorar esta relação entre o Estado e a Cidadania. Completa o doutrinador argentino, afirmando que, hoje, a imperatividade da autoridade administrativa não é mais suficiente, é necessário buscar uma sociedade cada vez mais participativa e que não aceita resoluções sem a sua participação⁷.

Neste processo de modernização do Direito Administrativo, há que se inserir o diálogo como elemento estruturante desta nova perspectiva. Desta maneira, a Administração Pública e os administrados não são colocados em campos opostos, em verdade, o que se constrói é uma

⁶ Ricardo Carneiro e Telma Maria Gonçalves Menicucci, em trabalho publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, registram que a vertente mais atual da gestão pública aponta a participação da sociedade nos processos decisórios como elemento central da noção de governança. Os autores continuam afirmando que “a proposta de uma “governança participativa” aponta para o compartilhamento de decisões entre sociedade e Estado, com o foco privilegiado nos arranjos institucionais estabelecidos para isto”. Deste modo, as formas de democracia participativa e deliberativa poderiam contribuir para o enfrentamento dos desafios da ação pública na contemporaneidade. (CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes*. 1686 texto para discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011, p. 57).

⁷ GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 1. Parte General. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013, p. II-25.

relação de recíproca coordenação por meio do diálogo⁸.

A participação cidadã proporciona, portanto, uma revisão das matrizes clássicas do Direito Administrativo, tornando-as mais aptas ao atendimento das necessidades dos cidadãos da contemporaneidade. Assim, o interesse público se conecta mais com a ideia de atenção ao pluralismo; os atos administrativos passam a projetar a consensualidade em sua formação, mitigando a unilateralidade e a imperatividade; e as práticas contratuais da Administração Pública passam a adotar a consensualidade como elemento fundante, através da adoção de técnicas de mediação, conciliação, audiências e consultas públicas⁹.

A constatação da mutação da relação jurídico-administrativa também é documentada pela doutrina pátria, na medida em que se reconhece a necessidade de adoção de um papel mais ativo pelo cidadão na construção das decisões que afetam a sociedade¹⁰.

Neste sentido é o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

Nesta terceira fase da evolução da Administração Pública, a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade¹¹.

Esta evolução da noção de função administrativa, matizada pela participação da sociedade, também é destacada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que assinala:

Como se depreende, na base desse progresso, agita-se uma dramática mutação do próprio conceito de administração pública, que vai aos poucos perdendo suas características imperativas, que postavam, tradicionalmente, como nada mais que uma função constitucionalmente vinculada a ser desempenhada pelo Estado, para entendê-la como nada mais que uma função constitucionalmente vinculada a ser desempenhada pelo Estado e a ser o mais amplamente possível compartilhada com a sociedade, compreendendo todo o seu desenvolvimento, desde o planejamento até o seu controle, que é o tema de crescente importância de que se trata a seguir¹².

⁸ Cf. BURGÚE, Quim. Una administración que habla es una administración que piensa. In: PÉREZ, Ignacio Celaya et al. (Coords.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón. Dirección General de Participación Ciudadana, 2009. p. 55-71.

⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em Evolução*. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 230.

¹⁰ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, 1993, p. 32.

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: Legitimidade – Finalidade – Eficiência – Resultados*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 134.

Este novo modelo de gestão pública¹³, assentado na inserção de instrumentos de democracia participativa, permitiria, para alguns, um incremento da legitimidade das decisões governamentais, bem como potencializar a efetividade das políticas públicas¹⁴.

No particular, a doutrina de Joan Prats Catalá enfatiza que, nas sociedades mais avançadas, os cidadãos se sentem mais capazes de analisar, por si sós, as políticas públicas de seus interesses, além de serem mais independentes politicamente e desconfiados quanto à ação unilateral das instituições, dos políticos e dos tecnocratas. Por esta razão que, segundo o citado autor, em tais países existe um esforço sistemático de desenvolvimento de mecanismos de informação e participação cidadã, de maneira a evitar questionamentos quanto à legitimidade e eficácia das políticas públicas¹⁵.

Para que a Administração Pública se volte, efetivamente, para o cidadão, reconhecendo a sua centralidade, é necessária a institucionalização das formas de participação direta da cidadania na gestão pública, como, também, a promoção da acessibilidade à informação para que seja possível o efetivo controle social e democrático.

Observa-se, portanto, uma profunda alteração da relação jurídico-administrativa, em que o cidadão deixa de ser apenas um destinatário das ações estatais e passa a ter um papel ativo na construção das decisões que afetam a sociedade. Este novo modelo de gestão estatal fortalece a legitimidade das escolhas governamentais, tendendo a favorecer a efetividade das políticas públicas, como, também, a sua configuração plural.

3 DA EFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

Em que pesem todos os argumentos favoráveis à adoção de mecanismos de democracia participativa, também é possível identificar problemas em tais práticas no âmbito da gestão pública.

¹³ André Luiz Lopes e Gilson Caraçato tratam da questão pontuando que o “processo evolutivo, acrescido do fenômeno da globalização e falência de determinadas ideologias estatais, exige a criação de uma nova institucionalidade, que não somente crie a possibilidade de tornar a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade, mas que também retire do Estado o monopólio das decisões político-sociais”. Continuam afirmando que “nesse contexto, o direito administrativo, com os seus dois séculos de existência, observa nos dias de hoje um fenômeno denominado de *sociedade participativa*, revelando uma tendência de maior participação e envolvimento da coletividade nas atividades do Estado, que a doutrina nacional e estrangeira vem chamando de *Administração Pública Consensual ou Consensualidade*”. (LOPES, André Luiz; CARAÇATO, Gilson. *A Consensualidade e os Canais de Democratização da Administração Pública*. In: CARDOSO. JOSÉ Eduardo Martins; QUEIROZ. João Eduardo Lopes; SANTOS. Marcia Walquíria Batista dos. (Coords.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 1347).

¹⁴ Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006.

¹⁵ CATALÁ. Joan Prats. *Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo*. In: *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 35.

Boaventura Sousa Santos e Leonardo Avritzer lecionam que as patologias da participação e representação, verificadas em modelos democráticos hegemônicos, constituiriam consequências negativas das práticas democráticas. Tais autores destacam que, em algumas circunstâncias, a extensão da democracia pode carregar uma enorme degradação das práticas democráticas, sobretudo nos países dotados de alto grau de diversidade étnica e cultural. Neste cenário, constata-se um aumento dramático do abstencionismo e da desconsideração do cidadão quanto à representatividade daqueles por ele eleitos¹⁶.

O abstencionismo dos cidadãos também é reconhecido por Luigi Ferrajoli como um dos fatores desencadeadores da hodierna crise da democracia constitucional. Segundo o doutrinador italiano, os cidadãos estão, cada vez mais, reduzidos ao papel de meros espectadores, sobretudo nos governos de viés populista, de maneira que se evidencia, no âmbito político, a formação de um consenso passivo, quando não identificado um total desinteresse e indiferença pelas questões de interesse geral¹⁷.

Portanto, nos domínios da democracia participativa, deve-se atentar para a falta de imunidade dos instrumentos participativos à burocratização do processo participativo, à instrumentalização partidária, ao silenciamento e à manipulação das instituições participativas.¹⁸

Mark Evans também examina os aspectos negativos sinalizados pela doutrina quanto à participação cidadã expondo,

Aparentemente, o valor da participação parece óbvio, por fornecer uma ampla base de legitimidade para o governo e para as mudanças políticas. Walters et al. (2000), entretanto, oferecem uma visão oposta, argumentando que um grande número de estudiosos acreditam que a participação pública na formulação de políticas é uma ferramenta mais problemática do que essencial para melhorar a formulação e execução de políticas. Vale a pena discutir aqui duas dificuldades potenciais. Primeiro, o processo de sondar um amplo espectro de opiniões e incorporar os interesses que elas representam ao processo de tomada de decisão pode conduzir a uma sobrecarga de informação e tornar a tomada de decisão lenta e morosa. Segundo, o conflito aberto entre grupos competitivos em última instância conduz ao clientelismo e ao privilégio de certos grupos de elite. Um interesse regional ou aliança de interesses regionais poderiam vir a prevalecer na guerra das ideias e então¹⁹

¹⁶ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS. Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002, p. 42 e 50.

¹⁷ FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 77-79.

¹⁸ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS. Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002, p. 75.

¹⁹ “O regime democrático, ancorado no sistema representativo, não pôde, pois, escapar às críticas, e ingressou numa crise profunda. Tornou-se ele meramente formal, posto que dirigido ao cumprimento de ritos eleitorais justificadores apenas do acesso aos cargos de representação política, deixando a massa de cidadãos fora do

haveria uma mobilização enviesada a favor daquele interesse regional ou aliança de interesses regionais. Isso conduziria a uma participação mais limitada²⁰.

Quim Brugué, ao analisar a questão da efetividade da participação cidadã no contexto administrativo, constata que as Administrações Públicas não estão preparadas para experiências participativas, uma vez que foram concebidas em uma estrutura organizacional burocrática e linear, que se mostra incapaz de ofertar soluções administrativas complexas e flexíveis, de modo a atender às expectativas da cidadania²¹.

De acordo com o autor espanhol, não é possível gerar demandas baseadas na participação sem desenvolver a capacidade de responder adequadamente a tais demandas²². Portanto, os modelos organizacionais de gestão administrativa precisam ser modernizados para atender a esta nova realidade social, sob pena de ineficiência dos mecanismos participativos²³.

Apesar dos problemas suscitados, a doutrina vem se direcionando para a adoção de instrumentos participativos como forma de fortalecer a democracia representativa e dar efetividade às políticas públicas.²⁴

Ferrajoli, por exemplo, aponta como um dos remédios à crise da democracia constitucional, o desenvolvimento de novas formas de cidadania ativa e de democracia participativa, baseadas na intervenção direta do cidadão nos processos de decisão

processo decisório, do acesso ao poder político ou de qualquer forma de seu exercício.[...] A proposta que vai encartada aqui é no sentido de que se reduzam os excessos e as esperanças depositadas no modelo representativo puro. É que se faz imperioso limitar as possíveis formas arbitrárias e ilegítimas de exercício do poder, o que só será conseguido com uma progressiva aproximação ao poder daquele que é seu titular verdadeiro, vale dizer, por meio da congruência entre a vontade manifestada no exercício do poder e aquela surgida no seio social do qual promana o poder. Para tanto, a participação direta mostra-se uma atividade salutar, imprescindível.” (TAVARES. André Ramos. Democracia e Exercício do Poder: Apontamentos sobre a participação política. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. nº 03, Jan/Jun 2004, p. 362- 363).

²⁰ EVANS, Mark. Participação Social: Lições aprendidas da Europa. In: ANTERO, Samuel A; SALGADO, Valeria Alpino Bigonha (orgs.). *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI, Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Volume 6, Editora IABS, Brasília: 2013, p. 25-26. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf. Acesso em: 15.12.2015.

²¹ BURGUÉ, Quim. Una administració que habla es una administració que piensa. In: PÉREZ, Ignacio Celaya et al. (coord.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón. Dirección General de Participación Ciudadana, 2009. p. 57.

²² Ibidem, p. 58.

²³ Não podemos perder de vista que os modelos organizacionais administrativos brasileiros têm sua raiz no modelo burocrático weberiano que não foi concebido para a absorção de processos participativos. Este modelo, baseado na racionalidade e impessoalidade, se mostra ineficaz para responder demandas de maneira mais flexível, com a participação do corpo social na configuração do ato decisório. Esta é uma dificuldade que precisa ser superada para que as práticas participativas possam alcançar os resultados pretendidos.

²⁴ Cf. LÜCHMANN, L. H. H. *Os sentidos e desafios da participação*. Ciências Sociais Unisinos, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/issue/view/17. Acesso em: 05.01.2016

governamental ²⁵.

Contudo, as instâncias governamentais precisam estar abertas a estes estímulos da cidadania, permitindo influenciar e orientar-se pelas demandas originadas pela sociedade. Sem esta permeabilidade da influência do corpo social, não é possível o fortalecimento dos instrumentos democráticos, sobretudo o controle social, como tampouco se pode restabelecer a legitimidade do poder político ²⁶.

4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Neste cenário, em que se questiona a eficiência dos mecanismos participativos e a necessidade de adequação dos instrumentos a cada espécie de política pública, cabe a indagação quanto à sua aplicação nas políticas públicas previdenciárias, sobretudo aquelas relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Os RPPS têm por finalidade garantir proteção previdenciária aos servidores públicos e seus dependentes. Em âmbito nacional, estão disciplinados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 9.717/1998, e esta última contempla regras gerais sobre organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos Militares dos Estados e Distrito Federal.

A Carta Magna de 1988 consigna como princípios norteadores dos RPPS a contributividade e a solidariedade, devendo, ainda, ser observados os critérios que buscam a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Ocorre que a Administração Pública, em todas as esferas, vem encontrando dificuldades para alcançar a determinação constitucional de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência. Daí a contínua necessidade de Reforma da Previdência dos Servidores Públicos ²⁷.

²⁵ FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 98-99.

²⁶ Importante registrar a reflexão de Luigi Ferrajoli referente à legitimidade dos poderes políticos: “Dentro de las democracias occidentales, esta singular omnipotencia de la política se sirve de un necesario sustento ideológico: la idea de que la única fuente de legitimación de los poderes políticos es el voto electoral y la consiguiente concepción de la democracia como omnipotencia de la mayoría y de las elecciones como investidura popular de un jefe”. (FERRAJOLI, Luigi. *La Democracia a través de los Derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. 1ª reimpressão. Madrid: Editorial Trotta, 2015, p. 150-151.

²⁷ A Emenda Constitucional nº 20/1998 importou em profunda alteração dos Regimes Próprios de Previdência, uma vez que estabeleceu expressamente o caráter contributivo do sistema, além de ter alterado a disciplina de aquisição do direito a aposentadoria. Já a Emenda Constitucional nº 41/2003 objetivou a aproximar os Regimes Próprios de Previdência do Regime Geral de Previdência Social, por meio da alteração da fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, como também através da instituição da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas. As reformas perpetradas pelas Emendas Constitucionais nº 20/98 e

Neste contexto, torna-se imperioso construir políticas previdenciárias sólidas e estáveis, de modo a assegurar a adequada proteção previdenciária aos servidores e seus dependentes, sem perder de vista a sustentabilidade financeira do sistema²⁸.

Não se deve olvidar que o desequilíbrio dos Regimes Próprios de Previdência, além de alavancar a litigiosidade em demandas individuais, também abre portas para o questionamento, em uma perspectiva mais ampla, das políticas previdenciárias instituídas pelo Ministério da Previdência Social e Administrações Públicas locais²⁹.

Outrossim, a manutenção do equilíbrio financeiro dos Regimes Próprios de Previdência preocupa não apenas os interessados diretos (servidores e dependentes), mas a toda a coletividade. Isto porque, diante da insuficiência financeira do regime, o Estado tem o dever legal de complementar tais recursos. Esta circunstância pode acarretar a inviabilização de políticas públicas em outras áreas sensíveis como saúde, educação e segurança pública³⁰.

Seria, a participação democrática, consubstanciada na integração de representantes da sociedade civil no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas previdenciárias, o caminho para proporcionar maior sustentabilidade aos Regimes Próprios de Previdência? Nesta perspectiva, as políticas públicas previdenciárias gozariam de uma maior aceitabilidade do corpo social e seriam mais efetivas? Ou tal prática seria alvo do elitismo, confinando a participação apenas aos diretamente interessados e/ou às entidades mais organizadas?

Importante registrar que a Constituição Federal de 1988 assegura, genericamente, no

41/2003 foram fundamentadas no dever da Administração Pública de propiciar a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do sistema. Seguindo a mesma diretriz de sustentabilidade do sistema, foi editada a Medida Provisória nº 664/2015, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.135/2015, que promoveu grandes mudanças na concessão do benefício de pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União. Em dezembro de 2016 foi encaminhada ao Congresso Nacional a PEC 287, cuja justificativa apresentada pelo Governo é, mais uma vez, a necessidade de fortalecer a sustentabilidade do sistema previdenciário. A tramitação da PEC 287 está paralisada na Câmara dos Deputados, desde maio de 2017, contando com parecer reformulado do Deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA) que se posicionou pela aprovação da proposta nos termos do substitutivo.

²⁸ Cf. Secretaria da Previdência Social. *Seminário Reforma da Previdência: o Brasil e a Experiência Internacional*. Coleção Previdência Social, nº 22. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2005.

²⁹ STF - AC: 3562 DF, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 28/02/2014, Data de Publicação: DJe-048 DIVULG 11/03/2014 PUBLIC 12/03/2014; STF - ACO: 830 PR, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 21/04/2006, Data de Publicação: DJ 04/05/2006; STF - MC ACO: 2634 DF - DISTRITO FEDERAL 0000381-94.2015.1.00.0000, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 26/03/2015, Data de Publicação: DJe-062 31/03/2015. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 05 dez. 2015.

³⁰ “Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

§ 1º “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”. (BRASIL. Lei n. 9.717 de 27 de novembro de 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717. Acesso em: 27 dez. 2015)

art.10, a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses sejam discutidos e deliberados. Portanto, a Constituinte abriu as portas para a participação cidadã em órgãos previdenciários consultivos e/ou deliberativos.

É certo que as políticas públicas previdenciárias, sobretudo nos Regimes Próprios de Previdência, para que sejam efetivas, necessitam de aceitabilidade social, e, talvez, o caminho mais seguro seja o da participação democrática, por meio da integração de representantes da sociedade civil no processo de formulação, implementação e controle. E, como foi visto alhures, esta é uma tendência que vem sendo perfilhada pela doutrina contemporânea do Direito Público.

A PEC 287³¹ trouxe à tona, mais uma vez, questionamentos quanto à legitimidade do Governo na propositura de uma reforma previdenciária tão profunda. A inexistência de uma participação mais efetiva da sociedade na escolha governamental trouxe dúvidas quanto à própria efetividade das medidas propostas. No particular, cabe citar a recomendação nº 03, de 10 de março de 2017, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que justifica a indicação de suspensão da PEC 287, dentre outros fatores, pela necessidade de escuta ampla e democrática da sociedade³².

Portanto, a participação efetiva da sociedade, por meio do cidadão ou de entidades associativas em órgãos previdenciários consultivos e/ou deliberativos, poderia mutar tal realidade, sobretudo nos Regimes Próprios de Previdência?

Como fora visto alhures, a pura e simples participação não possui o condão de agregar efetividade à gestão administrativa. Significa dizer que, apenas permitir a participação da sociedade civil em órgãos previdenciários consultivos e/ou deliberativos não é suficiente ao alcance da efetividade das políticas públicas previdenciárias nos RGPS. Há que verificar as competências atribuídas a tais órgãos, a forma de composição, os meios de acesso da cidadania a tais representações, por exemplo.

³¹ Texto da PEC 287 na íntegra:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EBCA83AFBF3832B7193EEAFE5C6A9232.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016 Acesso em: 10.02.2017.

³² “Que seja suspensa a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016 no Congresso Nacional até que haja uma escuta ampla e democrática da sociedade, tendo em vista seu legítimo clamor contra a proposta legislativa, percebido em manifestações, especialmente, nos atos protagonizados pelas mulheres de todo o Brasil, no último dia 08 de março (Dia Internacional da Mulher); e que, de imediato, sejam instituídas as presidências das Comissões da Câmara dos Deputados para a realização de audiências e consultas públicas nas Comissões de Trabalho, de Seguridade Social, da Mulher, do Idoso, dos Direitos Humanos e Minorias, de Legislação Participativa e de Constituição e Justiça, no intuito de garantir a análise de estudos econômicos, atuariais e demográficos completos e a devida transparência a todos os dados da Seguridade Social”. (CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – CNDH. Resolução nº 03, de 10 de março de 2017. Texto integral disponível em:

<http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/recomendacoes-1/recomendacao-cndh-03-2017/view>. Acesso em: 29.12.2018).

Desta maneira, não basta a previsão de participação cidadã em órgãos previdenciários do RPPS que possuam apenas competências de natureza consultiva, sem o poder de influir, de alguma maneira, na consecução das políticas previdenciárias. Tal atribuição apenas concede à decisão governamental uma chancela de natureza meramente formal, quando o que se busca é uma legitimidade substancial das políticas.

Além disso, a composição dos órgãos consultivos e/ou deliberativos deve guardar um equilíbrio entre a representação governamental e a representação da sociedade civil. Sem esta nota de equilíbrio, a participação da cidadania influenciará muito pouco nas deliberações dos órgãos e na representatividade do pluralismo social³³.

Outro problema diz respeito à forma de provimento dos membros não governamentais, se por nomeação do Poder Executivo, se por processo eleitoral de escolha das entidades representativas, ou, ainda, por meio da elaboração de listas tríplices para escolha pelo Poder Executivo. O procedimento de provimento vai interferir substancialmente na legitimidade da representação e, por consequência, na legitimidade das próprias deliberações dos órgãos³⁴.

No tocante à representação da sociedade civil, cabe a indagação acerca da pertinência dos representantes, não apenas de trabalhadores e empregadores, mas quiçá, de outros seguimentos da sociedade.

A participação da sociedade civil nos órgãos de previdência dos Regimes Próprios tem fundamento nos movimentos de modernização da gestão pública, de maneira que deve ser considerada pelas estruturas de poder governamental. Contudo, para que esta participação não fique adstrita ao plano meramente formal, há que se adotar mecanismos e instrumentos que viabilizem a influência da sociedade civil em uma perspectiva substancial.

5 CONCLUSÕES

Diante de tudo o que foi visto no presente trabalho, para que a participação da sociedade civil possua o condão de transmutar a realidade das políticas previdenciárias nos RGPS's, é necessário dotar os órgãos previdenciários gestores de competências mais deliberativas do que consultivas, de maneira a interferir diretamente na modelação da política. Se assim não for, a participação democrática consistirá apenas em palavras lançadas no texto legal, sem qualquer efetividade no mundo real.

³³ Cf. CALAZANS, Fernando Ferreira. Participação e controle social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos. In: *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 31, nº 02, p. 52-71, abril/junho, 2013).

³⁴ Cf. *Ibidem*.

Ademais, a composição e a forma de provimento das vagas de representação não governamental devem ser concebidas de modo a assegurar uma legitimidade não apenas formal da cidadania, mas a efetiva representação democrática e plural, com rotatividade da representação civil.

Tampouco, não se pode deixar de registrar a necessidade de uma mudança de postura do gestor público, no sentido de exercitar uma escuta ativa das demandas da sociedade. Sem esta modificação de comportamento das instâncias decisórias estatais, a adoção de qualquer instrumento de participação cidadã não produzirá os efeitos desejados, ao revés, pode potencializar a apatia e a indiferença do cidadão às questões de interesse geral.

Por fim, não se deve olvidar que a boa formulação da política pública, de forma a atender aos anseios da sociedade de forma plural e sustentável, induz a redução da judicialização. E este tem sido um dos maiores desafios enfrentados pelas Administrações Públicas pátrias, em face da multiplicidade de demandas de ordem social e a insuficiência de recursos para atendê-las, sobretudo na seara previdenciária.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS. Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002, p. 39-82.

AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular. In: *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, n.º 189, p. 114-122, jul./set., 1992.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/constituicao. Acesso em: 27 dez. 2015

BRASIL. *Lei Federal nº 9.717 de 27 de novembro de 1998*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717. Acesso em: 27 dez. 2015

BRASIL. Secretaria da Previdência Social. *Seminário Reforma da Previdência: o Brasil e a Experiência Internacional*. Coleção Previdência Social, nº 22. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2005.

BAUZÁ, Rolando Pantoja. *El Derecho Administrativo: Concepto, características, sistematización, prospección*. 2ª Edição atualizada. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007.

BARROSO, LUÍS Roberto. *O Novo Direito Constitucional Brasileiro: Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

- BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n. 45, 1998, p.49-95. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf, Acesso em 09.01.2016.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Ano 50 Número 4 Out-Dez 1999, p.05-29. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em 09.01.2016.
- BURGUÉ, Quim. Una administració que habla es una administració que piensa. In: PÉREZ, Ignacio Celaya et al. (Coords.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón. Dirección General de Participación Ciudadana, 2009. p. 55-71.
- CALAZANS, Fernando Ferreira. Participação e controle social: a experiência da gestão compartilhada nos regimes estaduais de previdência dos funcionários públicos. In: *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 31, nº 02, p. 52/71, abril/junho, 2013.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes*. 1686. Texto para Discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011.
- CATALÁ, Joan Prats. Las Transformaciones de las Administraciones Publicas de Nuestro Tiempo. In: *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*. 1ª Edição. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 27-102. Disponível em: http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Monografias/50a%C3%B1os/50a%C3%B1os-636/2004_714_ESTUDIOS%20PARA%20LA%20REFORMA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20C3%93N%20P%20C3%9ABL.pdf Acesso em: 26.12.2015.
- CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – CNDH. Resolução nº 03, de 10 de março de 2017. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/recomendacoes-1/recomendacao-cndh-03-2017/view> Acesso em: 29.12.2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar 1993.
- DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 13. ed. Tomo I. Buenos Aires - Madrid - México: Hispania libros, 2015.

EVANS, Mark. Participação Social: Lições aprendidas da Europa. In: ANTERO, Samuel A; SALGADO, Valeria Alpino Bigonha (orgs.). *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI, Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Volume 6, Editora IABS, Brasília: 2013, p. 25-26. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf. Acesso em: 15.12.2015.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. *La Democracia a través de los Derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. 1ª. ed. 1ª reimpressão. Madrid: Editorial Trotta, 2015.

FRANÇA, Phillip Gil. *Ato Administrativo e Interesse Público: Gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo*. 2. ed. (revista, atualizada e ampliada). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GORDILLO, Augustín A. *La administración paralela*. Reimpressão. Madrid: Editorial Civitas, 1995.

GORDILLO, Augustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 1. Parte General. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. (revista, ampliada e atualizada). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/issue/view/17 Acesso em: 05.01.2016

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. (revista, atualizada e ampliada). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2. ed. (revista, atualizada e ampliada). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MIRAGEM, Bruno. *A nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. 2. ed. (revista e atualizada). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito Administrativo: Da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*. 2. ed. (revista, atualizada e ampliada). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: Legitimidade – Finalidade – Eficiência – Resultados*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação Administrativa. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 3, setembro/outubro/novembro, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 09.01.2015.

SANTOS, André Luiz Lopes dos; CARAÇATO, Gilson. A Consensualidade e os Canais de Democratização da Administração Pública. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 1346-1378.

SEVERI, Fabiana Cristina. Participação Popular em Órgãos da Administração Pública: Perspectivas e desafios à luz dos debates sobre as características gerais e a efetividade das instituições participativas brasileiras. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e Administração: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 173-187.

VANOSSI, Jorge Reinaldo A. *Estado de derecho*. 4. ed. (atualizada e ampliada). Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2008.

ZACANER, Weida. A participação popular no processo de formação da vontade da Administração Pública para a implementação do Estado social e democrático de direito. In: SPARAPANI, Priscilla; ADRI, Renata Porto (coord.). *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 29-40.