

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O DESENHO INSTITUCIONAL DO ESTADO SOB UMA
PERSPECTIVA TEMPORAL: O CASO DA POLÍTICA
REGULATÓRIA DOS FUNDOS DE PENSÃO

RAFAEL SILVEIRA E SILVA

BRASÍLIA

2007



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O DESENHO INSTITUCIONAL DO ESTADO SOB UMA
PERSPECTIVA TEMPORAL: O CASO DA POLÍTICA
REGULATÓRIA DOS FUNDOS DE PENSÃO

RAFAEL SILVEIRA E SILVA

*Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília como parte
do requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Ciência Política*

BRASÍLIA

FEVEREIRO/2007

Rafael Silveira e Silva

**O DESENHO INSTITUCIONAL DO ESTADO SOB UMA
PERSPECTIVA TEMPORAL: O CASO DA POLÍTICA
REGULATÓRIA DOS FUNDOS DE PENSÃO**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília, pela Comissão formada pelos professores:

Orientador: Prof. PhD. Paulo Du Pin Calmon
Departamento de Ciência Política, UnB

Prof(a). PhD. Maria de Lourdes Rollemberg Mollo
Departamento de Ciências Econômicas, UnB

Prof. PhD. Lucio Remuzat Rennó Junior
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Unb

... nem todos podem saber e crer da mesma maneira, ou servir-se de uma só lente para ver e apreciar as coisas, sobretudo as do Espírito, em sua verdadeira grandeza.

Guillon Ribeiro

Dedico este trabalho aos meus pais, que foram os que mais me incentivaram nos estudos e me deram o exemplo de trabalho, esforço e honestidade, e também ao meu filho, Pedro, para que lhe possa servir de inspiração nos mesmos princípios a mim oferecidos desde a infância.

Agradecimentos

Antes de tudo, agradeço a Deus pelas oportunidades que me foram oferecidas ao longo da vida e pelas condições tão favoráveis que me permitiram chegar até aqui.

Mesclar economia e ciências sociais é um grande desafio. Na Ciência Política encontrei um espaço promissor para encontrar um denominador comum entre essas duas correntes, que, apesar de estudarem o comportamento humano, ainda costumam se distanciar quanto às visões de mundo.

Quando escolhemos um professor para trabalhar conosco, procuramos traços de afinidade, tanto do ponto de vista dos objetos de estudo, como do ponto de vista humano. Nesse sentido, agradeço ao meu orientador, Paulo Calmon, que superou minhas expectativas. Desde meu ingresso no Instituto de Ciência Política (IPOL), ainda como aluno especial, foi o talento e a habilidade dele que me motivaram a estudar e buscar conhecimentos ainda não compreendidos, porém fascinantes. Ao longo dos anos, porém, a convivência permitiu ver não apenas o Calmon como “o professor”, mas “o amigo”, e em muitos casos um “pai”, pois tamanha foi a paciência, a compreensão e, principalmente, a confiança, que todos os momentos de dificuldade foram superados com tranquilidade. Espero que as páginas seguintes reflitam essa parceria, tão significativa para o período da minha vida que se encerra com a conclusão desse trabalho.

Não posso deixar de agradecer a todos os professores do IPOL que também foram partícipes da confecção desta dissertação, bem como os servidores do instituto, que sempre foram solícitos quanto aos nossos pedidos.

Além disso, tenho de agradecer à Consultoria Legislativa do Senado Federal, local onde trabalho e que foi fundamental para que eu tivesse disponibilidade para assistir às aulas e desenvolver meus estudos. A generosidade da direção da Consultoria foi muito importante para que eu finalizasse meu curso, sem prejuízo das minhas responsabilidades.

Agradeço aos meus pais, que sempre acreditaram em mim e me deram condições para que eu chegasse onde estou hoje. Ao meu pai, Paulo Afonso, um agradecimento adicional pelas horas que gastou para revisar esse trabalho. Finalmente, agradeço à minha mulher, Gisele, por todo amor e carinho, sentimentos fundamentais para o meu equilíbrio.

Lista de Siglas

Abrapp	Associação Brasileira das Entidades de Previdência Privada
Ancepp	Associação Nacional dos Contadores das Entidades de Previdência Privada
Apep	Associação das Patrocinadoras Privadas
Bacen.....	Banco Central do Brasil
BM&F.....	Bolsa de Mercadorias & Futuros
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CMN.....	Conselho Monetário Nacional
Comoc.....	Comissão Técnica da Moeda e do Crédito
CPI.....	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI.....	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM.....	Comissão de Valores Mobiliários
Febraban.....	Federação Brasileira dos Bancos
FHC.....	Fernando Henrique Cardoso
IBA	Instituto Brasileiro de Atuaria
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
Fazenda	Ministério da Fazenda
MPV.....	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência Social
PEC.....	Proposta de Emenda Constitucional
Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social
PIB.....	Produto Interno Bruto
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
SPS	Secretaria de Previdência Social
SEST	Secretaria de Controle das Estatais
SPC.....	Secretaria de Previdência Complementar
Susep	Superintendência de Seguros Privados
TCU.....	Tribunal de Contas da União

Lista de Quadros

Quadro 1 – <i>Ranking</i> das entidades com maior número de participações acionárias	18
Quadro 2 - Ativos de Investimentos dos fundos de pensão – Jul/2006	19
Quadro 3 – Composição do CGPC - Decretos Presidenciais	24
Quadro 4 – Relação de Causalidade da pesquisa	68
Quadro 5 – Relação de Causalidade da pesquisa – possíveis cenários	70
Quadro 6 – Parâmetros para avaliação da causalidade	71
Quadro 7 - Modelo de Análise: relação de causalidade por períodos	72
Quadro 8 - <i>Process Tracing</i> e a perspectiva de Pierson no estudo de caso proposto	77
Quadro 9 – A origem e o fim da inércia (1997 a 1992) – resultados do período	85
Quadro 10 – Decisões-conjuntas CVM/SPC	92
Quadro 11 – Governo de Itamar Franco a FHC (1993 a 1998) – resultados do período	95
Quadro 12 – Segundo mandato de FHC (1999 a 2002) – resultados do período	115
Quadro 13 - Primeiro mandato de Lula (2003 a 2006) – resultados do período	135
Quadro 14 – Presença de processos causais por período e por hipóteses	137
Quadro 15 - Resoluções do CMN - posturas e estratégias da SPC	139
Quadro 16 - Frequência dos processos causais por período	143

Lista de Figuras

Figura 1 – Regimes de Previdência Brasileiros.....	10
Figura 2 – Esquema do referencial teórico.....	28
Figura 3 – Matriz institucional – estrutura básica	33
Figura 4 - Matriz institucional dos fundos de pensão – pilares	53
Figura 5 – Desenho da matriz institucional dos fundos de pensão	54
Figura 6 - Grupos envolvidos no mercado de fundos de pensão.....	56
Figura 7 - Métodos Tradicionais de Pesquisa.....	65
Figura 8 - Método do <i>Process Tracing</i>	67
Figura 9 – Desenho da matriz institucional dos fundos de pensão (1993-1998)	90
Figura 10 – Desenho da matriz institucional dos fundos de pensão (1999-2002)	109
Figura 11 – Transição do desenho da matriz institucional	117
Figura 12 - Fatos relevantes no subsistema dos fundos de pensão	150

RESUMO

O trabalho, em forma de estudo de caso, analisa a dinâmica institucional da política regulatória aplicada aos fundos de pensão, focalizando especialmente o modelo de organização estatal do sistema, representado pelo Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), e pelo órgão fiscalizador dessas entidades, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), ambos ligados ao Ministério da Previdência Social. Nessa pesquisa identificam-se as arenas e os padrões em vigor, as linhas de convergência e de conflito entre os grupos de interesse, a articulação interna e externa das unidades componentes da matriz institucional vigente, elemento que estrutura os movimentos estratégicos dos agentes envolvidos. A dissertação indica que as resistências impostas pela atuação de grupos de interesse (públicos e privados), o desenho da matriz institucional, a centralização do poder do Presidente da República e o uso político dos fundos de pensão têm imposto grande resistência do modelo de organização estatal, refletindo a ação de mecanismos auto-reforçantes que permitem verificar elementos de trajetória de dependência (*path dependence*). Tais aspectos, que são centrais nos comportamentos mantenedores do *status quo*, permitem compreender a difícil implementação de mudanças que permitissem uma gestão mais moderna e transparente das questões relativas aos fundos de pensão.

Palavras-chave: Fundos de Pensão, Previdência, Matriz Institucional, Conselhos, Comissões Parlamentares de Inquérito, Relações Executivo-Legislativo.

ABSTRACT

The work, in form of case study, analyzes the institutional dynamics of pension fund regulatory politics, focusing especially the model of state organization of the system, represented for the Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), and for the supervisor agency of these entities, the Secretaria da Previdência Complementar (SPC), both on ones to the Ministry of the Social Security. In this research the enclosures for bullfighting are identified and the standards in vigor, the conflict and convergence lines enter the groups of interest, the internal and external joint of the component units of the effective institutional matrix, element that structure the strategical movements of the involved agents. The thesis indicates that the resistance imposed for the performance of groups of interest (public and private), the drawing of the institutional matrix, the centralization of the power of the President of the Republic and the politician use of the pension funds have tax great resistance of the model of state organization, reflecting the action of positive feedbacks that allow to verify elements of path dependence. Such aspects, that are central offices in the behaviors that fix the status quo, allow understanding the difficult implementation of changes that allowed a more modern and transparent management of the relative questions to the pension funds.

Key words: Pension fund, Social Security, Institutional Matrix, Councils, Parliamentary inquiry commissions, Executive-Legislative Relations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – O SISTEMA	9
1.1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	9
1.2 REPERCUSSÃO SOCIAL E ECONÔMICA DOS FUNDOS DE PENSÃO	11
1.2.1 Papel Social	11
1.2.2 Potencial Econômico dos fundos de pensão	12
1.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	21
1.3.1 Estrutura <i>interna corporis</i>	21
1.3.2 Estrutura externa	22
1.3.3 Há resistência institucional?	23
CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1 ABORDAGEM SOBRE OS GRUPOS DE INTERESSE	28
2.2 ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA E TEORIA DE REDES	31
2.3 PERSPECTIVA TEMPORAL E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	35
2.3.1 Pierson (2005) e a dependência da trajetória	36
2.3.2 Desenvolvimento Institucional de Pierson	42
2.4 A FORMAÇÃO DA AGENDA COMO ETAPA DE ANÁLISE	44
2.4.1 Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003)	45
2.4.2 Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993)	48
CAPÍTULO 3 – HIPÓTESES	52
3.1 DESENHO DA MATRIZ INSTITUCIONAL	52
3.2 ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE	55
3.3 CONTROLE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	59
3.4 USO POLÍTICO DOS FUNDOS DE PENSÃO	60
CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	63
4.1 TÉCNICA DO ESTUDO DE CASO	63
4.2 MÉTODO DO <i>PROCESS TRACING</i>	65
4.3 FORMATAÇÃO DA PESQUISA	68
4.4 CORTES TEMPORAIS DO ESTUDO DE CASO	73
4.5 OUTROS PROCEDIMENTOS E OBJETIVOS ESPECÍFICOS A SEREM ALCANÇADOS	74
CAPÍTULO 5 – ANÁLISE E RESULTADOS	77
5.1 A ORIGEM E O FIM DA INÉRCIA (1977 A 1992)	78
5.1.1 A arena previdenciária	80
5.1.2 A arena econômica	81
5.1.3 A inércia dá lugar às mudanças (marginais...)	82
5.1.4 Síntese da análise do período	84
5.2 GOVERNO DE ITAMAR FRANCO A FHC (1993 A 1998)	86
5.2.1 CPI dos fundos de pensão – Senado Federal	86
5.2.2 A Ascensão da Fazenda	88
5.2.3 Síntese da análise do período	92
5.3 SEGUNDO MANDATO DE FHC (1999 A 2002)	96
5.3.1 A reforma previdenciária	96
5.3.2 Os projetos de lei complementar	98

5.3.3 A tramitação dos projetos – audiências públicas.....	100
5.3.4 Agenda Econômica: predomínio da Fazenda e do Banco Central	103
5.3.5 Questão pendente: agência reguladora	105
5.3.6 Regulamentação da lei: a arena de disputas	108
5.3.7 Síntese da análise do período	112
5.4 PRIMEIRO MANDATO DE LULA (2003 A 2006).....	116
5.4.1 Mudanças no CGPC	117
5.4.2 Reconfiguração das Resoluções do CMN	118
5.4.3 Criação da Superintendência da Previdência Complementar.....	119
5.4.3.1 <i>Manutenção dos poderes da Administração Direta</i>	123
5.4.3.2 <i>Prestação de Contas e independência orçamentária</i>	124
5.4.4 A CPMI dos Correios e os fundos de pensão	126
5.4.4.1 <i>Diagnóstico da CPMI – SPC e CGPC em cheque</i>	126
5.4.4.2 <i>Repercussão dos trabalhos da CPMI</i>	130
5.4.5 Síntese da análise do período	132
5.5 SÍNTESE DOS RESULTADOS	136
5.5.1 <i>Sobre a atuação dos grupos de interesse</i>	137
5.5.2 <i>Sobre o desenho da matriz institucional</i>	139
5.5.3 <i>Sobre o controle da Presidência da República</i>	140
5.5.4 <i>Sobre o uso político dos fundos de pensão</i>	141
5.5.5 <i>Sobre os processos causais sugeridos por Pierson (2005)</i>	143
CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
6.1 ANALISANDO OS FATOS	148
6.2 À GUIZA DE CONCLUSÃO	150
BIBLIOGRAFIA	154
ANEXOS	157
ANEXO I – CÚPULA DO ESTADO NO SUBSISTEMA DOS FUNDOS DE PENSÃO	157
ANEXO II – RELAÇÃO DE CONSELHEIROS DO CGPC (1993-2006)	158

Introdução

O tema do presente trabalho é a dinâmica institucional da política regulatória aplicada aos fundos de pensão, focalizando especialmente o modelo organizacional do Estado, formado pelo órgão normativo do sistema, o Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), e pelo órgão fiscalizador dessas entidades, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), ambos ligados ao Ministério da Previdência Social.

Analisar e estudar as instituições e os órgãos do Estado, ou seja, *como e onde se decide*, tem impacto sobre *o quê se decide e*, ademais, sobre *quem se beneficia preferencialmente de uma determinada decisão de política*, parafraseando Codato (1999, p.3). Nesse caso, captar a distribuição de poder político no âmbito do Estado, bem como as implicações que dele se supõem na tomada de decisões e no desenvolvimento das políticas, põe o Estado novamente como tópico central de análise, especialmente quanto à função mediadora que naturalmente assume (Alford e Friedland, 1985). Em outras palavras, remete à intenção de saber quem governa, quem tem o poder de decidir sobre os problemas que afetam a sociedade, nas palavras de Robert Dahl (2001).

Nesse sentido, ganha importância impar nas pesquisas sobre políticas públicas o estudo do desenho do aparelho do Estado, pois, o exame da sua configuração interna e dos seus níveis decisórios, permite verificar de forma mais clara “o que” se decide e “quem” se beneficia dessas decisões.

Observa-se, no Brasil, uma forte carência de estudos dessa natureza sobre o Executivo, o qual, não raro, é observado de maneira uniforme, ignorando-se os diversos matizes de funções e de disputas internas dentro do seu corpo. Ademais, no que concerne aos fundos de pensão, há uma imensa quantidade de trabalhos que se dedicam a investigar o funcionamento e sua relação com a economia, mas há uma ausência de análises que buscam verificar a influência dos órgãos que participam do processo decisório, relativo à política regulatória aplicável às entidades de previdência.

O gigantismo apresentado pelo sistema de previdência complementar desperta a atenção de muitos grupos de interesse (elites financeiras, burocráticas, sindicatos, etc), envolvendo diversas arenas decisórias, em especial as que compartilham a área comum das políticas previdenciária e econômica (mercado financeiro e o de capitais).

A abordagem desse trabalho será, na essência, neo-institucionalista¹, que procura explicar o processo de elaboração de políticas públicas a partir da forma em que se institucionalizam as relações de poder entre os atores ao longo do tempo. Será adotada a definição de instituições proposta por North (2005), ou seja, instituições são as “regras, normas e convenções” que reduzem a incerteza e orientam as relações sociais, econômicas e políticas entre indivíduos. Portanto, ressaltar-se-á que o equilíbrio institucional estabelece um conjunto de incentivos que condicionam a forma como serão resolvidos os problemas de coordenação, cooperação e comunicação na sociedade (Calmon e Silva, 2006). A trajetória das mudanças institucionais depende, assim, da inter-relação entre instituições e organizações.

No âmbito dessa dissertação, consideraremos o conjunto de instituições e organizações aqui analisadas como a “matriz institucional”. De acordo com a proposta de estudo, caberia indagar preliminarmente como surgem as instituições e as organizações e como elas evoluem ao longo do tempo. Analisar o Estado e suas estruturas internas ao longo do tempo significa (i) detectar o conjunto de processos temporais que são comuns na vida política, buscando distinguir aqueles que se estendem ao longo do tempo; (ii) identificar as circunstâncias em que esses processos tendem a ocorrer e (iii) enfatizar a significância dessas dimensões temporais na vida social para a compreensão de resultados políticos importantes (Pierson, 2005).

Estudos voltados para tais questões têm apontado para a relevância de se considerar esses processos como sendo tipicamente endógenos, ou seja, como fruto das disputas e conflitos entre indivíduos e grupos dentro da sociedade. Esses conflitos são influenciados pela forma como o poder é estratificado na sociedade e pela maneira como esses conflitos são inseridos nas diferentes arenas decisórias existentes. Portanto, a matriz institucional adotada evolui em sincronia com as disputas políticas e a distribuição de poder político *de jure* e *de facto* (Calmon e Silva, 2006).

Assim, a pergunta que se pretende responder com essa dissertação é: *por que o modelo de organização estatal, responsável pela normatização e fiscalização dos fundos de pensão, não sofreu mudanças significativas desde a sua criação?*

¹ O neo-institucionalismo representa também um distanciamento em relação à abordagem neoclássica, que minimizava o papel de variáveis relacionadas à política em seu arcabouço teórico, o qual se fundamenta na noção de que a economia é auto-regulável, os indivíduos são racionais e maximizadores de sua própria utilidade, tornando-se, portanto, imunes aos estímulos artificiais da economia propostos pelo governo.

A questão torna-se pertinente pelo fato de que esse modelo organizacional permanece quase inalterado desde a sua origem, ou seja, há mais de trinta anos. Ele foi idealizado no contexto do período da ditadura militar, durante o qual os processos decisórios aconteciam no âmbito de conselhos e colegiados de políticas públicas, formados pelos titulares dos ministérios e pelas “tecnoburocracias”. Essa estrutura, à época, se caracterizava pela centralização autoritária do exercício de poder no Executivo, pelo acesso bastante restrito e pela maior percepção da fragmentação do Estado (Codato, 1997), ou seja, que o Estado não é o único ator nem um ator uno e que, nele, há várias constelações particulares de poder, interesses e preferências.

Mesmo com as transformações políticas e econômicas por que vem passando o Brasil, ainda assim se observa que a Secretaria de Previdência Complementar e do Conselho de Gestão da Previdência Complementar perduram na essência e pouco mudaram na forma. Desse modo, para responder a pergunta, a evolução dessa estrutura organizacional responsável pela regulação e fiscalização dos fundos de pensão será analisada sob uma perspectiva temporal, procurando avaliar fatores de resistência e de transformação que vêm determinando o desenvolvimento dessa estrutura

Entretanto, cabe ressaltar que não será objetivo deste estudo qualificar a resistência da matriz institucional como “ruim” ou “perniciosa”, indicando-se “mudança” como necessariamente um fator positivo. O que surge como relevante para a análise é como uma estrutura organizacional tem resistido tanto tempo diante de um mercado tão dinâmico e complexo como o dos fundos de pensão. Ao longo do trabalho, será possível verificar se os fatores de resistência têm apresentado aspectos que podem denotar possíveis entraves para uma melhor atuação do Estado nesse regime de previdência.

O capítulo 1 cuida da caracterização do regime de previdência, proporcionando uma melhor compreensão do contexto de atuação dos fundos de pensão e do papel do Estado na regulação e na fiscalização dessas entidades. Faz-se uma breve apresentação das características do sistema de previdência complementar formado pelos fundos de pensão, tais como, seu caráter privado, facultativo, autônomo em relação ao Regime Geral da Previdência Social e a posse de regime financeiro que possibilita a acumulação progressiva de toda reserva necessária para a manutenção da renda do participante até a data da aquisição ao direito da aposentadoria. Os dados do segmento revelam que o patrimônio dos fundos já acumula R\$ 375 bilhões (17,5% do PIB), gerando anualmente impostos que somam entre R\$ 3 a R\$ 5 bilhões. Tais características tornam os fundos de pensão investidores com grande

influência sobre a economia, principalmente no que diz respeito à formação de poupança interna, elemento fundamental para proporcionar crescimento econômico.

Mesmo com tamanho poder de atuação sobre o mercado financeiro e de capitais, ainda assim os fundos de pensão devem-se preocupar com a saúde financeira e com o equilíbrio frente aos seus compromissos, presentes e futuros, ou seja, com o pagamento das aposentadorias já concedidas e as futuras. Nesse sentido, a atuação do Estado é necessária, tendo em vista a multiplicidade de políticas públicas vinculadas ao funcionamento dos fundos de pensão. O capítulo 1 finaliza com uma descrição das atribuições e da estrutura da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), órgãos que serão o objeto desta dissertação, bem como suas ligações com o Conselho Monetário Nacional (CMN), enfatizando aspectos que evidenciam a resistência desse modelo de organização estatal.

Cuidando de apresentar o ângulo teórico do trabalho, o capítulo 2 traz para subsidiar a pesquisa quatro abordagens. A primeira faz referência às teorias sobre grupos de interesse, por meio das quais se avalia algumas perspectivas, com vistas a estudar as relações de poder entre os atores que atuam sobre o mercado dos fundos de pensão.

Buscou-se, a seguir, construir um diálogo com a segunda abordagem, o neo-institucionalismo, por meio do qual são fornecidas ferramentas para o melhor entendimento da natureza do conceito de matriz institucional, fundamental para a construção analítica desta dissertação.

Com base nessas duas perspectivas, por meio da obra de Pierson (2005), buscou-se dar ênfase especial à perspectiva temporal nos estudos das ciências sociais. Tal perspectiva leva em consideração a questão do desenvolvimento institucional e o conceito de *path dependence* (“dependência da trajetória”). Também neste capítulo, com vistas a enriquecer a análise da dinâmica institucional, procurou-se aliar abordagens teóricas que tentam explicar a estabilidade e a mudança em sistemas políticos, com ênfase sobre a formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*). Desse modo, dois modelos teóricos são apresentados: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (2003), e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993).

Deve-se apontar que as teorias de formação de agenda têm como principal função dar suporte à construção metodológica da pesquisa, na medida em que contextualizarão os

movimentos das hipóteses escolhidas para estudar o arcabouço regulatório e de fiscalização dos fundos de pensão. Por outro lado, a teoria de Pierson terá o papel de ocupar o constructo metodológico, tendo em vista nela encontrarmos as relações causais necessárias para o teste das hipóteses da dissertação.

O capítulo 3 apresenta as hipóteses levantadas para responder a pergunta da pesquisa. Trabalhou-se com quatro hipóteses básicas para construir a explicação para a rigidez do modelo de organização estatal para os fundos de pensão.

A primeira hipótese estabelece que há vínculo causal entre o *desenho da matriz institucional* da regulação e da fiscalização dos fundos de pensão e a permanência da SPC e do CGPC como estruturas de governo. O pressuposto que está por trás da hipótese é que a matriz institucional tem influência na articulação de interesses e na construção das preferências dos atores, facilitando a capacidade de influência e gerando resultados específicos, no caso, a manutenção do *status quo* oferecido pelo modelo organizacional vigente. Assim, por meio da análise da matriz, será possível verificar a ocorrência de uma distribuição desigual de poder (recursos sociais e políticos), mobilizando interesses a favor da sua manutenção.

A segunda hipótese relaciona-se à *atuação dos grupos de interesse* como fator de rigidez do modelo organizacional estatal, aplicado à regulação dos fundos de pensão. Grupos de interesse, neste trabalho, podem ser definidos como quaisquer conjuntos de pessoas ou entidades que procuram obter normas, dispositivos e respectivas interpretações, bem como medidas, de um modo geral, favoráveis aos seus intentos. Destacam-se entre os grupos de interesse os atores públicos (Ministérios da Fazenda e da Previdência, bem como órgãos a eles vinculados) e agentes privados, tais como os próprios fundos de pensão, associações de classe, instituições financeiras, bolsas de valores, dentre outros.

O *controle da Presidência da República* é a terceira hipótese. O interesse da Presidência da República em preservar o modelo organizacional, representado pelo CGPC e pela SPC, está diretamente vinculado ao controle da burocracia, com vistas à coordenação de políticas e ao controle da agenda legal e normativa.

Com relação ao controle da burocracia, destaca-se o aspecto da autoridade, tendo em vista o poder de nomeação e exoneração de toda a cúpula da Previdência e da Fazenda pela Presidência da República, sem qualquer interferência (formal) por parte do Legislativo.

Além disso, a participação de agentes públicos e privados no CGPC está vinculada diretamente à autoridade de nomear do Presidente.

Com relação ao poder de agenda da Presidência, o capítulo 3 ressalta que este ator tem à sua disposição recursos institucionais, organizacionais e de atenção pública que se revertem em controle sobre o processo decisório, desde o processo legislativo até a regulamentação das leis aprovadas no Congresso.

Por fim, a quarta hipótese é o *uso político dos fundos de pensão*. O uso político está caracterizado pela aproximação de políticos nas estruturas internas dos fundos de pensão, assim como a aproximação de grupos organizados internamente aos fundos que, aproveitando o poder econômico daquelas instituições, estabelecem relações mais próximas das estruturas de decisão do governo e, conseqüentemente, da política. Esses dois fenômenos são caracterizados, neste capítulo, pela formação de coalizões partidárias de apoio ao Executivo e pela ascensão ao poder de movimentos organizados oriundos dos participantes dos fundos de pensão, também vinculados politicamente. Nesse caso, verificar-se-á se o uso político exerce uma força de veto contra iniciativas de estruturação de um órgão mais forte e independente para fiscalizar os fundos de pensão.

Ao longo do capítulo 3, cada hipótese é descrita e explicada em detalhes, localizando as principais questões propostas para analisar a resistência organizacional dos órgãos que participam do subsistema dos fundos de pensão.

O capítulo 4 delinea a metodologia da pesquisa, definindo a estrutura e descrevendo os métodos e os procedimentos adotados. A estrutura metodológica foi cuidadosamente construída a fim de abrigar a teoria escolhida para abordar o problema da pesquisa. Os métodos utilizados são (i) o estudo de caso, por meio do *process tracing*, (ii) a pesquisa documental, (iii) entrevistas e (iv) a observação *in loco*.

A aplicação do método do estudo de caso se justifica pela natureza explanatória da pesquisa e pela impossibilidade de se fazer um estudo experimental. Tal método se aplica à análise de eventos contemporâneos e a situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. Além disso, é perfeitamente adaptável para se trabalhar com outros métodos.

O método do *process tracing*, de George e Bennett (2004), de natureza predominantemente qualitativa, oferece importante suporte ao estudo de caso, pois desenvolve a idéia da análise causal, procurando melhor explorar relações causais e testar

hipóteses referentes a múltiplos atributos de casos individuais, especificamente por meio de um exame mais detalhado de processos ou mecanismos intervenientes, que ligam variáveis previamente determinadas em um relacionamento de causalidade.

Com o auxílio do *process tracing*, o estudo de caso pode ser valioso método para compreender, de forma mais clara, os mecanismos causais que estão por trás da criação e da reprodução das instituições, bem como daqueles que sustentam processos de rigidez estrutural (*lock in*) ou colapso (*breakdown*) dessas instituições. Nesse sentido, o estudo de caso permite realizar inferências em eventos complexos e se apresenta como importante ferramenta para estudos sobre dependência da trajetória.

O desenvolvimento do *process tracing*, nesta dissertação, foi realizado por meio de um esquema heurístico², tendo sido utilizados quadros de desenvolvimento das relações que justificam a causalidade entre as hipóteses e o efeito de resistência, previamente determinado pela pergunta da pesquisa. O objetivo dos quadros é estabelecer uma sistemática de análise que permita o acompanhamento, passo a passo, de como cada hipótese foi ou não consistente para se compreender a resistência do modelo de organização estatal para os fundos de pensão. Para testar as hipóteses, foram utilizados os argumentos teóricos de Pierson (2005) que justificam a resistência ou que poderiam conduzir a mudanças institucionais.

Para os propósitos desta dissertação, essa sistemática foi aplicada por períodos, cuja seleção tomou por base a visão de ciclos políticos, tendo em vista que nossa análise terá como centro a questão do legado institucional e seu desenvolvimento ao longo do tempo. Os períodos foram assim selecionados: 1º) A origem e o fim da inércia (1977-1992); 2º) Governo de Itamar Franco a FHC (1993-1999); 3º) Segundo Mandato de FHC (1999-2002); e 4º) Primeiro mandato de Lula (2003-2006).

Portanto, o esquema heurístico construído para aplicar o *process tracing* será realizado em três etapas: 1ª) a delimitação do período; 2ª) a análise de cada hipótese sob o ponto de vista das relações causais dadas por Pierson (2005); e 3ª) a síntese dos efeitos causados por cada hipótese para o período.

Os métodos acima expostos oferecem o *corpus* da pesquisa. Relativamente aos dados e informações a serem trabalhadas, destacam-se as entrevistas e as observações *in loco*.

² Que serve como uma ajuda na aprendizagem, para descobrir ou resolver problemas. A popularização desse conceito se atribui ao matemático George Pólya, em cuja obra (*How to Solve It*, 1990) apresenta alguns exemplos que bem ilustram o conceito, tais como o desenho de esquemas ou o uso de exemplos concretos para entender problemas abstratos.

As entrevistas foram importantes por terem sido realizadas com pessoas que atuaram direta ou indiretamente envolvidos com a regulação dos fundos de pensão, sendo que algumas delas participavam diretamente do processo decisório. Com as observações *in loco*, mesclam-se elementos da observação conhecida como participante, na qual o observador participa, em conjunto com os agentes observados, de situações determinadas, assumindo, de certo modo, o papel de um membro do grupo estudado. Dessa forma, as observações *in loco* propiciaram um rápido acesso a informações, consideradas de domínio privado, sobre situações habituais em que se encontravam os atores e agentes envolvidos

O capítulo 5 representa a parte empírica da pesquisa, na qual serão testadas as hipóteses do trabalho. O capítulo está dividido nos quatro períodos de análise definidos no capítulo anterior. Cada parte está construída em forma de narrativa, por meio da qual buscou-se respeitar a descrição dos fatos de forma cronológica. Ao final de cada etapa, existe um resumo com as considerações de cada período, por meio do quadro de avaliação delineado metodologicamente.

Nesse capítulo, procurou-se evidenciar se o arranjo institucional relacionado à supervisão e regulação dos fundos de pensão foi relevante na determinação das estratégias adotadas pelos atores envolvidos (públicos e privados). Nesse sentido, ao longo da avaliação dos períodos, foram identificados os grupos de interesse que fazem parte do subsistema político que agrega a formulação e implementação da política regulatória aplicável aos fundos de pensão, bem como os respectivos papéis e estratégias adotadas.

Ao final do capítulo 5, é feita a síntese dos resultados.

O capítulo 6 reúne as considerações finais do estudo de caso. Nele procurou-se ressaltar os aspectos teóricos que mais puderam responder à pergunta da pesquisa, bem como se as hipóteses foram suficientes para respondê-la.

Capítulo 1

O Sistema

O foco da dissertação são as instituições do Estado brasileiro que cuidam do equilíbrio e do bom funcionamento do regime de previdência complementar. Entretanto, nada melhor que caracterizar esse regime de previdência para entender o contexto de atuação dos fundos de pensão e o papel do Estado na regulação e na fiscalização dessas entidades.

Desse modo, este capítulo fará uma breve apresentação das características do sistema de previdência complementar, da influência dos fundos de pensão, social e economicamente, e dos órgãos de governo que atuam nesse mercado.

1.1 Características Básicas

A previdência é um tema de fundamental importância para a paz social e para o crescimento da economia. Para qualquer trabalhador interessa saber se, no momento em que sua capacidade laboral estiver diminuindo, ele poderá contar com um fluxo de renda que o compensará da perda parcial ou total do rendimento ou se sua família estará efetivamente amparada em sua ausência (Silva, 2005).

Pode-se afirmar que há três formas de obter a cobertura de caráter previdenciário: pelo estatal básico, pela formação de uma poupança individual e pelo privado (complementar).

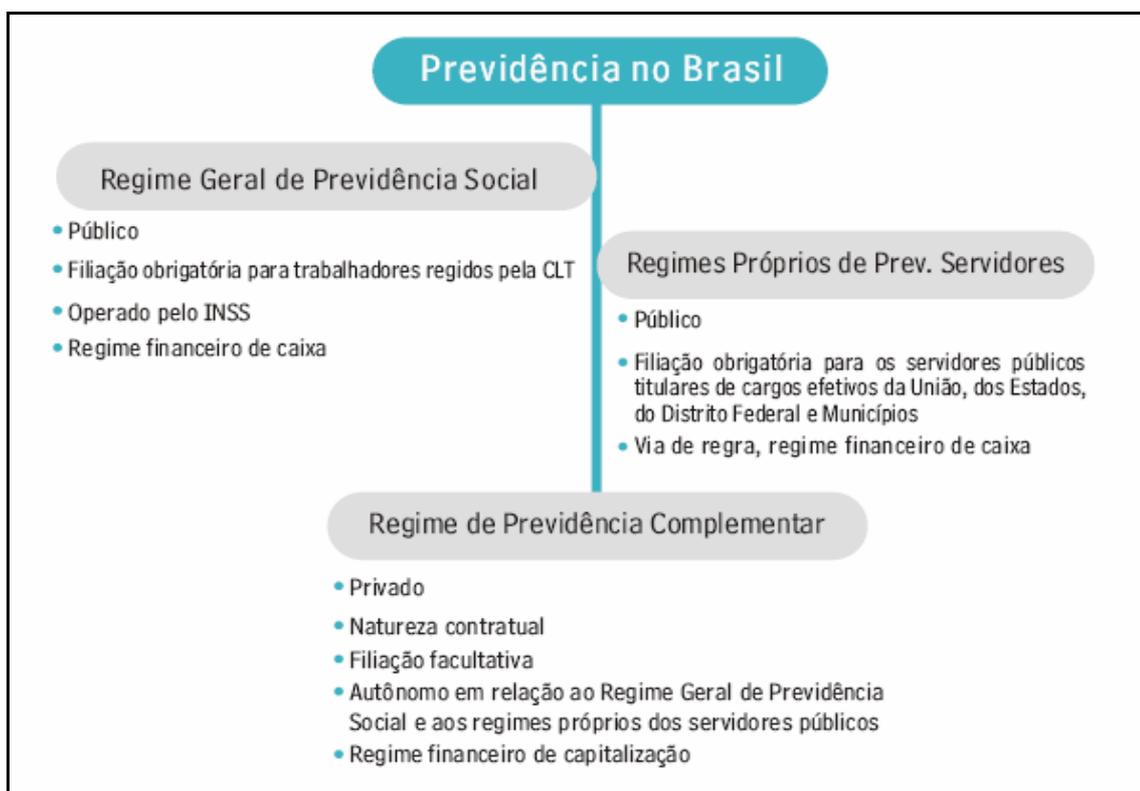
A primeira, representada pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pela maioria dos regimes próprios de servidores públicos, apresenta patrimônio acumulado nulo, uma vez que os benefícios previstos para determinado período são repartidos pelos contribuintes daquele mesmo período, o que gera, nas condições atuais, alto grau de incerteza em relação ao equilíbrio atuarial futuro.

A segunda forma possui um perfil de difícil mensuração, pois depende inteiramente da renda e da capacidade tida pelo trabalhador em conseguir organizá-la e administrá-la no longo prazo, na maioria das vezes com auxílio de produtos oferecidos pelo

sistema financeiro. Nesse caso, não existem garantias firmes de que a acumulação de recursos será preservada para fins previdenciários.

Finalmente, a terceira forma é a que apresenta fundamentos relativamente mais sólidos, na medida em que existem possibilidades reais de formação de uma poupança de longo prazo que permite custear pagamentos de rendas de aposentadoria e financiar projetos econômicos com potencial de dinamizar e desenvolver a economia. Essa alternativa é conhecida atualmente como regime de previdência complementar. Esse terceiro sistema destina-se a conceder aos seus associados benefícios adicionais às aposentadorias e pensões do RGPS. A figura abaixo sintetiza a coexistência dos três regimes no Brasil:

Figura 1
Regimes de Previdência Brasileiros



Fonte: Retirado do guia do Participante (<http://www.previdencia.gov.br/docs/pdf/gp.pdf>) - SPC/MPS

É importante destacar as diferenças do regime de previdência complementar fechado e aberto. O regime fechado é operado pelos fundos de pensão, que são organizados em forma de fundações ou sociedades civis: não têm fins lucrativos e são acessíveis a grupos específicos de trabalhadores, com base em vínculo empregatício ou associativo. Os fundos de pensão operam apenas planos de benefício coletivos.

O regime aberto de previdência complementar é operado pelas entidades abertas de previdência ou pelas sociedades seguradoras, ambas com fins lucrativos e cujos serviços são acessíveis a qualquer pessoa. Oferecem, portanto, planos de benefício individuais ou coletivos. A previdência aberta possui grande capilaridade, pois se serve, em grande parte, da rede de agências bancárias (a maior parte dos conglomerados financeiros possui seguradoras e, portanto, oferece planos aos seus clientes).

1.2 Repercussão Social e Econômica dos fundos de pensão

1.2.1 Papel Social

O regime de previdência complementar destina-se a conceder aos seus associados benefícios adicionais às aposentadorias e pensões do Regime Geral da Previdência Social e tem como principais agentes as entidades fechadas e abertas de previdência complementar, bem como as sociedades seguradoras. Segundo dados retirados do sítio da SPC, as entidades fechadas (fundos de pensão) reúnem aproximadamente 6,5 milhões de participantes, entre trabalhadores (vinculados a diversas empresas patrocinadoras) e seus dependentes. Por sua vez, as entidades abertas e as sociedades seguradoras, que atuam na oferta de produtos com características semelhantes aos oferecidos pelo sistema financeiro, congregam até 3,7 milhões de participantes, somando cerca de R\$ 80 bilhões, cerca de 21% do montante dos fundos de pensão. Por esses dados, pode-se notar a robustez econômica desses segmentos, cuja influência é expressiva em vários setores da economia, especialmente no mercado de capitais e no financeiro.

Os fundos de pensão, além de importar para o crescimento do país, responde por um volume significativo de empregos diretos e indiretos, pela geração de salários para esses empregados, por parte substantiva do consumo de trabalhadores aposentados e pensionistas desses fundos e pela sustentação da renda e do emprego de praticamente todos os setores da economia brasileira, na medida em que a renda gerada e distribuída por ele comanda despesas de consumo das famílias, gastos públicos e investimentos. Estudo publicado pela Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp)³, relativo a dados de 2000, revela que as despesas dos fundos de pensão com pagamento de pensões e benefícios sustentaram uma renda total de R\$ 16,9 bilhões, mais de 1,55% da renda nacional, por meio da qual foram gerados 968 mil empregos, ou o equivalente a 1,5% da força de trabalho do país.

³ Balanço Social das Empresas Fechadas de Previdência Complementar no Brasil (2002), FGV/EAESP.

Até 2004, as entidades pagaram quase R\$ 20 bilhões em benefícios para aposentados e pensionistas. Por meio de seus investimentos no setor produtivo, os fundos de pensão criam empregos e geram investimentos sociais. O impacto dos fundos de pensão sobre a arrecadação de tributos pode ser estimada, por ano, entre R\$ 3 bilhões e R\$ 5,5 bilhões; e sobre os encargos sociais, entre R\$ 1,3 bilhão a R\$ 2,8 bilhões.

1.2.2 Potencial Econômico dos fundos de pensão

O papel fundamental da formação de poupança no crescimento econômico é indiscutível, tanto no campo teórico como na evidência empírica. As nações mais desenvolvidas têm geralmente um passado de grandes esforços de geração de excedentes e acumulação de capital. A geração de volume mínimo de poupança interna, de forma continuada, é um dos principais fatores de sustentabilidade do crescimento de uma economia. Ela financia investimentos que são canalizados ao setor produtivo, por meio do sistema financeiro.

Nas últimas décadas, os exemplos mais notáveis vieram da Ásia. Vários países da região saíram de uma situação de pobreza e miséria e se tornaram nações industrializadas, mantendo ritmo de crescimento próximo de 10% ao ano e atingindo, no período de uma geração, níveis médios de renda superiores ao do Brasil. Todos esses países se destacaram por altíssimas taxas de poupança e de investimento, muito superiores à média de cerca de 23% verificada no resto do mundo entre 1965 e 1990 (Além e Giambiagi, 1997). Os mais bem sucedidos, como Coréia do Sul e Cingapura, apresentaram as maiores taxas. Filipinas, com menores taxas de crescimento, foi também um dos países com menor poupança e investimento.

Em termos macroeconômicos, a contrapartida da poupança é o investimento. Ao contrário do consumo, o investimento implica o aumento do estoque físico de capital da economia: prédios, instalações, infra-estrutura, máquinas, desenvolvimento de softwares, métodos, organizações, tecnologias, etc. A poupança é a origem do investimento. Para investir, é necessário que ocorra prévia ou simultaneamente uma poupança. A transformação da poupança em investimento implica a existência de um conjunto de instituições que permitam converter a decisão individual de poupar em recursos disponíveis para quem deseja investir. São dois os caminhos mais visíveis para essa conversão: o sistema financeiro e o mercado de capitais.

A função primordial dos sistemas financeiros é aproximar os dois agentes normalmente separados no mercado: de um lado o poupador, que tem excesso de recursos, mas não tem oportunidade de investi-los em atividades produtivas, e de outro o tomador, que está na situação inversa. Ao permitir que recursos sejam transferidos de pessoas que não têm oportunidades produtivas para investir para aquelas que as têm, esses mercados possibilitam um aproveitamento das oportunidades em toda a economia. Resulta, assim, em um aumento geral da produtividade, da eficiência e do bem estar da sociedade.

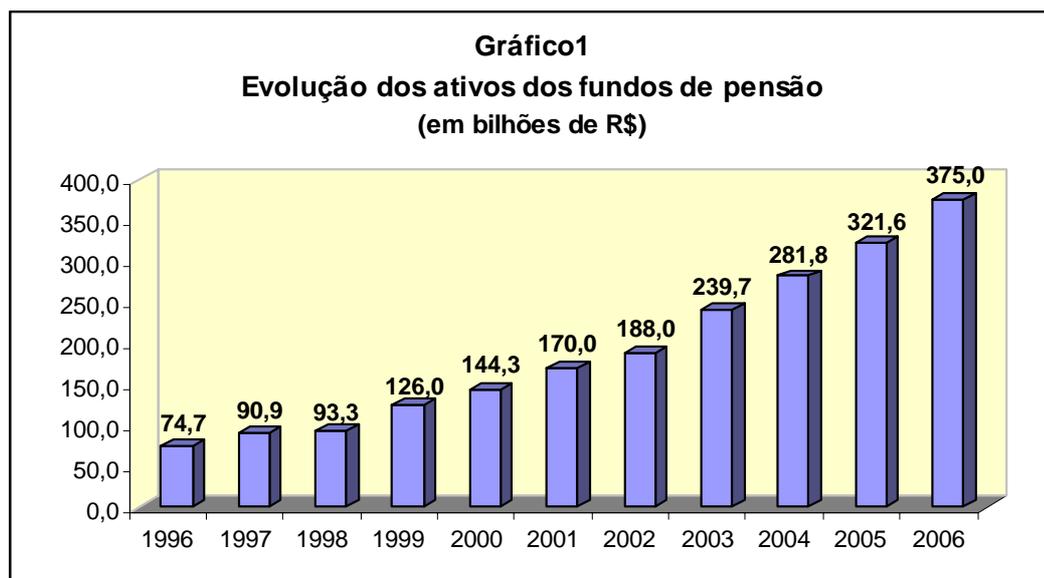
O mercado de capitais, especificamente, o mercado acionário, permite a diluição do risco de novos investimentos. Constitui um incentivo à inovação econômica e à modernização que, por sua vez, proporcionam aumento da produtividade, maior retorno, maior crescimento, maior renda. Ao mesmo tempo, o mercado acionário promove uma democratização e socialização do capital. Permite a pulverização da participação na propriedade das empresas para os pequenos poupadores, seja diretamente, seja através de fundos mútuos ou, de maneira crescente nas economias mais modernas, por meio de fundos de previdência.

Essa relação entre poupança e investimento pode ser empiricamente calculada. Um estudo recente do Banco Mundial sobre a América Latina concluiu que “um ponto percentual de aumento na taxa de crescimento está associado a aproximadamente 0,25 ponto percentual de aumento na taxa de poupança doméstica” (Além e Giambiagi, 1997).

Embora o Brasil ainda não reúna todas as condições que os países asiáticos possuem para uma forte acumulação de poupança interna, o sistema financeiro – cuja intermediação é fundamental no processo de captação e aplicação de poupança – oferece um grande potencial ao País. Segundo informações da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), o sistema financeiro está mais avançado e encontra-se em situação melhor do que o da maioria dos países em desenvolvimento. Um bom exemplo é a comparação com os países asiáticos: na Coreia do Sul, os grandes grupos empresariais (Chaebol) têm participação também no setor bancário, o que gera conflitos de interesse; na China o sistema é estatal. Mesmo no Japão, segunda economia do mundo, o sistema financeiro está em situação longe do que pode ser considerado saudável. Finalmente, a escassez relativa de capital também torna o país atraente para o capital estrangeiro, pois a remuneração aqui oferecida tende a ser mais elevada do que nas economias desenvolvidas. São fatores que podem estimular e atrair poupança.

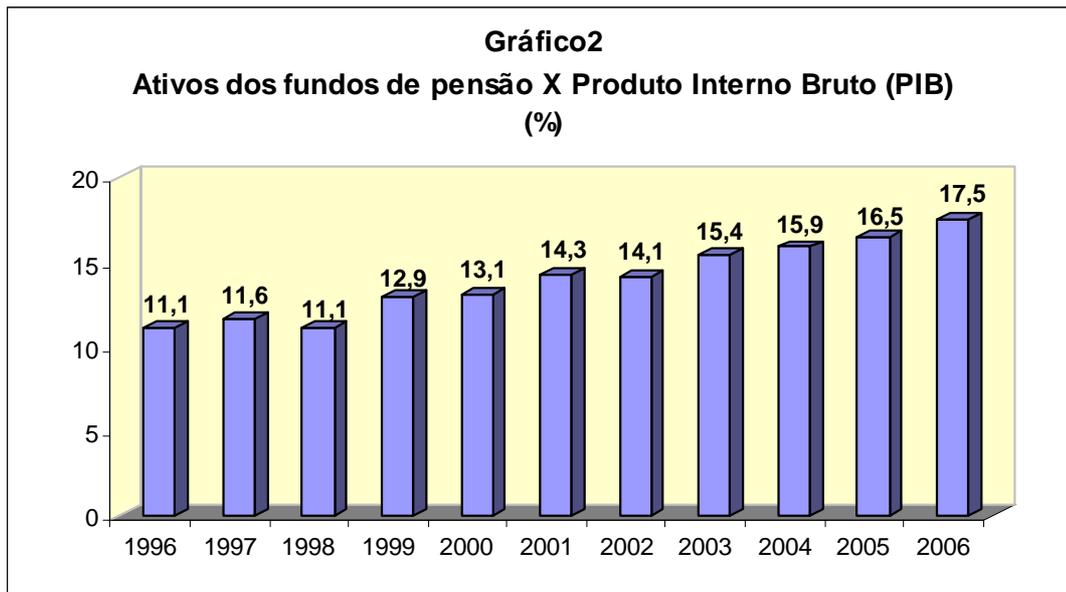
Nesse contexto de investimentos, os fundos de pensão encontram-se na categoria de “investidores institucionais”, os quais geralmente assumem o compromisso de longo prazo com seus investidores. Como seus compromissos podem ser previstos com razoável precisão, isso permite que esses fundos invistam em aplicações de longo prazo, nas quais a liquidez pode ser menor do que a demandada nos mercados de moeda e crédito. Demandam assim títulos de longo prazo, tais como ações, debêntures, hipotecas imobiliárias e similares. São uma fonte básica de recursos para o mercado de capitais e, por outro lado, precisam desse mercado como contrapartida para suas aplicações.

Para demonstrar como os fundos de pensão brasileiros se inserem nesse contexto, apresentamos o gráfico a seguir, construído com base nas estatísticas fornecidas pela SPC e pela Abrapp, por meio dos respectivos sítios na internet, o qual demonstra a evolução patrimonial dos fundos de pensão, em valores nominais, nos últimos dez anos:



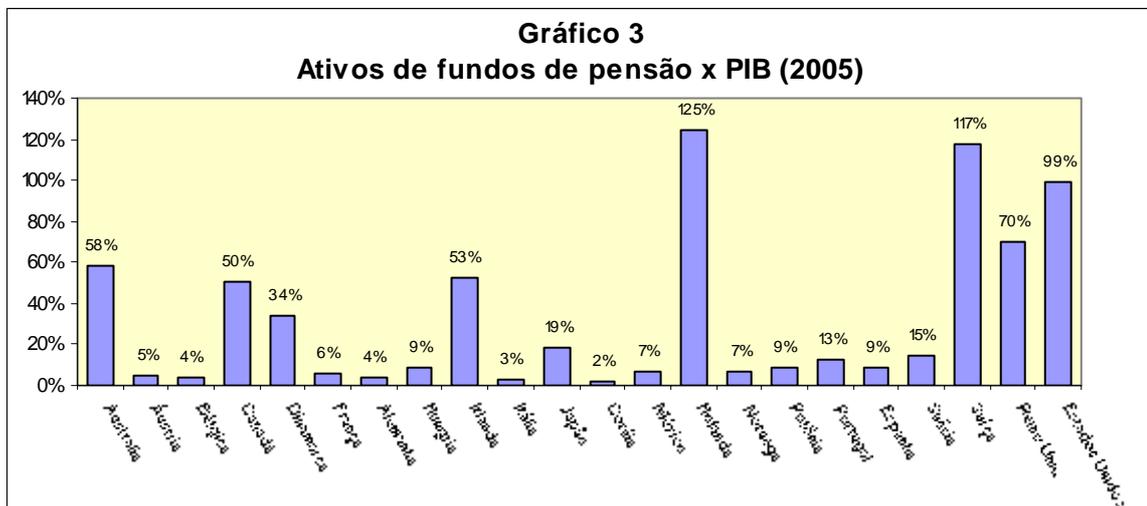
Fonte: SPC/MPS e Abrapp

Também segundo dados disponibilizados pela Abrapp, observamos que a evolução dos ativos dos fundos de pensão, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), tem progredido:



Fonte: Abrapp

É interessante notar que, enquanto os ativos vinculados à previdência privada do Brasil representam cerca de 18% do PIB, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), essa cifra já supera o valor de 120% do PIB na Holanda, atinge quase 100% nos Estados Unidos e 70% no Reino Unido. Em todos esses países, a previdência complementar cumpre importante papel na captação de poupanças, na sua agregação e aplicação, no seu direcionamento para investimentos de longo prazo, especialmente os de cunho produtivos. A elevada relação poupança previdenciária/PIB naqueles países evidencia que a previdência privada no Brasil também pode ser um elemento ainda mais favorável à dinamização econômica e à diminuição da dependência do capital externo.



Fonte: OECD, Evolution of the size of pension funds relative to GDP, 2001-2005.

Como se observa, pela magnitude das somas administradas pelos fundos de pensão e pelo perfil de longo prazo de seus compromissos, esses fundos possuem a grande vocação de participar do desenvolvimento da economia. Nesse sentido, tornam-se importantes atores nos financiamentos de longa maturação, colaborando especialmente para a evolução e o fortalecimento do mercado de capitais. Um mercado de capitais mais forte traz benefícios diretos para a atividade econômica, pois aumenta as alternativas de financiamento do investimento, reduzindo seu custo, o que, de forma combinada, significa mais crescimento efetivo, além de elevar a competitividade da economia como um todo.

Forte movimento no mercado de capitais foi viabilizado pelo movimento de privatizações iniciado na década de 90. Por meio delas, ainda que tenha ocorrido um significativo aumento da participação estrangeira no Brasil, nota-se que entidades domésticas e governos não perderam sua influência na atividade econômica local (Lazzarini, 2005).

Estudo de Lazzarini (2005) analisa mudanças na estrutura de propriedade de uma amostra de 640 empresas brasileiras, de capital aberto e fechado, entre 1995 e 2003. Por meio do quadro 1, é apresentado um *ranking* das entidades que mais detêm participações societárias em empresas brasileiras. Estas relações de propriedade podem ser diretas (por exemplo, o dono tem ações da empresa) ou indiretas (por exemplo, o dono tem participação em uma ou mais empresas intermediárias que, por sua vez, são proprietárias da empresa em questão). O autor chama a atenção de que existe um número razoável de proprietários que permanecem no *ranking* em todos os anos, apesar do profundo processo de reestruturação ocorrido no período. Estes proprietários incluem o próprio Governo Federal, grupos empresariais (Bradesco, Camargo Corrêa) e, especialmente, fundos de pensão (Previ, Sistel e Petros). Verifica-se também que a presença de empresas estrangeiras é restrita e bastante variável, não existindo um grupo internacional que permanece consistentemente no ranking.

A partir dessa amostra de 640 empresas brasileiras, Lazzarini (2005) construiu um *ranking* dos conglomerados econômicos e entidades com maior participação em empresas brasileiras. Percebe-se que o referido *ranking* não mudou muito, a despeito do intenso processo de reestruturação ocorrido a partir de meados da década de 90 (quadro 1). Segundo o mesmo autor, por combinarem densidade local com conectividade global, as redes formadas pelos proprietários mostram-se bastante resistentes a alterações nos seus laços, sugerindo que alguns dos proprietários se aproveitaram estrategicamente das oportunidades surgidas com a reestruturação da economia brasileira, entre os quais os fundos de pensão.

O quadro 1 destaca em cinza as células onde estão os fundos de pensão.

Quadro 1
Ranking das entidades com maior número de participações acionárias (diretas e indiretas)

Posição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1º	União Federal	União Federal	União Federal	Fundo Previ	Fundo Previ	Fundo Previ	União Federal; Fundo Previ	União Federal	União Federal
2º	Fundo Previ	Fundo Previ	Fundo Previ	União Federal	União Federal	União Federal	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco	Fundo Previ	Fundo Previ
3º	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco	Fundo Petros	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco	Cidade de Deus Participações; Fundação Bradesco
4º	Fundo Centrus; Fazenda do Estado de São Paulo	Fundo Centrus	Fundo Petros	Fundo Petros	Fundo Petros	Fundo Petros	Opportunity (fundos)	Fundo Petros	Fundo Petros
5º	Max Feffer (Suzano)	Fazenda do Estado de São Paulo; Fundo Sistel; Fundo Petros	Fundo Centrus; Fundo Sistel	Fundo Centrus	Opportunity (fundos)	Opportunity (fundos)	Interatlântico (Boa Vista)	Opportunity (fundos)	Camargo Corrêa; Opportunity (fundos)
6º	Camargo Corrêa; Cia de Seguros Aliança da Bahia	Max Feffer (Suzano)	Fazenda do Estado de São Paulo; Fundo Funcef	Opportunity (fundos)	Camargo Corrêa	Camargo Corrêa	Camargo Corrêa	Camargo Corrêa	Fundo Funcef
7º	Fundação Itaúbanco	Camargo Corrêa; Kieppe (Odebrecht)	Camargo Corrêa; Opportunity (fundos)	Instituto Aerus	Fundo Centrus	Fundo Funcef	Fundo Funcef; Fundo Funcesp	Fundo Funcef	Fundo Funcesp
8º	Kieppe (Odebrecht)	Fundação Itaúbanco; Textilia (famílias Steinbruch e Rabinovich)	Textilia (famílias Steinbruch e Rabinovich); Max Feffer (Suzano)	Fazenda do Estado de São Paulo; Camargo Corrêa	Fundo Funcef	Fundo Sistel	Fundo Sistel	Fundo Funcesp	Fundo Sistel
9º	Fundo Sistel	Caixa dos Empregados da CSN; Fundo Telos; Olavo Setúbal (e outros acionistas da Itaúsa); Grupo Bozano Simonsen	Caixa dos Empregados da CSN; Fundo Funcesp; Bank of America	Fundo Funcef	Fundo Sistel	Telecom Italia; Fundo Funcesp; Bank of America	Grupo Espírito Santo; BHP Billiton	Fundo Sistel; Grupo Espírito Santo; BHP Billiton; Hejoassu (Votorantim)	Grupo Espírito Santo; Hejoassu (Grupo Votorantim)
10º	Fundo Petros; Estado do Paraná; A. J. Renner; IEP Itapiracem (Econômico); Aloysio de Andrade Faria	Fundação Zerrenner; Estado do Paraná; Safra Holding; Instituto Aerus; Aloysio de Andrade Faria	Kieppe (Odebrecht)	Fundo Sistel	Telecom Italia	Hejoassu (Grupo Votorantim)	Hejoassu (Grupo Votorantim)	Telecom Italia; Max Feffer (Suzano)	Fundo Centrus; Mitsui & Co

Fonte: Lazzarini, 2005

Esses investidores institucionais aumentaram substancialmente o número médio de empresas nas quais participam de forma direta ou indireta, pois acabaram participando de diversos leilões de privatização juntamente com outros proprietários. Por exemplo, a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) detinha capital de 29 empresas, na base de dados em 1995, tanto direta quanto indiretamente. Em 2003, esse número saltou para 74. O exemplo: as participações da Fundação Petrobras de Seguridade Social (PETROS) em empresas da base saltaram de 6 para 32, no mesmo período.

Para investir, existem normas específicas que os fundos de pensão devem observar. Tais normas são as diretrizes determinadas por resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN). Conforme essas regras, o perfil atual das aplicações dos recursos dessas entidades de previdência se configura da seguinte forma:

Quadro 2
Ativos de Investimentos dos fundos de pensão – Jul/2006

Tipo de aplicação	Total (R\$ milhões)	
Renda Fixa	203.961	64,0%
Títulos Públicos Federais	40.766	12,8%
Aplicações em Instituições Financeiras	158.846	49,8%
Títulos de Empresas	3.389	1,1%
Outros	960	0,3%
Renda Variável	93.957	29,5%
Ações	61.562	19,3%
Fundos de Investimento	32.090	10,1%
Outros	305	0,1%
Investimentos Imobiliários	11.457	3,6%
Empréstimos a Participantes	8.647	2,7%
Outros investimentos	632	0,2%
Total	318.654	100,0%

Fonte: dados estatísticos contidos no sítio da SPC/MPS

Desse total de recursos aplicados, segundo a SPC, 35% são realizados diretamente pelas entidades, por meio de carteira própria ou carteira administrada; e os 65% restantes são investidos, indiretamente, por meio de 1.135 fundos de investimento.

O perfil das entidades, por volume de ativos, entre as patrocinadas por algum ente ligado direta ou indiretamente ao Estado e aquelas patrocinadas por empresas privadas, se apresenta da seguinte forma: 63% do patrimônio total do segmento de fundos de pensão cabe às entidades patrocinadas por empresas públicas, enquanto que 37% pertence às patrocinadas

por empresas privadas (SPC - Dados dos fundos de pensão, jul-2006)⁴. Mesmo ocorrendo um expressivo crescimento do número de entidades de previdência complementar patrocinadas pelo setor privado, em termos de volume de recursos, os fundos de pensão ligados a instituições governamentais sempre foram amplamente majoritários.

Finalmente, cumpre ressaltar que o potencial de crescimento dos fundos de pensão depende de sua estruturação e da capacidade contributiva de seus participantes. Nesse sentido, é importante ressaltar que há diferentes planos de benefícios, cujas características são determinantes para a administração dos investimentos, ou seja, o desenho do plano previdenciário pode gerar desembolsos inesperados à patrocinadora e aos participantes.

Dentre os desenhos clássicos, pode-se dizer que há duas linhas básicas: os planos de contribuição definida (CD) e os de benefício definido (BD).

Nos planos CD, as contribuições periódicas dos participantes são invariáveis e o benefício depende exclusivamente da rentabilidade alcançada pelos investimentos realizados com os recursos das contribuições. Por outro lado, nos planos BD, as retiradas futuras são fixas. Desse modo, o principal aspecto que acarreta maiores conseqüências na diferença entre os dois tipos de planos são as contribuições, que devem adequar-se ao plano atuarial, de acordo com a rentabilidade observada dos investimentos⁵.

No plano CD, recai sobre o participante todo o risco de mercado das aplicações, uma vez que a diminuição da rentabilidade destas, por exemplo, reduzirá o benefício pago no futuro. Já no plano BD, esse risco é compartilhado com a patrocinadora. Assim, de acordo com o plano e com sua maturidade, a projeção de investimentos deve ser mais ou menos conservadora.

Dessa forma, verifica-se que a análise do equilíbrio financeiro examinaria a solvência do fundo de pensão (a capacidade da instituição de honrar em dia seus compromissos correntes), enquanto que o estudo do equilíbrio atuarial averiguaria a capacidade do fundo para saldar de forma consistente os seus débitos a longo prazo. A existência de melhores alternativas de investimento permite aos gestores dos fundos

⁴ Disponível no endereço eletrônico www.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_complementar_04.asp

⁵ O cálculo atuarial é entendido como a estimativa das futuras aposentadorias de acordo com a expectativa de vida e com as contribuições dos participantes e patrocinadoras. O resultado desse cálculo é um fluxo de caixa que demonstra as necessidades de desembolso para pagamento de aposentadorias, assim como a taxa de crescimento dessas despesas, ao longo do tempo (taxa atuarial). A gestão dos ativos tem como meta superar o passivo, resultando um saldo positivo em cada período, um superávit atuarial.

previdenciários obter maior retorno na carteira, reduzir o risco de solvência e, conseqüentemente, aumentar a credibilidade de sua administração.

A administração da carteira de investimentos segue a lógica acima apresentada. Quanto maior a quantidade de benefícios concedidos, mais recursos serão alocados em aplicações com maior liquidez e menor risco.

1.3 Estrutura organizacional

O primeiro marco regulatório da previdência complementar foi a Lei nº 6.435, de 15/07/1977. A partir dela, foram estabelecidas duas grandes instâncias da ação do Poder Público no âmbito dos fundos de pensão: a *interna corporis*, que assim será denominada por estar no âmbito do Ministério da Previdência Social (Previdência), e a externa, retratada pelo CMN, para o qual a lei delegou a formulação das diretrizes de aplicação de recursos.

O marco regulatório hoje vigente é a Lei Complementar nº 109, de 29/05/2001. Esse texto legal apresenta significativas diferenças em relação à lei anterior. No entanto, no que tange ao modelo de organização estatal, seu conteúdo não teve força suficiente para provocar mudanças na estrutura organizacional.

1.3.1 Estrutura *interna corporis*

A primeira instância, responsável por todas as normas, orientações, autorizações pertinentes ao sistema, bem como sua fiscalização, vigora até hoje. Foi inicialmente constituída pelo Decreto nº 81.240, de 20/01/1978, que regulamentou a Lei nº 6.435/77, e criou dois órgãos de atuação: um órgão normativo, representado pelo Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)⁶, e um órgão executivo, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), ambos integrantes da estrutura do então Ministério da Previdência e Assistência Social.

O CGPC é responsável pela regulação das atividades dos fundos de pensão, funcionando ainda como órgão recursal na apreciação de recursos sobre penalidades administrativas. O CGPC atualmente é composto por Governo (Ministérios da Previdência, Fazenda e Planejamento), pelos fundos de pensão, pelos participantes e assistidos e pelos

⁶ Na sua criação era denominado Conselho da Previdência Complementar (CPC)

patrocinadores e instituidores de planos de previdência. Seus integrantes não têm mandato fixo.

A Secretaria de Previdência Complementar (SPC) tem como competência fiscalizar e supervisionar os fundos de pensão, bem como executar as políticas para o regime de previdência complementar fechado. Para tanto, além de poder aplicar penalidades nos termos da legislação pertinente, poderá expedir instruções e procedimentos para a aplicação das normas, bem como efetuará diversos tipos de autorizações, tais como as de constituição e de funcionamento de fundos de pensão, celebração de convênios, decretação de intervenção e liquidação extrajudicial, dentre outras.

1.3.2 Estrutura externa

Essa instância está ligada ao âmbito externo do campo previdenciário do governo. O Conselho Monetário Nacional (CMN), desde a Lei nº 6.435/77, sempre esteve responsável pela fixação das diretrizes de aplicação dos recursos dos planos de benefícios administrados por fundos de pensão. Deve-se salientar que esse colegiado é de natureza completamente diferente da do CGPC. Trata-se de uma instância de política econômica, cujas atribuições se ramificam para muito além do sistema financeiro e do mercado de capitais, espraiando-se por uma extraordinária lista de políticas públicas. Essa prática remonta ao regime militar, cujas equipes econômicas visualizaram no CMN um aparelho decisório ideal, pois nele e por meio dele foi possível hierarquizar e controlar diversas agências do Estado, bem como processar a filtragem das reivindicações setoriais privadas (Vianna, 1987). No entanto, mesmo após a democratização, os sucessivos governos ainda se servem do CMN à semelhança dos governos militares, com destaque para a configuração desse conselho a partir do Plano Real, compostos por apenas três integrantes: Ministros da Fazenda e do Planejamento, e Presidente do Banco Central do Brasil (Calmon e Silva, 2006).

É importante evidenciar que suas decisões, de qualidade eminentemente fechada, conservam todas as temáticas de sua responsabilidade sobre domínio dos setores burocráticos subordinados aos membros integrantes, sob a coordenação de uma espécie de espelho do CMN: a Comissão Técnica de Moeda e Crédito (Comoc). Assim, o CMN dita as grandes

orientações (calcadas em decisões políticas) e os detalhamentos técnicos são decididos pelos integrantes da Comoc⁷ (Calmon e Silva, 2006).

1.3.3 Há resistência institucional?

A natureza da Secretaria de Previdência Complementar é a de um órgão interno ao MPS, ao contrário dos demais órgãos de fiscalização do governo (Banco Central, CVM, Susep, agências reguladoras, etc), que normalmente apresentam estruturas autárquicas, ou seja, a de uma entidade auxiliar da administração pública estatal autônoma e descentralizada, com patrimônio e receita próprios.

O que normalmente se tem observado na realidade brasileira, principalmente com o surgimento da figura jurídica das agências reguladoras, é que as autarquias possuem maior desenvoltura, poder de ação e de estruturação para desempenhar o papel que lhes foram atribuídas por lei, inclusive em termos de formação e desenvolvimento de carreira própria para seus quadros funcionais.

Questiona-se, portanto, a razão pela qual a fiscalização dos fundos de pensão continua ainda a cargo de um órgão com a natureza da SPC. Para fins de comparação, tomando por base o panorama entre os anos de 1999 e 2001, a Susep, órgão da previdência complementar aberta, supervisionou instituições que reuniam à época cerca de R\$ 18 bilhões de ativos, e contava em seus quadros com aproximadamente 200 funcionários. No mesmo período, a SPC supervisionou um segmento de entidades que reunia ativos de aproximadamente R\$ 144 bilhões. Para isso contava com um quadro de 80 funcionários, muitos dos quais cedidos por outros órgãos do governo ou nomeados por vias políticas. Pode-se questionar se, com essa estrutura enxuta, a SPC consegue desempenhar sua missão. Com relação à parte normativa, é interessante observar o exemplo de outros órgãos do governo.

Em relação à previdência aberta, existe o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), com atribuições semelhantes ao do CGPC, inclusive a de instância recursal. No entanto, é composto exclusivamente por integrantes do governo, também sem mandato fixo. Suas decisões não são submetidas a audiência pública.

⁷ Diretores do Banco Central, três secretários do Ministério da Fazenda (o Secretário Executivo, o do Tesouro e o de Política Econômica), o Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e o Presidente da CVM.

As instituições financeiras são fiscalizadas pelo Banco Central, cujas decisões normativas são tomadas pelo colegiado de diretores, ou seja, não há divisão entre órgão normativo e supervisor. Também não têm mandato fixo, mas a aprovação dos diretores depende de aprovação do Senado Federal. Em alguns casos, as decisões normativas são elaboradas com o auxílio de audiências públicas e, quando expedidas, normalmente há comunicados à imprensa, informando as razões e os objetivos das novas regras.

O mercado de capitais é fiscalizado pela CVM, que, assim como o Banco Central, toma suas decisões normativas por meio do colegiado de diretores, estes, sim, com mandato fixo. Tradicionalmente, a CVM se utiliza do instrumento de audiências públicas para a elaboração de novas regras para o mercado.

Por fim, as agências reguladoras reúnem várias dessas características: diretores aprovados pelo Senado Federal, com mandato fixo; decisões normativas são tomadas geralmente com base em audiências públicas e há grande transparência e publicidade do conteúdo normativo.

Quadro 3
Composição do CGPC - Decretos Presidenciais⁸

Decreto nº 607/92	Decreto nº 1.114/94*	Decreto nº 4.003/2001	Decreto nº 4.678/2003
Ministro MPAS	Ministro MPAS	Ministro MPAS	Ministro MPAS
Secretário SPC	Secretário SPC	Secretário SPC	Secretário SPC
	Representante Fazenda	Representante Fazenda	Representante Fazenda
2 Representantes Fundos de Pensão	2 Representantes Fundos de Pensão, indicados pela Abrapp	Representante dos Fundos de Pensão	Representante dos Fundos de Pensão
2 Representantes Participantes	2 Representantes Participantes	Representante Participantes	Representante Participantes
2 Representantes Patrocinadoras	2 Representantes Patrocinadoras	Representante Patrocinadoras	Representante Patrocinadoras / instituidores
Abrapp	Abrapp	Abrapp	Abrapp
	Representante SPC	Representante SPC	
	2 Representantes SEPLAN	Representante MPOG	Representante MPOG
	INSS	-	
	Banco Central	Banco Central	
	CVM	CVM	
	Representante SPS	Representante SPS	Representante SPS
	IBA	IBA/ANCEPP	
		Susep	
		APEP	

* Houve o Decreto nº 2.774/98 que não promoveu alterações na composição, com exceção da mudança da SEPLAN pelo Ministério do Planejamento e Orçamento.

Fonte: Silva (2005)

⁸ Fazenda - Ministério da Fazenda; ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades de Previdência Privada; SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República; CVM - Comissão de Valores Mobiliários; IBA - Instituto Brasileiro de Atuária; MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; SPS - Secretaria de Previdência Social; ANCEPP - Associação Nacional dos Contadores das Entidades de Previdência Privada; APEP - Associação das Patrocinadoras Privadas.

O CGPC nasceu como um órgão sem representatividade e seus trabalhos efetivamente tiveram maior dinamismo a partir de 1994. Ao longo dos anos sua composição foi bastante modificada, conforme se observa no quadro 2, acima.

Entretanto, a questão maior a ser verificada é a da permanência do CGPC como órgão que faz parte do regime regulatório dos fundos de pensão. Observando os exemplos descritos acima, verifica-se que o caso do CGPC é singular. Esse colegiado reúne na sua composição integrantes que, aparentemente, possuem legitimidade para representar os fundos de pensão, os participantes e os patrocinadores, entretanto, não se utiliza de instrumentos modernos e democráticos de gestão.

Almond e Verba (apud Alford e Friedland, 1985, p.61-69) ressaltam a importância da contínua interação entre cidadãos e lideranças de governo, o equilíbrio entre poder e “responsividade”. Na medida em que houver de normas de participação, estas podem ser fontes de pressão no sentido de se exigir comportamento responsivo das lideranças políticas, ou seja, elas podem antecipar suas decisões ao analisar o poder de punição (politicamente falando) do potencial comportamento participativo. Trata-se de uma questão interessante, pois a estabilidade democrática ocorre com base nas diferentes percepções entre possibilidade e realidade: primeiramente, a alta percepção da influência potencial e a baixa influência real e, por outro lado, o alto sentido de obrigação pela participação e a baixa participação efetiva.

Portanto, ainda que controversa, essa teoria oferece apoio à implantação de instrumentos de controle social e de transparência, pois são esses que consubstanciam as referidas normas de participação. Caberia falar, por exemplo, da utilização da consulta pública aos atos normativos, previamente à tomada de decisão pelos Conselheiros e pela Diretoria Colegiada do órgão fiscalizador. A medida contribuiria para que a regulação atingisse a efetividade e alcançasse a harmonia entre a proteção aos participantes e aos assistidos, o equilíbrio econômico-financeiro dos fundos de pensão e o equilíbrio atuarial dos planos de benefício. Dessa maneira, seria um instrumento inclusivo de formação e de legitimação de políticas públicas na área previdenciária, sem afetar a autoridade executiva nas mãos do Poder Público.

Adjacente às consultas, um aspecto importante e que costuma ser negligenciado pelos grupos de interesse que integram o CGPC é a falta de exposição de motivos das resoluções aprovadas. A exposição de motivos é instrumento importante para tornar públicas as intenções do proponente, permitindo-se, inclusive, que a participação na consulta pública seja mais eficaz. Também não se deve deixar de lado o fato de que os atos normativos devem

ser devidamente avaliados à luz dos motivos invocados, exigindo-se que haja uma conexão lógica entre os motivos alegados e as finalidades propostas, sob pena de não atender ao requisito de razoabilidade (Bruna, 2003).

Portanto, combinando-se elementos de consulta pública com a exigência de uma exposição de motivos, a administração pública estaria evitando que seus procedimentos normativos sejam despidos de sentido prático ou legítimo. Além disso, poderia dar um tom mais pluralista ao modelo institucional, ao resgatar o conceito de poliarquia de Dahl e o preceito de que “Estado democrático requer valores democráticos” (Almond e Friedland, 1985, p.64).

Outrossim, é interessante notar que houve uma evolução nos demais órgãos de governo descritos nesta seção, culminando no modelo de agências reguladoras, no qual foram incorporados muitos dos instrumentos acima citados para a condução da política regulatória.

Um argumento a ser questionado é o de que os órgãos ainda existem e mantêm sua forma de trabalhar, tendo em vista que bem cumpre sua função; ou seja, bastam para o sistema e atendem aos deveres do Poder Público. Nesse sentido, é relevante observar que o dinamismo apresentado pelo mercado de fundos de pensão, nos últimos vinte anos, conferiu-lhe grande complexidade, especialmente no que concerne à elaboração de normas e, principalmente, da capacidade do Estado de supervisionar as práticas de cada entidade de previdência. Ademais, periodicamente, ocorrem denúncias do uso político dos fundos de pensão, casos de corrupção e de desvio dos recursos dos participantes desses fundos, entre outros problemas. Esses demandam um aparelhamento do governo realmente atualizado, conforme as melhores práticas.

É necessário, portanto, analisar os fatores que influenciam esse tipo de desenvolvimento do desenho institucional estatal, tendo em vista os aspectos acima tratados e os exemplos de outros órgãos dentro da própria estrutura estatal. Esses fatores, aparentemente, não tiveram poder de influência suficiente para promover mudanças.

Capítulo 2

Referencial Teórico

Este capítulo apresenta as teorias que serão utilizadas ao longo da dissertação. A apresentação seguirá um encadeamento lógico e gradual, da teoria aqui considerada menos abrangente para a mais abrangente, de forma que seja possível construir um diálogo afinado entre as abordagens e, assim, oferecer subsídios suficientes para responder a questão central deste trabalho.

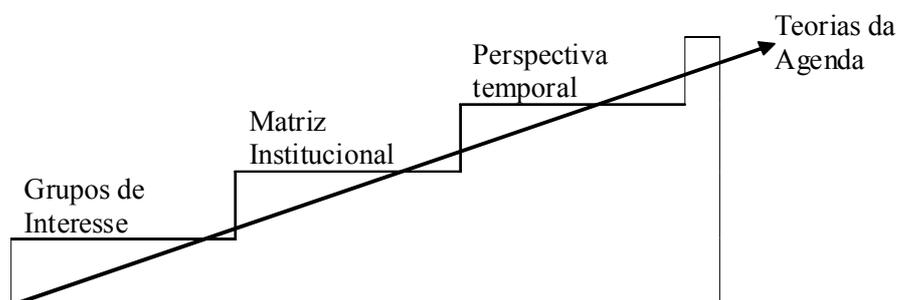
Inicia-se com a abordagem sobre os grupos de interesse, por entender ser consideravelmente relevante estudar as relações de poder entre os atores que atuam sobre o mercado dos fundos de pensão.

Em seguida, visando a analisar como as disputas e conflitos entre indivíduos e grupos são institucionalizados, descreve-se a abordagem neo-institucionalista, a qual fornece ferramentas para melhor entendimento da natureza do conceito de matriz institucional.

O tópico seguinte trata da perspectiva temporal como proposta analítica para estudar o surgimento das instituições e das organizações, bem como elas evoluem no tempo, tomando por base a questão da dependência da trajetória e do desenvolvimento institucional, baseados na obra de Pierson (2005).

Também neste capítulo, com vistas a enriquecer a análise temporal e dar maior sustentação à avaliação do desenvolvimento institucional, são apresentados dois modelos teóricos que auxiliam na compreensão do processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*): o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993). Ressalta-se que esses modelos aproveitam vários elementos das teorias anteriormente abordadas.

Figura 2
Esquema do referencial teórico



2.1 Abordagem sobre os grupos de interesse

Para os propósitos deste trabalho, os grupos de interesse podem ser definidos como quaisquer conjuntos de pessoas ou entidades que procuram participar do processo decisório relacionado ao objeto das suas pretensões⁹. No estudo de caso, participar da esfera das decisões permite influenciar normas, dispositivos e respectivas interpretações, bem como medidas de um modo geral, de maneira a torná-los favoráveis aos intentos do grupo.

O conceito proposto de grupo se aplica a uma diversidade de atores políticos públicos e privados, tais como sindicatos e associações de trabalhadores, burocracias especializadas, indústrias, bancos, fundos de pensão etc. Portanto, nesta abordagem, o termo “grupo de interesse” não estará estrito aos agentes privados.

David Truman, em sua obra *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (1951), define que uma das características dos grupos é o objetivo comum de ter acesso ao processo decisório. Ainda que o grupo não necessite de organização formal, é essencial que ele se disponha a tentar intervir no processo político para fazer valer seus interesses, estes definidos como preferências reveladas relacionadas a políticas públicas (apud. Ainsworth, 2002). Os grupos freqüentemente agem como grupos políticos, instigando os governos a desempenhar importante papel.

⁹ O conceito aqui utilizado difere do fenômeno conhecido por *rent-seeking*, que pode ser entendido como a ação articulada e onerosa de indivíduos, empresas, organizações e grupos de interesse na busca de vantagens, privilégios e ganhos especiais, sempre por meio do uso do poder discricionário da autoridade governamental. No caso da nossa pesquisa, a abordagem se circunscreve a articulações políticas, a alianças e formação de coalizões entre grupos de interesse privados e/ou públicos, sempre no sentido da participação conjunta no processo decisório. A dissertação não abordará qualquer fato que esteja relacionado à corrupção, mas, sim, às ligações entre agentes e grupos construídas politicamente.

Os grupos de interesse têm sido abordados de várias perspectivas pelos cientistas sociais, desde o enaltecimento decorrente do vigor do sistema democrático, passando pelo fato de serem mecanismos de participação política destinados a torná-lo mais representativo, até seu questionamento, derivado da suposta representatividade dos grupos e da incorporação de distorções ao processo decisório de políticas públicas.

Autores pluralistas, como Truman, reconhecem o Estado e o indivíduo como atores políticos centrais, apontando a própria formação dos grupos de interesse, dentre outros fatores, devido à intervenção estatal. Truman ainda assinala que as instituições governamentais moldam a tática de atuação dos grupos, condicionando os pontos de acesso dos grupos às arenas decisórias. Tal idéia remete à importância das instituições na conformação do comportamento dos grupos.

Na visão clássica do pluralismo, os grupos não representam uma influência indevida ou antidemocrática. Antes, constituem uma forma legítima de participação política, por meio da qual a sociedade se faz ouvir, tornando mais relevante a capacidade de resposta dos governantes para os cidadãos. Nesse sentido, a visão de democracia defendida pelos pluralistas tem como um dos pontos fundamentais a competição pelo poder político entre as elites. Essa postura assume relevância com as idéias de Dahl (2001). O autor denomina de “poliarquias” os regimes políticos que mais se aproximam do ideal, ou seja, a plena realização de todas as condições para garantir a igualdade política e a soberania popular. Dessa forma, a abertura à atuação política do segmento da população que se dispõe a participar configura-se como característica essencial dos regimes poliárquicos.

Surge, então, a visão elitista apresentando a pressuposição de que a divisão do poder é mais desigual do que a defendida pelo pluralismo. Nesse aspecto, as políticas públicas são o resultado de um processo dominado por um grupo social concreto, orientado a manter a estabilidade e a continuidade ao longo do tempo de um conjunto de valores na sociedade. Por isso, a ótica elitista também critica a idéia do Estado neutro, capaz de ouvir as demandas com o mesmo tratamento (Bonafont, 2003). Desse modo, os pluralistas deixariam de reconhecer o aspecto ideológico que permeia os grupos de interesse e os *policy makers*, como fator importante de viés no processo decisório. Isso remete ao problema da falta de *accountability*. O próprio Dahl temia que o conhecimento detido pelos tecnocratas pudesse lhes atribuir prerrogativas não democráticas dentro do Estado, pondo em risco a integridade do sistema.

Reforçam essa tese as idéias difundidas por Mancur Olson, com a publicação da obra *A lógica da ação coletiva*. Suas constatações representaram um poderoso argumento

contrário à perspectiva pluralista porque questionavam a premissa de que todos os grupos possuem iguais condições de intervir no processo político.

Olson procura demonstrar que a democracia pluralista falha em sobrevalorizar a representatividade do sistema de grupos. Pequenos e ativos grupos propugnadores de medidas específicas e quase exclusivas e, portanto, mais facilmente coordenados, tendem a possuir membros cuja utilidade advinda do bem coletivo justifica a parcela do custo para obtenção do benefício pretendido, no qual o seu interesse é imediato. Os grupos maiores, também chamados de “latentes”, não têm tendência a agir voluntariamente para promover seus interesses comuns, apresentando dificuldades muito maiores para se organizarem, a menos que os indivíduos sejam coagidos ou incentivados a contribuir.

Por sua vez, Robert Salisbury, tomando por base os argumentos olsonianos, introduz no debate teórico o papel da liderança como variável na formação dos grupos. O líder seria alguém capaz de discernir interesses que podem vir a se manifestar (“latentes”), mobilizando-os em grupos (Ainsworth, 2002, p.39). Para isso, os líderes dispõem de incentivos como benefícios, informação e intermediação dos interesses junto ao governo. O próprio Olson, em momento posterior, reconhece, com certa reserva, a figura do líder, afirmando que ele “pode algumas vezes sair com algum acerto que seja melhor para todos os envolvidos, do que qualquer resultado que poderia emergir sem a liderança ou mediação organizacional” (Olson, 1999, p.190).

Olson também traz à luz o problema da representação, constatando-se que o elevado número de grupos colocava em dúvida sua legitimidade. Quando os interessados deixam de intervir diretamente nos processos de decisão social em defesa de seus interesses, passando a designar um representante, agrega-se maior grau de complexidade. A partir daí as decisões passam a ser afetadas também pela motivação pessoal desse representante, que pode não coincidir com os interesses dos representados, tornando mais difícil o controle do exercício da representação (Bruna, 2003). Portanto, não será a simples presença de representantes de grupos de interesse no processo decisório que assegura sua conformidade com os efetivos interesses dos grupos. Observa-se aí o que os institucionalistas designam “relação de agência”.

No estudo de caso que estamos realizando, verificaremos com especial interesse a relação entre os grupos de interesse e os arranjos institucionais, especialmente os movimentos contra e a favor das mudanças. Segundo Dixit (1996):

“Os grupos (de interesse) têm particularmente fortes motivos para formar coalizões para interceder pela continuidade da política. Assim, a política pode persistir por um longo período, a despeito dos grandes custos que infligem ao resto da economia.” (Dixit, 1996, p.26)

2.2 Abordagem neo-institucionalista e teoria de redes

Para se compreender a importância da análise da matriz institucional, é necessário observar de forma sucinta alguns preceitos da perspectiva da escola neo-institucionalista.

Essa escola de pensamento procura explicar o processo de elaboração de políticas públicas a partir da forma em que se institucionalizam as relações de poder entre os atores ao longo do tempo, não centrando esforços exclusivamente na mobilização de grupos de interesse. O modo como os interesses e as preferências dos atores são articulados, bem como sua pauta de interação, são aspectos que dão relevo às instituições, que estruturam o comportamento coletivo, facilitam a capacidade de influência e geram resultados específicos. Elas afetam o grau de poder que qualquer conjunto de atores (dentro ou fora do governo) tem sobre o resultado político, além do que influencia a definição de seus próprios interesses. Resumindo: os fatores institucionais afetam tanto o grau de pressão de um agente sobre as políticas, como a direção provável da mesma.

Para a abordagem neo-institucionalista, instituições são as regras do jogo da sociedade ou, mais formalmente, são as restrições que estruturam a interação humana. Elas são compostas por regras formais (estatutos, regulamentos), informais (convenções, normas de comportamento, códigos de conduta auto-impostos) e seus mecanismos de aplicação (North, 1990). As instituições possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia-a-dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões.

Além disso, North (1990) enfatiza que as várias formas de correlação entre as regras formais e informais determinam a estrutura institucional. Mais precisamente, as regras formais podem ser entendidas como “decorrentes” das informais, em um processo gradual e não descontínuo. Dada a coexistência entre essas duas formas de limitação, para North, apenas a informal aparentemente determina a dimensão temporal da mudança. Dá-se a entender que a mudança possui característica de um gradualismo incremental, o que implica

clara idéia de continuidade do processo histórico, a despeito da descontinuidade apresentada algumas vezes pelas regras formais.

Os indivíduos e as organizações que barganham poder como um resultado de uma estrutura institucional têm um interesse crítico em perpetuar o sistema. Trajetórias podem ser revertidas, mas a reversão é um processo difícil e sobre o qual se conhece muito pouco. A razão é que se sabe muito pouco sobre a dinâmica da mudança institucional e particularmente a influência mútua entre economia e política.

Dentre as correntes neo-institucionalistas, destacam-se para os fins deste trabalho o neo-institucionalismo histórico e o neo-institucionalismo da escolha racional, com as características que foram compiladas por Hall e Taylor (2003). Os neo-institucionalistas históricos enfatizam que as instituições refletem uma distribuição de recursos sociais e políticos desiguais e que, por conseguinte, geram interesses que se mobilizam a favor da sua manutenção. Dessa forma, a perpetuação do arcabouço institucional reflete-se diretamente nos interesses que não são beneficiados, tornando-se, assim, impedidos de reformá-lo. A existência de racionalidade limitada e de expectativas adaptativas acentua a tendência das instituições a se perpetuarem em virtude da dependência da trajetória (*path dependence*)¹⁰. Por sua vez, o neo-institucionalismo da escolha racional ainda preserva premissas herdadas da economia neoclássica, porém admite a inexistência de informação perfeita e de limitação cognitiva. Para os teóricos dessa corrente, os atores criam as instituições, fundamentalmente, para obter ganhos de cooperação, ou seja, as instituições são vistas como instrumentos estabilizadores do processo decisório.

É possível extrair uma síntese das abordagens da escolha racional e histórica, reconhecendo que os atores agem racionalmente e de forma estratégica, mas as alternativas de ação percebidas por eles são, elas próprias, moldadas socialmente. Ainda assim, a capacidade dos agentes de alterar a estrutura institucional é restrita devido à trajetória histórica e à forma pela qual ela restringe o arsenal de alternativas relevantes (Hall e Taylor, 2003).

Finalmente, North (1990) ainda enfatiza que, uma vez estabelecidas as instituições, pode ocorrer a tendência do surgimento de outras, complementares às primeiras, formando uma complexa teia de interdependência. Esse fenômeno torna a matriz institucional cada vez mais complexa e difícil de passar por grandes transformações.

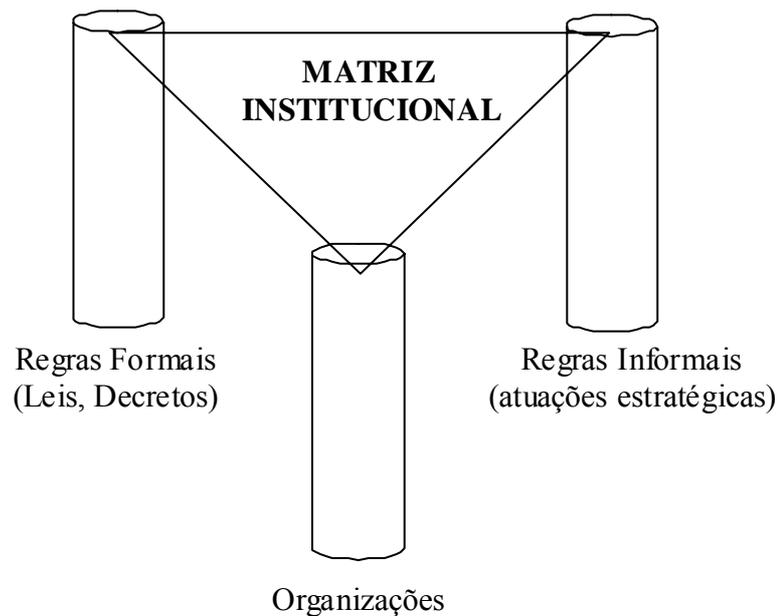
¹⁰ De acordo com Melo (2002), essa expressão “descreve o viés criado pelo estado de coisas num momento inicial (ou anterior a determinados fenômenos) sobre o curso futuro dos acontecimentos. O conceito foi formulado (...) para explicar porque algumas instituições adquirem ‘resiliência’ ao longo do tempo.”

A partir dessas idéias, é possível estabelecer uma tipologia para a matriz institucional para este estudo de caso.

A matriz institucional se sustentaria por meio de três pilares:

- 1) pelas regras formais, que, no caso em estudo, seriam as leis e os decretos que delineiam a atuação do Poder Público e que organizações terão o papel de exercê-lo;
- 2) pelas regras informais, que são o conjunto de ações que indicam a forma com que os atores e agentes envolvidos barganham seus espaços de poder;
- 3) pelas organizações, que balizam as ações dos atores e constituem, em muitos casos, as arenas de atuação dos grupos de interesse.

Figura 3
Matriz Institucional – estrutura básica



Portanto, os principais argumentos que justificam o estudo da matriz institucional como resposta para a rigidez da estrutura organizacional de governo, que normatiza e fiscaliza os fundos de pensão, podem ser resumidos da seguinte forma:

- a) a matriz institucional tem influência na articulação de interesses e sobre as preferências dos atores, facilitando a capacidade de influência e gerando resultados específicos;

- b) a distribuição desigual de poder (recursos sociais e políticos) está refletida na matriz institucional (instituições e organizações), mobilizando interesses a favor da sua manutenção;
- c) a matriz institucional é vista como instrumento estabilizador do processo decisório;
- d) a estrutura da matriz institucional tende a ficar complexa, na medida em que instituições complementares surgem, tornando-a complexa e resistente em si.

Uma interessante maneira para se identificar os elementos que formam uma matriz institucional pode ser encontrada no enfoque analítico da teoria das redes, especialmente a das “Redes de Políticas Públicas”, espécie de síntese entre as perspectivas baseadas nos interesses e nas instituições (Bonafont, 2003).

Redes de Políticas é um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem, por meio de uma estrutura hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns a respeito de políticas públicas. O desenvolvimento dessas redes baseia na limitada capacidade dos governos para enfrentar, com seus próprios meios, as demandas sociais, cada vez maiores e mais complexas. Para tanto, necessitam de cooperação de grupos sociais para levar adiante a decisão e colocar em prática as políticas. As redes, portanto, são um fenômeno natural da evolução dos Estados contemporâneos.

Bonafont (2003) resgata autores de origem pluralista, com vistas a observar as origens dessa abordagem. Entre os autores citados, destacam-se, Hugh Hecló e Theodore Lowi. A teoria de Lowi se aproxima das redes de políticas, na medida em que nega a existência de uma fórmula única para identificar e explicar as políticas, destacando sua estrutura e dinâmica própria. Hecló, por sua vez, com o conceito de redes temáticas (*issue networks*), definiu um marco teórico que tenta explicar a diversidade de formas de intermediação de interesses no nível setorial, estabelecendo, assim, uma relação causal entre o tipo de atividade e a forma como se levam adiante as políticas públicas.

A análise de redes se inspira, assim, em um tipo de pluralismo tido como “reformado”, pelo qual se reconhece que as relações entre o Estado e os grupos de interesse estão bastante institucionalizadas, o que supõe a exclusão de certos grupos do processo de elaboração de políticas públicas. Esse pluralismo, marcado pela crítica elitista, explica que a exclusão de certos grupos dos debates ocorre por meio de barreiras de participação, em função

das competências, da limitação de recursos a serem repartidos e da forma de institucionalização entre os atores públicos e privados dentro do subsistema político¹¹.

Significa dizer que cada política pública gera sua própria teia de atores, estruturando-se em canais institucionais próprios e dinâmicas distintas. Essa forma de visualizar as políticas públicas permite entender que não existe uma maneira única de entender as relações entre Estado e sociedade. Portanto, o objetivo é explicar essa diversidade em cada subsistema político, além de permitir comparar a eficiência das diversas pautas de interação. A percepção da diversidade dessas pautas é propósito maior da abordagem, assim como a explicação dos impactos sobre o resultado político. Esse objetivo somente é alcançado se a análise tiver seu foco no âmbito setorial, de maneira a captar as peculiaridades e idiosincrasias de cada subsistema, metodologia essa intitulada por Bonafont (2003) de “desagregação de análise”. Rompe-se, assim, com a idéia de Estado monolítico, capaz de definir de forma autônoma o desenvolvimento das políticas. Ganha relevo, ao contrário, o estudo das lutas de poder dentro da organização estatal, a competição entre ministérios pela apropriação de recursos e a ampliação do seu campo de atuação, o grau de concentração de poder dentro de cada ministério ou as características das elites políticas.

A relevância dos fatores institucionais dada pela análise de redes é evidente, pois faz referência a um marco institucional específico em que interatuam agentes públicos e privados. Ou seja, às regras do jogo existentes em cada subsistema político, que condicionam a forma em que os atores participam, definem seus objetivos e estratégias. Assim, a capacidade dos grupos de interesse em conseguir seus objetivos políticos não depende exclusivamente da sua capacidade de mobilização ou de monopólio de representação, mas também da posição que consegue ocupar dentro da rede de políticas. Da mesma forma, a capacidade de um ministério desenvolver seus objetivos políticos não depende apenas dos recursos econômicos, humanos ou de informação disponível, mas da competição ou cooperação existente com outros ministérios das relações existentes com grupos sociais.

2.3 Perspectiva temporal e desenvolvimento institucional

A perspectiva temporal de Pierson tem seus princípios estabelecidos na escola neo-institucionalista histórica. Assim, a análise temporal ganha relevância tendo em vista que

¹¹ Âmbitos setoriais onde se desenvolve uma política pública, formados por atores interessados que participam por meio de canais institucionalizados, por intermédio da mídia, por pesquisadores, especialistas e outros grupos em potencial.

(i) os primeiros passos em um processo de institucionalização podem restringir várias opções disponíveis posteriormente; (ii) a identificação dos mecanismos que geram tais constrangimentos podem ser fontes importantes de percepção para certos movimentos de mudanças e; (iii) certas influências de relevo no curso do desenvolvimento institucional apenas são perceptíveis por um longo período de observação e dificilmente são capturados por meio de análises focalizadas.

2.3.1 Pierson (2005) e a dependência da trajetória

Um dos conceitos-chave na abordagem temporal é o de dependência da trajetória, que envolve dinâmicas de auto-reforço (*self-reinforcing*) ou processos de retroalimentação positiva (*positive feedbacks*) em um sistema político. Processos dessa natureza, que em seus estágios iniciais ocorrem por meio de eventos aparentemente independentes, podem produzir múltiplos resultados e, uma vez estabelecida uma trajetória ou traço de continuidade, tornam a reversão ou a possibilidade de mudanças muito difícil.

Processos de retroalimentação positiva possuem as seguintes características:

1. *Imprevisibilidade*: não se pode prever qual dos possíveis finais será alcançado;
2. *Inflexibilidade*: quanto mais longe se está do início do processo, mais difícil se torna mudar de uma trajetória para outra;
3. *Não-ergodicidade*: eventos acidentais prévios numa seqüência não podem ser neutralizados, pois retroalimentam escolhas futuras; uma vez que o sistema “escolheu” determinada trajetória, sua evolução se torna irreversível;
4. *Potencial ineficiência da trajetória*: no longo prazo, o resultado que se estabelece pode gerar retornos menores que outras alternativas gerariam. O processo pode ser uma trajetória ineficiente.¹²

Ainda segundo Pierson (2005), a retroalimentação positiva captura dois elementos centrais para a análise da dependência da trajetória. Primeiro, revela claramente como os custos de mudar de uma alternativa para outra aumentarão ao longo do tempo em certos contextos sociais. Segundo, direciona atenção a questões como ajustamento temporal e

¹² O conceito de trajetória da dependência costuma ser utilizado por alguns economistas para explicar a persistência de resultados subótimos ou ineficientes. Mas com as relações políticas, a questão da eficiência é menos evidente. O questionamento passaria a ser focado não se uma instituição é eficiente, mas para quem ela é eficiente ou benéfica (Bennet e Elman, 2006).

seqüência, diferenciando momentos ou conjunturas de períodos que reforçam caminhos divergentes. Em processos que envolvem retroalimentação positiva, não se trata apenas do que acontece, mas de quando acontece.

Para entender como os processos de retroalimentação positiva tendem a operar no mundo social, North e Pierson utilizam argumentos oriundos da tecnologia e da economia, tal como a noção de retornos crescentes. Com retornos crescentes, atores possuem fortes incentivos para focar uma única alternativa e continuar nesse caminho específico, dado que passos iniciais tenham sido tomados nessa direção.

Cada tecnologia gera utilidades maiores para cada usuário quando se torna mais prevalente. Essas tecnologias são sujeitas a retornos crescentes. Se a tecnologia B oferece utilidades menores, os primeiros usuários gravitarão para a tecnologia A. Esse movimento ativa um processo de retroalimentação positiva, aprimorando a performance da tecnologia A, que induz mais usuários a adotá-la, o que aumenta o espaço entre a tecnologia A e B, encorajando mais usuários a gravitarem para a tecnologia A.

Nesse sentido, North e Pierson retiram de Brian Arthur¹³ (1994) importantes características de uma tecnologia e seu contexto social que geram retornos crescentes, e que bem ilustram os fatores de retroalimentação:

1. *Organização grande ou custos fixos*: indivíduos possuem forte incentivo para identificar e permanecer com uma única opção;
2. *Efeitos de aprendizagem*: com a repetição, indivíduos aprendem como usar produtos e suas experiências tendem a incentivar inovações futuras no produto e em atividades relacionadas;
3. *Efeitos de coordenação*: uma dada tecnologia se torna mais atrativa quando mais gente a utiliza;
4. *Expectativas adaptativas*: projeções sobre padrões futuros de uso agregado levam indivíduos a adaptarem suas ações de forma que ajudem essas expectativas a se realizarem.

North (1990) aplicou os argumentos de retornos crescentes a questões de emergência e mudança institucional. Em contextos de interdependência social complexa, novas instituições impõem altos custos estruturais e produzem consideráveis efeitos de

¹³ Economista que ajudou a desenvolver e popularizar o conceito de dependência da trajetória antes deste ter adquirido importância dentro da Ciência Política.

aprendizagem, de coordenação e expectativas adaptativas. Uma vez estabelecidas, as instituições gerarão tipicamente incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento, ou seja, são difíceis de mudar e produzem efeitos tremendos nas possibilidades de crescimento econômico. Indivíduos e organizações adaptam-se às instituições existentes. Desse modo, também segundo North, a trajetória de dependência institucional existe por causa de uma rede de externalidades, economias de escopo e complementaridades que existem numa dada matriz institucional

North traça um paralelo entre as características da tecnologia e certas características das interações sociais, enfatizando que o desenvolvimento institucional se sujeita à retroalimentação positiva. Nesse sentido, o papel da dependência da trajetória na explicação de padrões de emergência institucional, persistência e mudança é de grande significância para as ciências sociais.

Trazendo essa gama de argumentos para a política, é possível diferenciá-la da economia de várias maneiras. Quatro aspectos permitem verificar que os processos de retroalimentação positiva prevalecem na política:

1. *Natureza coletiva da política*: na política, as conseqüências das ações individuais dependem das ações dos outros. Criar condições favoráveis à ação coletiva e à coordenação é a principal questão da vida política;

2. *Densidade institucional da política*: a política se baseia mais na autoridade que na troca. A política e as restrições institucionais são ubíquas;

3. *Autoridade política e assimetrias de poder*: a alocação de autoridade política a atores particulares é a fonte principal da retroalimentação positiva. Atores podem utilizar autoridade política para mudar as regras do jogo para aumentar seu poder. A retroalimentação positiva ao longo do tempo pode simultaneamente aumentar as assimetrias de poder e, paradoxalmente, tornar as relações de poder menos visíveis;

4. *Complexidade e opacidade da política*: a política não possui medidas de preços, envolve a busca de uma ampla gama de objetivos incomensuráveis e consiste em processos que tornam mais difícil observar ou medir aspectos importantes de sua performance. É difícil determinar quais elementos nesse sistema complexo são responsáveis por um mau desempenho e quais ajustamentos poderiam levar a resultados melhores. A política torna-se inerentemente ambígua e mais sujeita a ineficiências que a economia.

Na política, portanto, os *positive feedbacks* apresentam:

1) *Equilíbrio múltiplo*: para um conjunto de eventos iniciais, passíveis dos efeitos de retroalimentação, surge uma imensa gama de conseqüências possíveis;

2) *Contingência*: efeitos relativamente pequenos, ocorrendo no momento certo, podem apresentar grandes e duráveis conseqüências;

3) *Sequenciamento*: o período em que ocorrem eventos com trajetória de dependência é crucial, tendo em vista que “partes” iniciais (mais antigas) de uma seqüência importam mais que as recentes;

4) *Inércia*: uma vez iniciada uma trajetória, qualquer mudança enfrentará resistência.

Os *positive feedbacks* são processos sociais cujos estágios iniciais ocorrem como eventos aparentemente independentes, mas que podem produzir múltiplos resultados e, uma vez estabelecida uma trajetória ou traço de continuidade, tornam a reversão ou a possibilidade de mudanças muito difícil. Desse modo, podem acompanhar o processo de institucionalização gerando um desenvolvimento institucional com características de dependência da trajetória. É importante observar que o fenômeno da trajetória de dependência não deve ser observado de forma retilínea, nem ser levada ao limite, algo que não seria possível ao estudar o caso desta dissertação.

Como origens de resistência institucional, Pierson (2005, p.134-138) cita: (i) problemas de coordenação, (ii) pontos de veto e (iii) especificidade de ativos. São fatores que influenciam as condições em que certos tipos de revisão são possíveis em detrimento de outras.

É interessante observar nas três origens de resistência institucional a existência de elementos característicos de processos de retroalimentação positiva, dependendo dos constrangimentos e incentivos determinados pelo arranjo institucional vigente.

I - Problemas de coordenação

Parte-se do pressuposto que as instituições existem para resolver o problema da coordenação entre os diversos atores, conduzindo as expectativas acerca do comportamento entre uns e outros. Se as instituições são vistas como uma situação de equilíbrio, vez que os atores coordenam suas ações por elas, não existe teoricamente incentivos para alterar esse

padrão de comportamento. Além do mais, como é muito comum, qualquer possibilidade de revisão sofre resistência quanto há múltiplos atores envolvidos. Isso significa que a coordenação estabelecida por um arranjo institucional costuma isolar o sistema político de iniciativas de revisão, pois mais complicado é coordenar-se em torno de alternativas. Portanto, problemas de coordenação são de duas naturezas: a coordenação estabelecida pelas instituições e a coordenação dificilmente estabelecida para revisar ou modificar instituições.

II - Pontos de veto (*Veto Points*)

Esse processo foi formalizado por Tsebelis (2002) e trata mais da mudança de políticas. A idéia básica é a de que indivíduos ou atores coletivos têm poder de veto e usam esse atributo a favor dos próprios interesses, mais especificamente vetando políticas que vão contra esses interesses. Um dos argumentos de Tsebelis é o de que um incremento no número de pontos de veto ou de agentes de veto (*veto players*) tenderá a aumentar o nível de estabilidade de uma política, tendo em vista a elevação no nível de coordenação entre os agentes. Entretanto, para Pierson, mais importante que o número de pontos de veto é a averiguação de sua estrutura. Nesse sentido, as estruturas institucionais são importantes para as características dos processos de decisão, que podem acompanhá-las. Assim, os pontos de veto são pontos efetivos de decisão política em uma dada arena institucional. As diferentes formas assumidas por uma ordem institucional, ou seja, o conjunto de regras que ditam o modo de escolha dos responsáveis pelas decisões e a forma como as decisões públicas são tomadas são relevantes.

III - Especificidade de ativos (*Asset Specificity*)

Tal processo ocorre em um contexto de intertemporalidade e se refere ao grau no qual os ativos podem ser reempregados em usos e por usuários alternativos, sem sacrifício do valor produtivo. Isto é, quando se opta por um tipo de transação é necessário avaliar em que grau os ativos podem ser reaplicados sem perda de valor em outros projetos no caso dos contratos serem quebrados. Com base nesse conceito, indivíduos e organizações adaptam-se a arranjos institucionais e esse movimento torna qualquer tentativa de reversão ou revisão não atrativa, tendo em vista as expectativas de que tais regras sejam mantidas (Pierson, 2005, p. 145). Observando-se o processo de adaptação como espécie de investimento, se esse for elevado em determinados ativos específicos, os atores enxergarão que qualquer possibilidade

de mudança institucional implicará elevados custos, colocando em risco a aplicação de recursos (econômicos, de poder, de influência, etc), favorecendo, assim, a persistência institucional.

Interessante observar que a especificidade dos ativos está fortemente ligada à noção de custos de transação¹⁴.

Segundo Dixit (1996, p.38), “qualquer coisa que impeça a especificação, o monitoramento ou a capacidade de aplicação sobre uma transação econômica é um custo de transação”. Os custos de transação oferecem uma estrutura conceitual para analisar uma grande quantidade de problemas relativos a mercados, a organizações e à política. Nesse sentido, um dos principais pontos de análise na perspectiva dos custos transacionais está nas estruturas de governança, uma vez que estas podem influenciar a magnitude e a forma que esses custos terão em uma dada interação. Diferentes estruturas implicam diferentes custos. Quando se refere aos custos transacionais políticos, significa relacionar os custos transacionais que surgem nas interações entre os atores políticos e não custos impostos a esses no mercado econômico (Epstein e O’Halloran, 1999).

Os custos transacionais políticos relacionam-se com o poder de decisão sobre os parâmetros que serão determinados aos dispositivos legais, ou seja, à regulamentação (uma espécie de *asset specificity*). Do lado do governo, além da preocupação fiscal, existe o interesse de conduzir os fundos de pensão para a consecução de seus objetivos de política econômica, tendo em vista que são grandes investidores. De sua parte, os agentes privados, por causa de sua não-autonomia em relação às suas escolhas no mercado de bens e serviços¹⁵, são induzidos a se confrontar com a necessidade de desenvolver estratégias de atuação junto ao processo político, complementando suas estratégias convencionais de mercado (Monteiro, 2004).

Tomando-se por base que qualquer política de governo é um jogo dinâmico, inevitavelmente surgem custos de transação políticos, pois os atores fazem movimentos estratégicos em que manipulam ações e regras. Logo, a formulação da política também deve

¹⁴ A noção de custos de transação compreende o “preço” a ser pago na negociação dos interesses em conflito, bem como aquele relativo à organização e articulação dos interessados, com vistas à consecução de seus objetivos comuns (Bruna, 2003). Tal preço pode ser encarado tanto do ponto de vista econômico como do político.

¹⁵ A não-autonomia dos agentes privados significa que “na extensão em que eles têm seus conjuntos de escolhas condicionados por uma variedade de decisões estabelecidas no processo político em que se define o fluxo de regulação ou política econômica (...)” (Monteiro, 2004, p.17).

ser considerada como um processo contínuo, imperfeito, incompleto, de dinâmica poderosa, porém lenta. Em decorrência dessa natureza, a análise da política que envolve o exame dos custos transacionais procura entender a evolução das estruturas de governança existentes para lidar com eles (Dixit, 1996). Tais limitações do processo de formulação das políticas públicas, em face das instituições vigentes, podem ser removidas ou flexibilizadas ao longo do tempo, principalmente quando oportunidades de reformas ganham força no cenário.

A abordagem de custos de transação contribui para a compreensão do modo pelo qual grupos de interesse podem controlar poderes desproporcionais a sua representatividade e com isso amoldar as instituições a seus próprios interesses. Nesse sentido, essa perspectiva une-se à teoria olsoniana, quando parte do pressuposto de que pequenos grupos de pressão têm maior capacidade de organização e, portanto, possuem maiores condições de sucesso em suas ações do que grandes grupos que lutam por medidas que beneficiam um número maior de pessoas. As dificuldades de coordenação dos grandes grupos advêm de não possuírem força e agilidade necessárias para neutralizar as ações de grupos menores, que acabam vencendo a maior parte das disputas. Por isso, seria equivocado acreditar no surgimento de um equilíbrio natural, pregado pelos pluralistas, resultante do embate dos grupos de interesse, revelando-se o processo decisório como um jogo irregular e aleatório, incapaz de ser controlado pela mera atuação desses grupos (Bruna, 2003).

As causas identificadas dessa supremacia repousam não só na distribuição desigual dos custos e benefícios das mudanças empreendidas, como também na assimetria existente entre esses grupos na distribuição de informações sobre tais mudanças.

2.3.2 Desenvolvimento Institucional de Pierson

Pierson defende a idéia de “desenvolvimento institucional”, dando ênfase à forma pela qual prévios arranjos institucionais podem conduzir ou constranger esforços posteriores que conduzam à inovação institucional. Significa dizer que é possível verificar que nos arranjos institucionais estabelecidos pode haver condições estruturantes para sua própria revisão (Pierson, 2005, p.134). Assim, no estudo das instituições, mais que enfatizar os fatores da resistência ou da mudança, *stricto sensu*, torna-se relevante dar atenção à maneira pela qual prévios arranjos institucionais podem conduzir ou constranger posteriores esforços relativamente à inovação.

Na seção anterior, verificamos as origens da resistência institucional. Nesta seção descreveremos um conjunto de circunstâncias que, segundo o autor, conduziriam a formas particulares de mudanças institucionais, entre as quais: (i) *Critical Junctures*, (ii) Grupos marginalizados; (iii) *Overlapping Processes*, (iv) o papel dos empreendedores e (v) Isomorfismo Institucional.

I - *Critical Junctures*

As instituições são freqüentemente vistas como estáveis até surgirem momentos específicos por meio dos quais ocorrem oportunidades de reforma institucional, seguidos, posteriormente, por novos e longos períodos de estabilidade. São críticos, pois estabelecem novos arranjos institucionais em caminhos (*paths*) ou trajetórias, as quais impõem novas dificuldades para sofrerem alteração.

II - Grupos marginalizados

Representam grupos excluídos do processo decisório amparado pelo arranjo institucional vigente e que, portanto, têm maiores interesses em fomentar revisões que permitam a mudança dessa condição.

III - *Overlapping Processes*

Entre os vários atores e instituições políticas, que interagem ou mesmo que fazem parte de determinado subsistema político-administrativo, pode haver pontos de atrito e de disputa que têm condições de dinamizar movimentos de mudança que permaneceriam latentes na ausência desses pontos de fricção.

IV – Os empreendedores

Esses agentes são capazes de controlar a agenda do grupo que é responsável por tomar a decisão e de estruturar o problema de forma a torná-lo especialmente atrativo ou urgente, propiciando a passagem de uma idéia da agenda pública para a agenda decisória. Os empreendedores também podem ser agentes de mobilização e de organização da ação coletiva de grupos excluídos, colaborando para a mudança da agenda política e alçando uma questão localizada a um patamar de maior visibilidade.

V - Isomorfismo Institucional

No tocante ao problema da origem e mudança das instituições, a sua criação ou mudança pode ser entendida não tanto pelo incremento da eficácia que elas proporcionam, mas pela legitimidade social de que elas são depositárias. A sua continuidade no tempo obedece à lógica da “adequação social” ou “isomorfismo institucional” (Powell e Dimaggio, 1991), em contraposição à lógica da instrumentalidade, na medida em que a funcionalidade ou disfuncionalidade das instituições não são elementos cruciais para se aferir a sua longevidade. A questão que se põe é: o que ou quem confere legitimidade e adequação social a determinados arranjos institucionais em detrimento de outros.

2.4 A formação da agenda como etapa de análise

O processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*), traz à tona a maneira pela qual, num determinado momento, uma questão específica se torna importante, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. Nesse sentido, serão adotadas duas formulações teóricas: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (2003), e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993).

Esses modelos apresentam grandes similaridades, complementando-se em alguns pontos. Baumgartner e Jones (1993), por exemplo, realizam uma análise da dinâmica institucional, elemento que não está destacado no modelo de Kingdon (2003). Ambos tratam do processo decisório enfatizando as idéias que movem soluções e problemas, tratadas de forma independente, ou seja, sem relação de causa e efeito. Importante notar ainda que os dois modelos de *agenda-setting*, de que nos utilizaremos nesta pesquisa, abordam tanto a ação individual (*policy entrepreneurs*) quanto a estrutura (sistema político e subsistemas de comunidades), permitindo vislumbrar restrições e oportunidades de mudança. As diferenças residem nas ênfases que os modelos depositam em determinadas características do processo.

Discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e a maneira pela qual as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal. Focalizar a formação da agenda de um governo, compreender como questões se tornam relevantes num determinado

momento, mobilizando esforços e recursos, são questões que se tornam relevantes para os objetivos desta pesquisa.

Neste trabalho, portanto, as teorias de formação de agenda terão como principal função dar suporte à construção metodológica da pesquisa, na medida em que contextualizarão os movimentos das hipóteses escolhidas para estudar o arcabouço regulatório e de fiscalização dos fundos de pensão. Portanto, o processo de formação de agenda será importante no estudo da seqüência de momentos em que as hipóteses e os processos causais interagirem, resultando em resistência ou mudança do arranjo institucional em análise.

2.4.1 Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003)

A partir do modelo de decisão organizacional *garbage can model*¹⁶, desenvolvido por Cohen *et all* em 1972, Jonh Kingdon apresentou em 1995 um aprimoramento de um trabalho anterior, de 1984, ambos abordando as razões que conduzem um problema à agenda governamental¹⁷ e a forma com que são geradas suas alternativas de solução. Além disso, existem um subconjunto de questões, que podemos chamar de agendas especializadas - como as agendas específicas da área de previdência - refletindo a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Segundo o autor, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. Tal alteração da agenda é o resultado da convergência de três fluxos.

O primeiro é o fluxo dos problemas (*problems stream*) e relaciona-se com as deficiências estruturais, conjunturais ou mesmo circunstanciais representadas por crises e tragédias variadas que ocorrem por razões de desleixo, falta de recursos, falta de manutenção ou mesmo desonestidade, tais como: quebra de sistemas financeiros, graves acidentes em meios de transportes, escândalos políticos envolvendo corrupção, altos custos de manutenção de sistemas administrativos ou de prestação de serviços públicos. Enfim, situações que chocam a opinião pública e clamam por soluções imediatas.

¹⁶ “Modelo da lata do lixo”. Este modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambigüidade, nas quais estão presentes três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. (March e Olsen, 1972).

¹⁷ A agenda governamental, para Kingdon (2003, p.3), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento.

Deve-se levar em conta a forma com que são reconhecidas e em que condições tais situações passam a ser definidas como problema. Em geral, elas são trazidas à atenção das pessoas e do Estado por uma série de indicadores sociais e econômicos, ou são outros tipos de situações que venham a se constituir como problemas - crises, desastres, escândalo - denominados por Kingdon como eventos-foco. Podem também ser conseqüências de mecanismos de retroalimentação e de avaliação dos programas e políticas implementados (Kingdon, 1995, p. 19).

O segundo é o fluxo das propostas (*policies stream*), formuladas e desenvolvidas por especialistas e ativistas, devido à acumulação de conhecimento acadêmico e prático (*policy communities*). Esse fluxo é guiado pelos valores sociais e construído com base na persuasão e na difusão de novas idéias. Kingdon enfatiza a centralidade das idéias, das interpretações, da argumentação no processo de formulação das políticas.

Por fim, o terceiro fluxo é o político (*political stream*), produzido pelos partidos, grupos de interesses e pelo aparato governamental burocrático. É um fluxo sensível à opinião pública, ao resultado das eleições e, principalmente, às trocas em postos e cargos-chave do poder Executivo e Legislativo, fatores que se combinam e recompõem as forças e o direcionamento político. Nesse fluxo, assumem posição de destaque o Presidente da República e o alto escalão da burocracia. O primeiro, por manejar recursos institucionais (principalmente o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública. O Presidente é considerado por Kingdon o ator mais forte na definição da agenda. O alto escalão da burocracia (ministros e secretários-executivos de ministérios, por exemplo), além de inserir novas idéias na agenda, pode ajudar a focalizar a atenção numa questão já existente. Embora central ao processo de *agenda setting*, a alta administração tem menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação.

Determinadas circunstâncias e tempos críticos forçam a abertura de janelas de oportunidade, mais comumente em razão de graves problemas - eventos-foco - ou por mudanças significativas na corrente política. Mudanças na agenda acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado por Kingdon (2003, p.172) como *coupling*. Quando dessa junção ou convergência dos fluxos, as propostas de soluções se aproximam dos problemas e se compõem com as forças da corrente política, aumentando em muito a probabilidade de uma proposta ser aprovada e assim vir a mudar o *status quo* em

determinado campo das políticas públicas (Kingdon 1995, p. 15-20). As circunstâncias que possibilitam a junção dos fluxos são as janelas de oportunidade (*policy windows*).

Essas janelas se abrem, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e políticas. Segundo Capella (2004, p. 30):

“No interior destes dois fluxos, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como nas situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário (nos momentos de inclusão de propostas, por exemplo). Outros eventos - ou janelas - se desenvolvem de maneira imprevisível. Assim, a oportunidade de mudança na agenda pode se dar tanto de forma programada quanto de maneira não-previsível.”

Outro componente destacado por Kingdon que atua sobre a mudança de agenda é a figura do empreendedor. O empreendedor é o

“indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar idéias de outros indivíduos e grupos, ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas idéias (...) são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas (Capella, 2004, p. 31).

Tais atores podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). Os empreendedores conseguem “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas (Kingdon, 2003, p.182).

Inicialmente, Kingdon estabelece que os fluxos são independentes entre si, têm regras e dinâmicas próprias, cada uma pode ajudar a promover ou demover a possibilidade de acesso de um problema específico à agenda governamental. Entretanto, na última revisão de sua obra, o autor rediscute essa independência dos fluxos, aceitando a hipótese da existência de conexões em outros momentos além daqueles em que se opera a união dos fluxos. Abrem-se, então, possibilidades para que eventos em um fluxo possam influenciar acontecimentos nos demais fluxos, investigando convergências durante o processo e não apenas no estágio final de formação da agenda.

Observa-se, segundo Capella (2004, p. 40) que o modelo de Kingdon:

“...não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios seqüenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são

desenvolvidas sob medida para aquele problema, sendo então implementadas e revistas. O modelo focaliza a dinâmica das idéias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Rompendo com esquemas interpretativos deterministas, o modelo assume uma lógica contingencial. A mudança na agenda depende da combinação de problemas, soluções e condições políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança.”

Para o modelo de *multiple streams*, compreender por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são negligenciadas é mais importante do que prever mudanças na agenda (Kingdon, p.222).

2.4.2 Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993)

O modelo de equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*), desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993; 1999), enfatiza, ao mesmo tempo, o processo de *agenda-setting* e a dinâmica institucional na qual as idéias são geradas e difundidas. Além disso, o modelo permite uma análise tanto de períodos de estabilidade, quanto de momentos de rápida mudança no processo de formulação de políticas públicas.

Segundo os autores, as agendas passam por longos períodos de estabilidade, nos quais as mudanças se processam de forma lenta, incremental. Estes intervalos de equilíbrio são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Baumgartner e Jones sustentam que os *punctuations* surgem devido ao que eles denominam *feedback* positivo, ou seja, questões que se tornam importantes, atraem outras questões, difundindo-se rapidamente num efeito cascata. Quando isso acontece, novas idéias se disseminam e tomam o lugar antes ocupado por antigas idéias, abrindo espaço para novos movimentos políticos.

Sempre levando em consideração que o Estado não é uma figura monolítica, nele podemos encontrar diversos contextos em que operam os fenômenos de agenda. Justamente pelo fato de haver uma multiplicidade de questões políticas, é que os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos.

De acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (1993), muitas questões recebem atenção nos subsistemas e lá permanecem. Outras questões ultrapassam os limites dos subsistemas, promovendo mudanças na agenda dos líderes governamentais (macro-sistema). Enquanto os subsistemas processam as questões de forma paralela, o macro-sistema ocupa-se de poucas questões proeminentes (Capella, 2004). Isso geralmente ocorre quando, no subsistema, os indivíduos participantes do processo decisório compartilham aspectos em

comum sobre uma questão, ou seja, como caracterizam os autores, um conjunto de interesses predominantes, espécie de monopólio de políticas (*policy monopoly*).

Segundo Baumgartner e Jones, compreende-se que a definição das questões depende do seu desenvolvimento a partir do contexto institucional, o qual pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras. Portanto, a chave para a compreensão dos períodos de estabilidade e mudança reside na forma como uma questão é definida.

Dessa forma, esses monopólios podem ser definidos por meio de dois aspectos básicos:

I - uma estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido);

II - um conjunto de idéias fortemente associadas com a instituição, relacionadas com os valores políticos daquela comunidade, instrumentalizado por meio do conceito de *policy images* (Baumgartner e Jones (2005, p.25).

Acerca das *policy images*, Capella (2004, p.48) nos elucida:

“As *policy images* são as idéias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo o que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macro-sistema. Isso significa que quando uma imagem é largamente aceita, um monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências com relação ao entendimento de uma política, defensores de uma idéia focalizam determinadas imagens enquanto seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio.”

Com relação ao desenvolvimento das *policy images*, os autores exemplificam este tipo de situação na questão nuclear norte-americana: enquanto a imagem predominante estava associada ao progresso econômico e científico, um *policy monopoly* existia em torno desta questão. No entanto, a partir do momento em que a imagem muda, focalizando as ameaças de segurança e degradação ambiental, o monopólio em torno desta questão se esgotou. Novas imagens podem atrair novos participantes (ou afastá-los), bem como criar oportunidades para promover questões (ou desencorajar outras).

A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macro-sistema em torno de uma questão. Quando uma imagem ou um entendimento sobre uma política efetua a ligação entre o problema e uma possível

solução, a atenção do governo é capturada (Baumgartner e Jones, 1993, p.27). Por exemplo: quando há um entendimento de que condições indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se atribui ao governo a responsabilidade pelo dano. Ao contrário, quando as mesmas condições são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal e a questão tem grandes possibilidades de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de condições em problemas (Capella, 2004).

Outra questão importante levantada pelos autores é a jurisdição. Algumas questões estão associadas à jurisdição de uma única organização (ou órgão), enquanto outras podem estar submetidas a várias jurisdições ao mesmo tempo. Assim, ao mesmo tempo em que os formuladores de políticas procuram assegurar um *policy monopoly*, procuram também influenciar os órgãos que têm jurisdição sobre essas questões. Um órgão pode ser refratário aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, enquanto outro pode aceitar a imagem. Portanto, observa-se uma forte vinculação entre a procura de arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções e a criação de *policy images* (Baumgartner e Jones, 1993, p. 32).

Para garantir a conexão entre soluções e problemas, assim como no modelo de Kindgon, também é enfatizada a ação dos empreendedores, assegurando que mudanças sejam produzidas na agenda (Capella, 2004, p.57).

Assim, a tendência observada nos subsistemas é a de mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio. Em muitos subsistemas as decisões são dominadas por um número pequeno de participantes, que compartilham um entendimento comum (*policy image*) sobre uma questão, e criam monopólios (*policy monopolies*), limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas idéias. Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo, isto é, pouco ganho dos atores políticos com relação aos investimentos.

Como se processa a mudança ou quando se tem a chance de provocá-la? O equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança, chamados de “momentos críticos”. Esses momentos têm início quando a atenção a uma questão rompe os limites do subsistema e chega ao macro-sistema político. A percepção dos problemas, os eventos que focalizem atenção ou mesmo a opinião pública, por exemplo, podem levar uma questão a furar os limites de um subsistema, ascendendo ao macro-sistema. Sobre a compreensão do ambiente oferecido pelo macro-sistema, pode-se observar o seguinte:

“Ao contrário dos subsistemas, os macro-sistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes *policy images*) e feedback positivo. Quando uma questão ascende ao macro-sistema, o subsistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público a uma questão pode levar à introdução de novas idéias e novos atores naquele subsistema. Além disso, os “momentos críticos” podem estabelecer novas *policy images* e reorganizações institucionais (novas *policy venues*) que reestruturam o subsistema. Essas novas idéias e instituições tendem a permanecer no tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no subsistema que, após algum tempo, tende a voltar à estabilidade” (Capela, 2004, p. 51)

Capítulo 3

Hipóteses

Este capítulo apresenta as hipóteses levantadas para responder à questão do porquê os órgãos responsáveis pelas normas e pela fiscalização dos fundos de pensão não sofreram mudanças significativas desde a sua criação.

Quatro hipóteses básicas foram eleitas para construir a resposta:

1. Desenho da matriz institucional ;
2. Atuação dos grupos de interesse;
3. Controle da Presidência da República;
4. Uso político dos fundos de pensão.

3.1 Desenho da matriz institucional

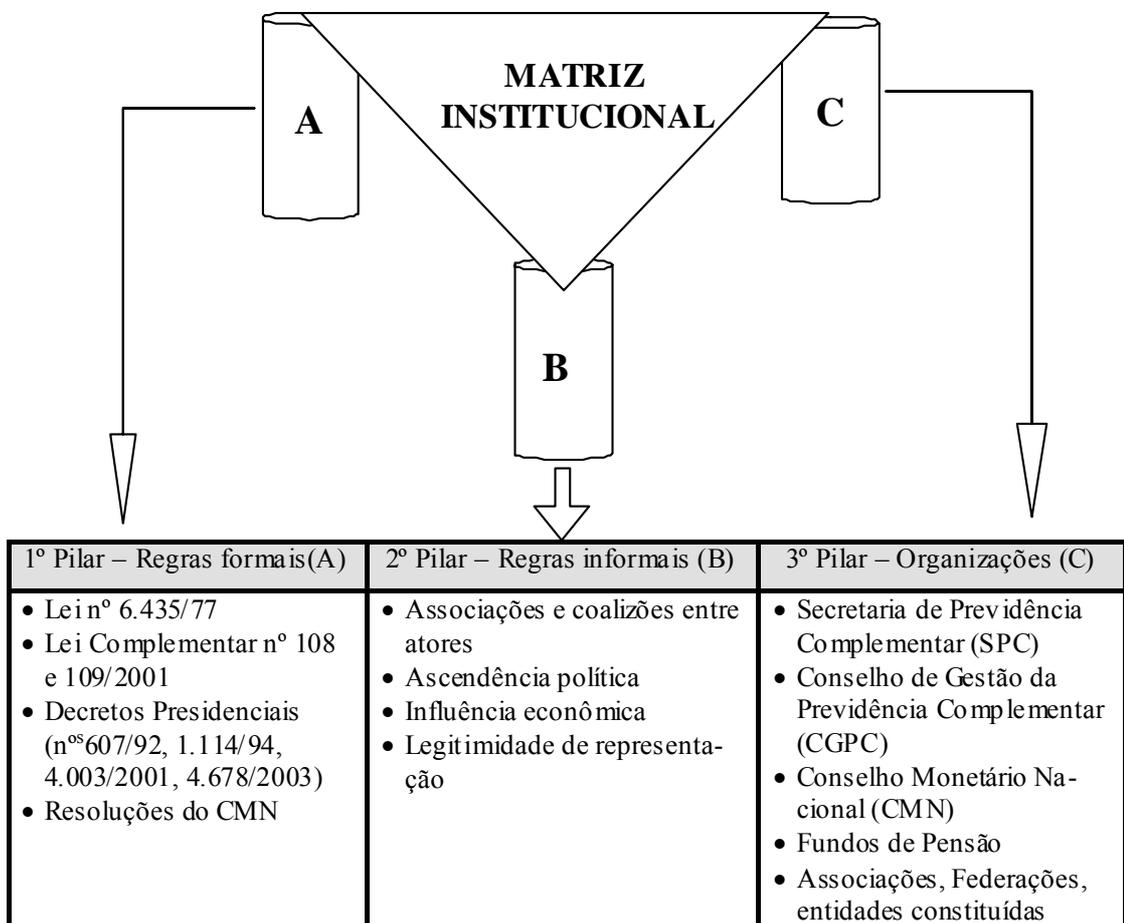
O conjunto de políticas atinentes aos fundos de pensão molda um subsistema específico no âmbito das políticas públicas e, portanto, gera sua própria rede de atores. A sua diversidade se destaca pelo fato de que vários agentes ou grupos fazem parte de outros subsistemas, como, por exemplo, as instituições financeiras e as companhias abertas, bem como seus respectivos órgãos reguladores. Portanto, cada grupo envolvido possui uma pauta própria, por meio da qual tenta atender seus interesses, e, sem dúvida, repercuti-los politicamente. Essa estrutura de redes, à semelhanças das *issues areas* de que trata Melo (2002, p.13), “exibe um padrão específico de interação estratégica entre os atores e uma estrutura de conflito político característica”.

Nesse sentido, defendo que as pautas de atuação dos grupos de interesse são construídas levando-se em conta a forma como o poder é estratificado e o formato das arenas decisórias existentes, ou seja, como são institucionalizadas as relações. Tal noção tem ligação direta com o conceito de matriz institucional, que é a representação do conjunto de instituições (regras, normas e convenções) e organizações que dão materialidade às relações sociais.

Portanto, a hipótese que proponho é a de que o desenho da matriz institucional dos fundos de pensão foi determinante para que o modelo organizacional, formado pelo CGPC e pela SPC, se perpetuasse ao longo de tantos anos.

Para o entendimento do desenho dessa matriz institucional é necessário, preliminarmente, descrever os pilares que lhe dão sustentação, conforme a tipologia estabelecida no capítulo 2.

Figura 4
Matriz Institucional dos fundos de pensão – Pilares



O primeiro pilar é formado pelos marcos regulatórios que definem as funções dos fundos de pensão e o papel de todos os órgãos de Estado envolvidos direta ou indiretamente na atividade da previdência complementar, bem como delimitam a ação dos grupos de interesse, na medida em que determinam as responsabilidades e direcionam a defesa de direitos.

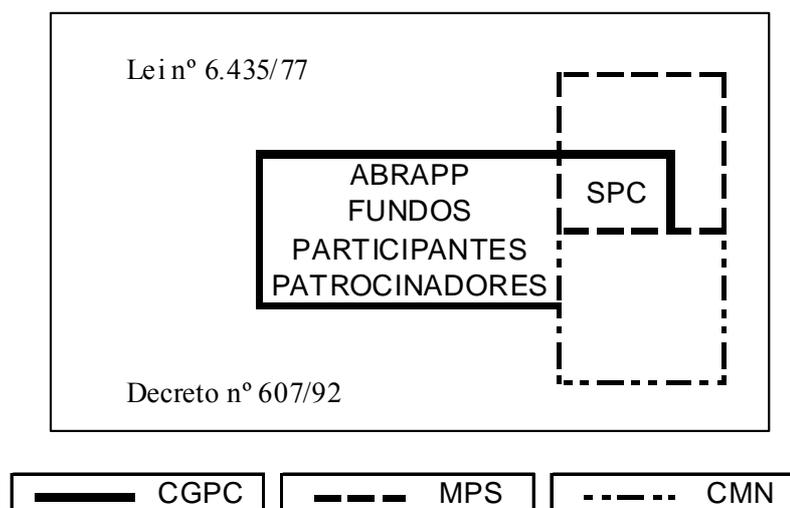
O segundo pilar é formado pelas estratégias dos agentes que fazem parte dessa matriz e envolvem formas de acesso ao poder decisório tal como associações e coalizões entre os agentes, ascendência política, influência econômica, legitimidade de representação e quaisquer outras manifestações que não estão formalizadas, mas cuja dinâmica muitas vezes determina mudanças, até mesmo nas regras formais (North, 1990).

O terceiro pilar é formado pelas organizações que participam da matriz. Tais organizações podem ser do Estado ou privadas, destacando-se o fato de que ambas podem ser criadas, modificadas ou desconstituídas ao longo do tempo.

Dados os pilares, qual seria, então, o desenho da matriz institucional?

Para a construção da hipótese, tomaremos como base os aspectos formais que sustentam a matriz, ou seja, as regras formais e as organizações. Por meio da figura 5 pode-se observar o modelo do que será reconhecido nessa pesquisa como “desenho da matriz institucional”. A figura representa uma espécie de “fotografia” do ambiente político e institucional que envolve o assunto “fundos de pensão”, no período que vai de 1977 até 1992. Desse modo, o desenho original da matriz dos fundos de pensão foi consubstanciado por meio da Lei nº 6.435/77, que criou a estrutura normativa e o modelo organizacional estatal, e pelo Decreto nº 607/92, que determinou a formação do CGPC.

Figura 5
Desenho da matriz institucional dos fundos de pensão
(1977-1992)



Como já foi dito, a Lei nº 6.435/77 provocou a criação do CGPC e da SPC como órgão normativo e fiscalizador, respectivamente, e delegou ao CMN as diretrizes de investimentos dos fundos. Significa dizer que a citada lei criou as três instâncias decisórias, ou campos de regulação: (i) o próprio CGPC, que inclui grupos privados e públicos; (ii) a Previdência, cuja representação maior está na atuação da SPC; e (iii) o CMN, que se conecta às outras duas instâncias por meio dos demais órgãos do governo, liderados pelo Ministério da Fazenda (Fazenda). O Decreto nº 607/92, por sua vez, estabeleceu, naquele momento, quais agentes participariam de uma dessas arenas, no caso o CGPC¹⁸.

As regras informais, de acordo com essa tipologia, atuam no sentido de modificar ou redesenhar a matriz institucional, orientando as ações estratégicas dos grupos de interesse.

O desenho da matriz institucional reflete, portanto, a influência mútua entre cada uma das instâncias decisórias e dos seus respectivos participantes. E esse desenho tem determinado a forma como as organizações barganham poder, apresentando interesse crítico em perpetuar o sistema.

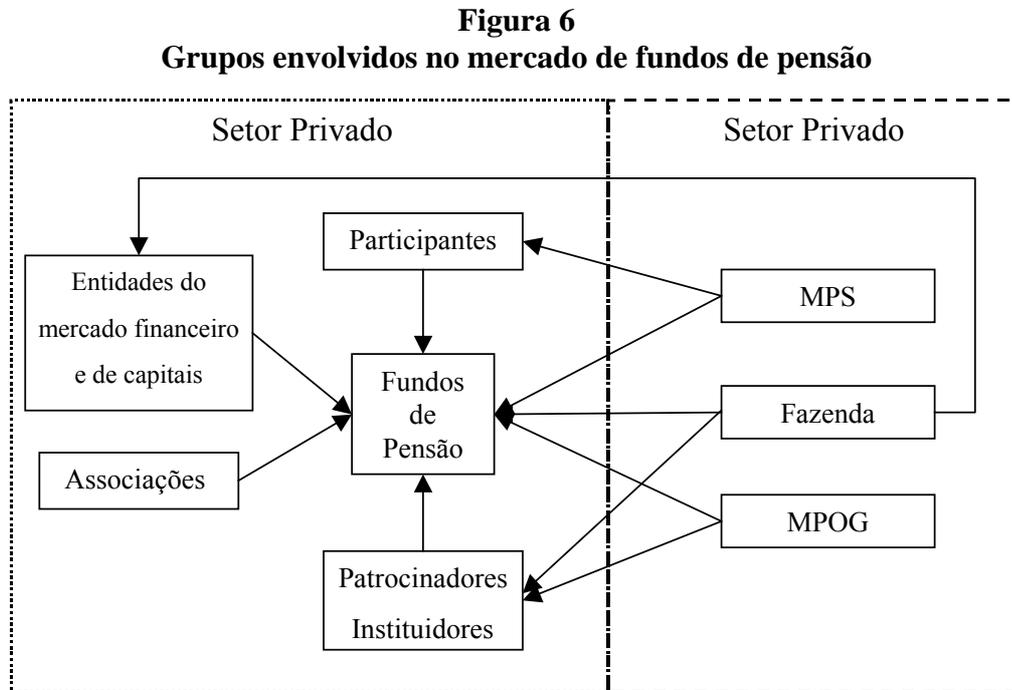
Desde sua forma original, as modificações ocorridas no desenho da matriz institucional dos fundos de pensão apresentaram trajetórias não revertidas no ponto de vista do CGPC e da SPC. Ademais, a presença do CMN nesse desenho também colabora para o difícil processo de reversão dessa realidade, tendo em vista que aquele colegiado apresenta um desenvolvimento institucional marcado por características de dependência da trajetória (Calmon e Silva, 2006). Nesse aspecto, os grupos de interesse que têm acesso ao processo decisório formam uma complexa teia de interdependência, revelando, neste particular, fortes características de dependência da trajetória.

3.2 Atuação dos grupos de interesse

A hipótese aqui aventada busca explicar a *atuação dos grupos de interesse* na manutenção das arenas decisórias dos fundos de pensão, especialmente o CGPC e a SPC.

¹⁸ I- Ministro de Estado da Previdência Social; II- Secretário Nacional da Previdência Complementar; III- dois representantes de entidades fechadas de previdência privada; IV- dois representantes de participantes de entidades fechadas de previdência privada; V- dois representantes de patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada; VI- um representante da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada - Abrapp.

No subsistema dos fundos de pensão podemos observar uma grande quantidade de atores que interagem entre si e com o aparato institucional estabelecido. A divisão principal ocorre entre grupos de interesse do setor público e do privado, conforme Figura 6 a seguir:



A figura mostra uma série de inter-relações entre diversos grupos que, de forma organizada ou não, possuem interesses diretos sobre as atividades dos fundos de pensão.

Não tem sido comum atribuir essa denominação para os agentes de Estado. Entretanto, nesta pesquisa, como já dito anteriormente, trabalha-se com a noção de que o Estado não é uma entidade monolítica, capaz de definir, de forma autônoma e única, o desenvolvimento das políticas. Parte-se da idéia de que há uma diversidade de subsistemas políticos, os quais agregam um conjunto de atores, inclusive de outros subsistemas. Portanto, diferentes órgãos de governo podem assumir a característica de grupos de interesse, bem como da forma como interagem.

Os principais agentes do governo que estão ligados ao subsistema dos fundos de pensão fazem parte de dois eixos de atuação: a política previdenciária e a política monetária e fiscal. Fazem parte do primeiro eixo os órgãos vinculados ao Ministério da Previdência Social (Previdência), especialmente a SPC. Do segundo eixo de atuação, fazem parte, hoje, a Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A Fazenda e o MPOG possuem interesses específicos na consecução da política econômica, além do que ambos participam da decisão sobre as diretrizes de investimento dos fundos de pensão, via CMN. Por meio dessa prerrogativa, a Fazenda é importante mediador do comportamento dos agentes do mercado financeiro e de capitais em relação aos fundos de pensão e vice-versa. Nesse sentido, qualquer política de alongamento da dívida pública, política de fomento à atividade produtiva ou de crescimento econômico que possa contar com recursos de fundos de pensão interessa sobremaneira à Fazenda. Além disso, o interesse em ter os fundos de pensão como parceiros também se fixa no fato de que o Governo Federal dispõe de recursos orçamentários cada vez mais limitados¹⁹.

O mesmo ocorre com o MPOG, relativamente aos patrocinadores de fundos que são estatais e as entidades de previdência. Nesse caso, a preocupação do ministério é com relação ao equilíbrio fiscal, tendo em vista os gastos das estatais na manutenção dos planos de benefícios por meio dos repasses mensais aos fundos.

Pode-se perguntar: e os órgãos da Previdência? Assumem a condição de grupos de interesse? Os órgãos da Previdência naturalmente atuam e se relacionam com os demais atores privados por meio de normas e de procedimentos de fiscalização, assim como têm de cuidar da política de previdência social. Portanto, o pressuposto é o de que os interesses desses órgãos têm natureza ligada à sua missão institucional.

Pelo setor privado, além dos próprios fundos de pensão, existem:

- a) participantes (e assistidos), que são aqueles que aderem aos planos previdenciários e recebem os benefícios, conforme o caso;
- b) os patrocinadores, que são empresas ou grupo de empresas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas que instituam para seus empregados ou servidores plano de benefícios de caráter previdenciário;
- c) instituidores, pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, que têm por finalidade oferecer plano de benefícios previdenciários aos seus associados;
- d) as associações podem ser aquelas ligadas a interesses corporativos ou profissionais, de entidades ou grupos diretamente ligados às atividades dos fundos de pensão;

¹⁹ Exemplo disso é a disposição do governo de contar com recursos de mercado para alavancar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Como gozam de isenção tributária para investir em infra-estrutura, fundos já se preparam para aportar recursos em áreas como energia elétrica, saneamento e concessões rodoviárias.

e) No grupo de instituições financeiras e empresas estão agrupados:

- Bancos;
- Corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários;
- Administradores e gestores de fundos de investimentos;
- Empresas abertas
- Bolsas (Bovespa, BM&F);
- Consultorias
- Demais instituições ligadas ao mercado financeiro e de capitais.

Os participantes, patrocinadores e instituidores acima mencionados possuem uma ligação natural; sustentam o sistema de previdência complementar. As associações, instituições financeiras e empresas já assumem uma posição mais corporativa, organizando-se para influenciar direta ou indiretamente as decisões dos fundos de pensão.

Nesse sentido, será importante avaliar a atuação desses grupos nas instâncias decisórias, mas especialmente no CGPC, colegiado que é a grande arena de disputas por espaços de poder dentro do governo, na área de previdência complementar. Por meio do CGPC, grupos de interesse poderiam influenciar distintos segmentos e estágios do processo decisório de políticas e disposições normativas. Para os dirigentes e burocratas do governo, o vínculo serviria para obter informações, legitimação, aquiescência ou mesmo certo grau de subordinação. Aparentemente, haveria uma espécie de dualismo de interesses na arena de debates do CGPC, onde, formalmente, todos estariam dispostos a contribuir para a higidez do mercado de fundos de pensão, mas, na realidade, competem pela obtenção de vantagens dentro dos círculos de seus interesses.

Os grupos de interesse, ou seja, *aqueles que podem* se beneficiar preferencialmente de uma determinada decisão de política, atuam no sentido de fazer parte da esfera do *como* e do *onde* se decide, de forma a repercutir favoravelmente sobre *o que* se decide.

3.3 Controle da Presidência da República

A terceira hipótese do trabalho é a de que o controle da Presidência da República deu suporte à manutenção do modelo organizacional do CGPC e da SPC. Esse controle, no âmbito desta dissertação, será visto pelo ponto de vista da autoridade e do poder de agenda.

A questão da autoridade faz referência ao controle da burocracia. Deve-se ressaltar que toda a cúpula da Previdência e do CMN são livremente nomeados e exonerados pela Presidência da República, sem qualquer interferência (formal) por parte do Legislativo.

Uma das características principais do CGPC é a co-participação de agentes públicos e agentes privados, tendo a Presidência uma vantagem: a flexibilidade de se publicar, a qualquer momento, novo Decreto que altere a composição daquele Conselho. Ao longo dos anos a Presidência da República alterou várias vezes a composição do CGPC, procurando manter representações que se ocupavam das políticas previdenciária, fiscal e monetárias. Daí a importância de se manterem atadas a essa estrutura a hierarquia e a autoridade presidenciais, pois no subsistema dos fundos de pensão várias políticas de Estado se entrecruzam e, muitas vezes, dependem uma das outras. Deve-se destacar a figura da Casa Civil. Como estrutura intrínseca à Presidência, ela exerce um papel chave na articulação de interesses dentro do governo e com os demais poderes.

Autores como Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993) reservam grande influência ao papel desempenhado pelo Presidente. Este ator tem à sua disposição recursos institucionais, organizacionais e de atenção pública. Seu poder de agenda reverte-se em controle sobre o processo decisório, desde o processo legislativo até a regulamentação das leis aprovadas no Congresso. Isso ocorre especialmente em matérias de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61 da Constituição Federal), tais como as que dispõem sobre órgãos da administração pública. Nesse tipo de legislação, evidentemente, são explicitadas as atribuições e os deveres dos órgãos, bem como possíveis relações com os demais poderes. Desse modo, o Executivo define para si mesmo a delegação que o Legislativo deverá aprovar.

A questão da delegação conferida ao Executivo pelo Congresso Nacional é relevante. Os parlamentares, no momento da elaboração das leis, muitas vezes optam por legislar por meio de preceitos de ordem geral, determinando que as especificidades de cada setor devam ser reguladas pelas instâncias internas do Poder Executivo, mediante a aprovação de atos normativos (Menezello, 2002). Em parte, essa delegação é explicada tendo em vista que a participação do Executivo é exigida pela complexidade que envolve o tema

previdenciário, tornando-se materialmente impossível para o legislador ordinário prever todas as possíveis mutações sociais de forma a atender ao interesse público, o qual permeia a prestação de serviços e as atividades do mercado regulado.

Essa tendência cada vez menos restrita, que determina uma quantidade progressivamente maior de normas regulamentadoras a agências governamentais, pode, em muitos casos, propiciar o abuso de poder discricionário. Isso se deve ao fato de que a edição de normas confere ao Poder Executivo uma participação mais que ativa no processo legislativo, uma vez que esses instrumentos são igualmente criadores de regras gerais, as quais, em tese, deveriam fazer cumprir as leis aprovadas no Congresso. Assim, como afirma Epstein e O'Halloran (1999), o Congresso muitas vezes negligencia o problema do *bureaucratic drift*, ou seja, a habilidade das organizações burocráticas tomarem decisões diferentes daquelas preferidas pelos parlamentares e pelos próprios eleitores.

Se levarmos em consideração os outros modelos existentes na administração pública (ver pp. 22-23), o atual formato da organização estatal que cuida dos fundos de pensão oferece grande poder de manobra à Presidência, permitindo-lhe liberdade para vincular os interesses de governo às atividades dos fundos de pensão.

Retomando os comentários acima expostos, o interesse da Presidência em preservar o modelo organizacional atual está diretamente vinculado ao controle:

1º) das burocracias, por meio da coordenação de políticas e da liberdade de nomear e substituir elementos do alto escalão do Executivo;

2º) da agenda de reformas, seja do ponto de vista das leis, seja das normas regulamentadoras, determinando tanto seu ritmo como sua conveniência.

3.4 Uso político dos fundos de pensão

A quarta hipótese do trabalho é a de que o *uso político dos fundos de pensão* é importante barreira para qualquer mudança do modelo organizacional de Estado que cuida do segmento dos fundos de pensão.

Para os fins desta dissertação, o uso político está caracterizado pela aproximação de políticos nas estruturas internas dos fundos de pensão, assim como de grupos organizados internamente aos fundos. Aproveitando o poder econômico dessas instituições, os grupos se aproximam das estruturas de decisão do governo e, conseqüentemente, da política. Portanto, o

uso político pode ser tanto de interesse dos políticos, na realização dos seus projetos, como dos fundos, para se aproximar dos políticos e exercer influência em projetos de governo.

Este enfoque pode ser visto sob duas óticas:

a) a da formação de coalizões partidárias de apoio ao Executivo;

b) a da ascensão ao poder de movimentos organizados, oriundos dos participantes dos fundos de pensão, também vinculados politicamente.

Com relação às coalizões partidárias, o aspecto principal a ser observado é o de sua formação e sustentação, que ocorrem por meio de nomeações e indicações. Tal como ocorre com as empresas estatais, que são objeto de partilhas de poder entre os partidos políticos que dão sustentação ao governo no Congresso Nacional, as diretorias dos fundos de pensão ligados a estatais e órgãos governamentais são igualmente selecionadas para serem oferecidas em troca de apoio político.

A razão para isso é simples. Muitos fundos de pensão são mais ricos que as estatais e, portanto, dispõem de recursos suficientes para viabilizar projetos de interesse político-partidário ou simplesmente de interesse de lobbies específicos, via influência política. Ademais, de acordo com denúncias ocorridas nos últimos anos, na grande maioria dos casos, os indicados politicamente são geralmente pessoas pouco preparadas para os cargos e, em alguns casos, estrategicamente escolhidas para atuar em nome de terceiros e colocar em risco o patrimônio dos fundos.

Outra consequência negativa é que, a cada novo mandato, muda-se a composição das diretorias dos fundos de pensão, prejudicando o exercício da continuidade administrativa e a execução de projetos de médio e longo prazos²⁰.

Relativamente à ascensão dos movimentos organizados de participantes, observa-se que esse é um processo mais recente, que culminou na aprovação do novo marco regulatório (Lei Complementar nº 109/2001). Essa lei determinou que os conselhos deliberativo e fiscal dos fundos tivessem representação paritária entre participantes e patrocinadoras, e que os representantes dos participantes deveriam ser escolhidos via eleição. Tais dispositivos foram inspirados na idéia de “democracia participativa”, a qual procura incentivar a noção de integração e a aquisição de práticas de habilidades e processos democráticos, de forma que os participantes obtenham maior “senso de eficácia política” (Pateman, 1992), ao tomar parte das decisões de seus fundos.

²⁰ Ainda segundo o Relatório da CPMI dos Correios, constataram-se casos em que diretores de fundos foram instados a renunciar aos seus mandatos, tendo alguns, inclusive, recorrido à Secretaria de Previdência Complementar (pg. 1502).

A janela de oportunidade deixada pelo estímulo à participação, somada ao fabuloso poder econômico dos fundos de pensão, criou as bases para a ascensão de grupos organizados oriundos dos participantes sobre a direção dos fundos de pensão, em especial dos fundos de estatais e autarquias. Nos três maiores fundos de pensão (Previ, Petros e Funcef), observa-se que os sindicatos se sobressaíram, pois seus líderes ocuparam parte significativa das cadeiras reservadas aos participantes nos colegiados citados pela lei e, de acordo com os respectivos estatutos, metade das cadeiras da diretoria-executiva. Essa realidade, além de reverter completamente o quadro de governança no início da década de 90, está fortemente marcada pela estratégia adotada pelos sindicatos, na medida de sua proximidade junto aos participantes, dada sua atuação na defesa de direitos trabalhistas.

Dessa forma, os sindicatos procuraram estabelecer suas influências dentro dos próprios fundos, por meio dos quais, de uma forma relativamente rápida e barata, ascendem a posições extremamente privilegiadas, realizando, via fundos de pensão, freqüentes interlocuções diretamente com o governo e com o mercado. Além do mais, por dominarem os maiores fundos, exercem influência também significativa sobre os representantes do setor privado no CGPC (especialmente a Abrapp), sem contar a estreita relação que têm com o representante dos participantes naquele conselho, via relações sindicais.

A hipótese do *uso político dos fundos* de pensão toca em dois pontos no que diz respeito à rigidez da estrutura organizacional do Estado. O primeiro, o movimento de politização exerce uma força de veto contra iniciativas de estruturação de um órgão mais forte e independente para fiscalizar os fundos de pensão. O segundo aspecto reside no fato de que a existência do CGPC, como já foi mencionado, é arena importante de influência sobre distintos segmentos e estágios do processo decisório de políticas e disposições normativas da previdência complementar.

*

É preciso ressaltar que, ao testar essas hipóteses, será importante constatar se há correlações entre elas, de maneira a também verificar se essa ocorrência eleva o poder de explicação e de resposta para a pergunta da pesquisa.

No próximo capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos que nortearão a análise e darão corpo à pesquisa.

Capítulo 4

Metodologia e Procedimentos

A escolha metodológica deve levar em consideração as características do fenômeno que se busca compreender, o que requer adaptação e desenvolvimento de métodos que vão ao encontro da complexidade dos referenciais teóricos utilizados na pesquisa. Os referenciais teóricos são a alma da pesquisa. Entretanto, ela necessita de um corpo para ser estruturada.

Neste capítulo apresentaremos a metodologia, os procedimentos e os esquemas heurísticos da pesquisa. Entretanto, antes de apresentá-los, será fundamental explicar os métodos utilizados. A pesquisa será estruturada com base na técnica do Estudo de Caso amparada pelo método do *process tracing*, de George e Bennett (2004).

4.1 Técnica do Estudo de Caso

Esta pesquisa trata de um caso onde se percebe uma “não variação”, ou seja, uma mudança quase nula ao longo do tempo. Tal característica contraria a tendência da maioria dos outros estudos, a qual segue a análise de como as variáveis se comportam ao longo do tempo. Essa tendência segue tipicamente o caso das pesquisas quantitativas, nas quais é mais fácil construir modelos, onde se percebe a mudança da variável dependente com base nas mudanças operadas pelas variáveis independentes; estudar a mudança tendo em vista as mudanças.

Nesse sentido, esta dissertação segue uma linha de pesquisa contra-intuitiva: por que a organização estatal não mudou (ou pouco mudou) em meio a tantas mudanças do sistema operado pelos fundos de pensão ao longo dos anos? Como então estudar esse fenômeno?

Dada a natureza explanatória deste estudo, a relação de causalidade que se pretende estabelecer e a impossibilidade de se fazer um estudo experimental, o estudo de caso

é a ferramenta metodológica mais adequada. Este é um típico caso de pesquisa em que não há controle sobre os eventos e o objeto é um fenômeno contemporâneo²¹.

Yin (2005) afirma que "o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas". Esta definição, segundo o autor, colabora para compreender e distinguir o método do estudo de caso de outras estratégias de pesquisa, como o método histórico e a entrevista em profundidade, o método experimental e o *survey*.

Ao comparar o Método do Estudo de Caso com outros métodos, Yin (2005) afirma que para se definir o método a ser usado é preciso analisar as questões que são colocadas pela investigação. De modo específico, este método é adequado para responder às questões "como" e "porque", que são questões explicativas e tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo, mais do que frequências ou incidências. Diferencia-se, portanto, do caso do Método Experimental, pelo qual as respostas às questões são obtidas em situações onde o investigador pode manipular o comportamento de forma direta, precisa e sistemática, sendo-lhe possível isolar variáveis, como no caso de experimentos em laboratório. Ao fazer isto, deliberadamente se isola o fenômeno estudado de seu contexto.

A preferência pelo uso do Estudo de Caso deve ser dada quando do estudo de eventos contemporâneos, em situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Assim, o método do Estudo de Caso se caracteriza pela "... capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações" (Yin, 2005).

De forma sintética, Yin apresenta quatro aplicações para o Método do Estudo de Caso: (i) explicar ligações causais nas intervenções na vida real, que são muito complexas para ser abordadas pelos *surveys* ou pelas estratégias experimentais; (ii) descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu; (iii) fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada; e (iv) explorar aquelas situações nas quais as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos.

Segundo Yin (2005), é essencial que o investigador eleja uma teoria inicial relativa ao estudo a ser empreendido. A teoria deve ser formulada antes do início da coleta de

²¹ Segundo Yin (2005, p.24), estas são duas características de uma pesquisa em que a utilização de estudo de caso como método é considerada apropriada.

dados e irá ajudar a cobrir de forma incremental as questões, as proposições ou o propósito do estudo, as unidades de análise; possibilitará a ligação dos dados às proposições e fornecerá os critérios para a análise dos dados.

4.2 Método do *process tracing*

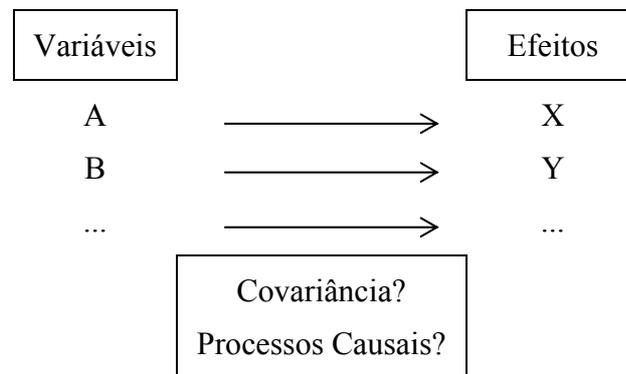
A pesquisa sócio-científica define-se por seguir um método: as regras da inferência. Por inferência King, Keohane & Verba (1994, p.46) entendem o processo de usar os fatos de nosso conhecimento para conhecer aqueles que desconhecemos. Os fatos desconhecidos são nossos objetos de investigação, enquanto aqueles de nosso conhecimento são nossos dados ou observações. Inferir, portanto, nos leva sempre a realizar generalizações, a romper o particular rumo a uma dimensão maior.

Nessa pesquisa nos utilizaremos da abordagem da inferência causal para explicar os fenômenos e verificar as hipóteses propostas. O efeito causal é definido como a diferença na componente sistemática de uma variável dependente quando a variável causal assume dois diferentes valores. Portanto, o efeito causal é a diferença que se observa quando repetimos uma experiência, alterando-se uma das variáveis, mantendo-se as outras constantes (King, Keohane & Verba 1994, p.85).

Trata-se de uma definição teórica, porque não é possível se ter um controle real das variáveis. Em Ciências Sociais, a aplicação do conceito de experimento deve ser relativizada. Pode-se operacionalizar a definição de efeito causal, assumindo-se dois pressupostos: no primeiro, as condições das unidades de observação são homogêneas, e no segundo, a variável causal se altera independentemente das modificações da variável dependente.

Normalmente os métodos de pesquisa que dão preferência à inferência causal dão grande importância à capacidade de previsão das teorias e dos modelos, mas geralmente falham em não explicitar os mecanismos causais, ou seja, como as causas conduzem aos efeitos. Embora existam métodos estatísticos sofisticados, que geralmente permitem encontrar fortes correlações entre os dados e os modelos teóricos, nenhum deles consegue vencer o desafio de que correlações observadas não provêm de uma sólida base para inferir causalidade. Afinal, variáveis não podem ter efeitos causais sobre resultados, a menos que existam mecanismos causais que lhe dêem suporte para isso (George e Bennett, 1997).

Figura 7
Métodos Tradicionais de Pesquisa



Recentemente, houve significativo crescimento no uso de métodos qualitativos nos estudos de Ciência Política, com uma grande variedade de novas contribuições. Uma das maiores contribuições nesse campo tem sido o maior desenvolvimento da análise causal por meio de estudos de casos. Isso permite uma maior exploração das relações causais e teste de hipóteses referentes a múltiplos atributos de casos individuais, especificamente por meio de um exame mais detalhado de processos ou mecanismos intervenientes, que ligam variáveis previamente determinadas em um relacionamento de causalidade. Dentre essas contribuições, está o método do *process tracing*.

O *process tracing* foi mais detalhado e desenvolvido pelo texto de George e Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (1997). Essa obra traz uma forte defesa dos métodos qualitativos, mais especificamente no estudo de caso. O coração da abordagem de Bennett e George interessa pelo desenvolvimento e teste de teorias, de modo a incorporar uma maior atenção aos mecanismos causais que ligam as causas aos efeitos, ou seja, aos processos causais no âmbito da vida política. Os autores argumentam que tais mecanismos são centrais na explicação causal e que o estudo de caso é o método mais apropriado para operacionalizar o estudo desses mecanismos.

De acordo com Bennett e George (1997, p.5):

“...o objetivo do *process tracing* é gerar e analisar dados verificando mecanismos causais, ou processos, ou eventos, ações, expectativas, e outras variáveis interveniente que ligam possíveis causas e efeitos observados.”

Um ou mais caminhos causais que são consistentes com o resultado podem ser descobertos por meio do *process tracing*, delineado por um ou mais casos, mas qualquer

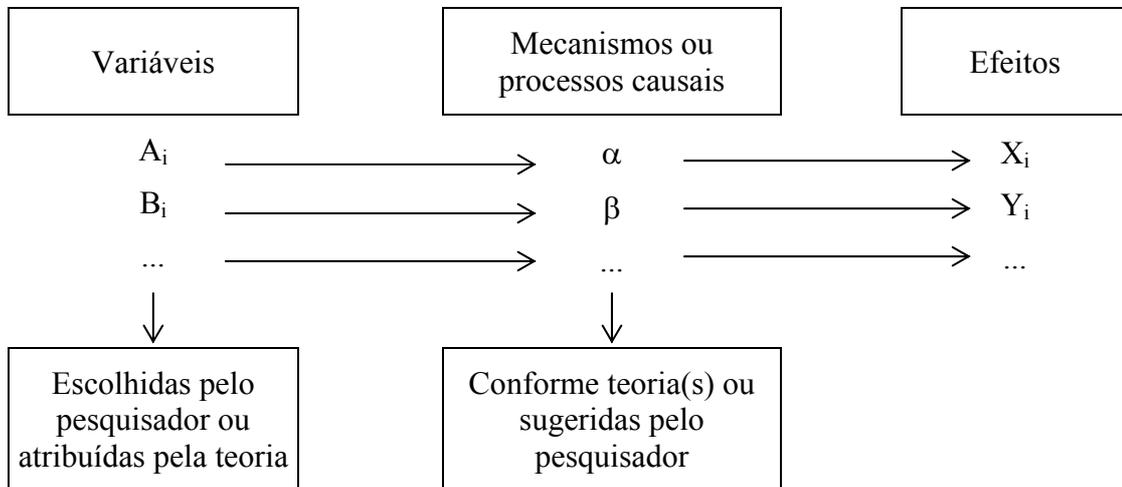
mecanismo causal deve ter condições de ser demonstrado por um caminho ininterrupto entre causa e efeito, de uma variável dependente para uma independente. Ao fazer inferência causal utilizando-se do método do *process tracing* para explicar um fenômeno, é fundamental compreender, por exemplo, a ordem temporal entre as causas e os efeitos.

Ao contrário da narrativa histórica, o *process tracing* requer a conversão de uma mera seqüência histórica em uma explicação analítica fundamentada em variáveis teóricas que foram identificadas por outros autores ou propostas pelo próprio pesquisador. Portanto, na observação do processo causal é fundamental a perspectiva temporal, para dar sustentação do elo entre as variáveis e os efeitos de forma consistente.

Dentre os tipos de *process tracing*, destacados por Bennett e George (1997), adotaremos o denominado *process verification*, o qual envolve hipóteses sobre mecanismos causais baseados em teorias existentes e avaliação de tais hipóteses por meio de um estudo de caso. Com a utilização do *process verification* o caminho ou caminhos causais devem ser consistentes com a teoria, mesmo se essa não especificar completamente o processo de ligação entre variáveis independentes e dependente.

De acordo com Bennett e George (1997, p.10), o *process verification* de um estudo de caso simples pode envolver um número elevado de hipóteses e variáveis, tanto quanto houver teorias de longo ou de curto alcance que tenham capacidade de sustentar explicações ou predições. Desse modo, reduz-se a probabilidade de encontrar relações entre variáveis independentes e dependentes que sejam fabricadas artificialmente. Além disso, os estudos de caso não sofrem do problema de graus de liberdade, tendo em vista que os custos de adicionar hipóteses são relativizados pelo fato de o *process tracing* estar preocupado em identificar mecanismos causais, limitado, tão-somente, pelo esforço do pesquisador encontrar dados suficientes. Daí a necessidade de uma larga fonte de informações, de múltiplas origens.

Figura 8
Método do *Process Tracing*



Onde A_i e B_i são as variáveis analisadas em cada período (i), e X_i e Y_i são os efeitos auferidos nos mesmos períodos.

Todos os processos de revisão e resiliência institucional serão fundamentais para avaliarmos, nesta pesquisa, o comportamento das variáveis causais em análise, ou seja, qual ou quais processos causais são determinantes para verificar o poder de resposta de cada hipótese para a pergunta deste trabalho.

Pierson (2005) defende que se deve buscar a construção de teorias de continuidade e de mudança que levam em conta o poder causal de conexões temporais entre eventos. Isso requer conceitos que reconhecem a diversidade dos padrões dessas conexões.

Nesse sentido, ferramenta do *process tracing*, a nosso ver, se torna perfeitamente adaptável à base teórica que se propõe: a análise dos processos de resistência ou mudança sob a perspectiva temporal proposta por Pierson (2005). Com ela teremos finalizado o formato da pesquisa.

4.3 Formatação da Pesquisa

Na construção da presente dissertação, tomei as hipóteses da pesquisa como ponto de partida, ou seja, elas, em si, assumirão o papel das variáveis do método *process tracing*. O quadro a seguir permite visualizar a proposta:

Quadro 4
Relação de Causalidade da pesquisa

Hipóteses Causais	Processos Causais	Efeito
(A) Atuação dos grupos de interesse	α β δ ...	Resistência (R) ou Resistência > Mudança ou Mudança > Resistência ou Mudança (M)
(B) Desenho da matriz institucional	α β δ ...	
(C) Controle da Presidente da República	α β δ ...	
(D) Uso político dos fundos de pensão	α β δ ...	

Para cada hipótese, serão investigados processos causais específicos capazes de testar sua validade e seu poder de explicação²². O procedimento analítico ocorrerá conforme o exemplo a seguir: a hipótese A (*atuação dos grupos de interesse*) será avaliada sob a perspectiva dos processos causais α , β , δ , etc. E assim ocorrerá da mesma forma para as demais hipóteses. O resultado entre resistência ou mudança ocorrerá após a comparação e sistematização dos efeitos produzidos por cada processo causal.

Para melhor compreender a repercussão dos processos causais em cada uma das hipóteses do trabalho, proponho os seguintes parâmetros para definir a relação entre resistência (R) ou mudança (M):

²² Os processos causais serão retirados da perspectiva teórica de Pierson (2005), que veremos no próximo capítulo.

Quadro 5
Parâmetros de interpretação para os efeitos dos processos causais

Efeito	Descrição
R	Efeito indica total resistência, sem qualquer interferência de aspectos vinculados a mudanças.
M	Efeito indica mudança, sem qualquer interferência de aspectos vinculados a resistências.
R>M	Significa a predominância da resistência em relação à mudança. Indica que o processo causal ocasionou movimentos de mudança, mas insuficientes para barrar a tendência pela resistência.
M>R	Significa a predominância da mudança em relação à resistência. Indica que o processo causal detectou tentativas de resistência, mas insuficientes para barrar o movimento pela mudança.

Seguindo esses parâmetros, podemos ter vários cenários possíveis.

Quadro 6
Relação de Causalidade da pesquisa – possíveis cenários

Cenários	Hipótese Causal	Processos Causais	Efeito ligado ao processo	Efeito da Hipótese
1º Cenário	Atuação dos grupos de interesse	α	R > M	R
		β	R	
		δ	M > R	
2º Cenário	Atuação dos grupos de interesse	α	R > M	M
		β	M > R	
		δ	M > R	
3º Cenário	Atuação dos grupos de interesse	α	R	R
		β	M > R	
		δ	M > R	
4º Cenário	Atuação dos grupos de interesse	α	R	R
		β	-	
		δ	-	

Por meio do Quadro 5, a seguir, mostram-se três cenários de análise possíveis. O primeiro cenário demonstra o resultado da análise da hipótese *atuação dos grupos de interesse*, no qual a mesma hipótese, por meio dos processos causais α e β , explica a resistência do aparato organizacional de Estado que cuida dos fundos de pensão. Entretanto, com o processo causal δ , o efeito dos grupos de interesse segue o movimento pela mudança do referido aparato. Ainda assim, a análise dos fatos demonstra que o efeito geral da hipótese seguiu a tendência pela resistência à mudança.

Já o segundo cenário indica um resultado diferente, marcando os processos causais β e δ como elementos que não indicam os grupos de interesse como explicação para a resistência organizacional, o que não ocorre por meio do processo causal α . Observa-se que o resultado indicou a predominância do movimento pela mudança.

Entretanto, por meio do terceiro cenário, defendo que, mesmo havendo um maior número de processos causais indicando uma tendência, poderá haver um peso maior da outra tendência, contrariando uma suposta razão de proporcionalidade. Reitera-se, assim, a necessidade de bem avaliar os fatos e as informações disponíveis, de maneira a indicar com melhor exatidão os efeitos alcançados pelas hipóteses.

Por fim, com o 4º Cenário, procura-se ressaltar que poderá haver casos em que alguns dos processos causais, teoricamente propostos, não se aplicam às hipóteses deste trabalho, predominando, naturalmente, os processos que apresentam vínculos.

Como a pesquisa terá suas bases em uma perspectiva temporal, será necessário, portanto, informar as bases para a realização dos cortes temporais, fundamentais para a avaliação de cada hipótese da forma acima exposta. Assim, o procedimento do estudo ganhará mais etapas: para cada período selecionado (1ª Etapa), haverá a avaliação de cada hipótese conforme os processos causais sugeridos por Pierson²³, verificando-se a predominância da resistência sobre a mudança, ou vice-versa, gerada por cada um deles (2ª Etapa); em seguida, com o efeito de cada processo, avalia-se o resultado aplicado a cada hipóteses (3ª Etapa) e por fim, chega-se à conclusão do período ponderando-se a relevância de cada hipótese (4ª Etapa). O Quadro 6, a seguir resume essa sistemática:

²³ Conforme o capítulo 2, os processos de mudança citados por Pierson são: (i) *Critical Junctures*, (ii) Grupos marginalizados; (iii) *Overlapping Processes*, (iv) os empreendedores e (v) Isomorfismo Institucional. Como processos que caracterizariam resistência institucional, Pierson cita: (i) Problemas de coordenação, (ii) pontos de veto e (iii) especificidade dos ativos.

Quadro 7
Modelo de Análise: relação de causalidade por períodos

1ª Etapa	2ª Etapa			3ª Etapa	4ª Etapa
Período de Análise	Hipóteses Causais	Processos Causais	Efeito de cada Processo	Efeito de cada Hipótese	Efeito por Período
Período _n	(A) Desenho da Matriz Institucional	(1) <i>Critical Junctures</i>	R;	R;	R; R > M; M > R; ou M
		(2) Grupos marginalizados	R > M;	R > M;	
		(3) <i>Overlapping Processes</i>	M > R;	M > R;	
		(4) Ação de empreendedores	ou	ou	
		(5) Isomorfismo Institucional	M	M	
		(6) Problemas de coordenação			
		(7) <i>Veto Points</i>			
		(8) <i>Asset Specificity</i>			
	(B) Atuação dos grupos de interesse	(1)	Idem	Idem	Idem
		(2)			
	(C) Controle da Presidência da República	...	Idem	Idem	Idem
		(8)			
	(D) Uso político dos fundos de pensão	(1)	Idem	Idem	Idem
...					
		(8)			

Onde R= Resistência e M=Mudança

4.4 Cortes temporais do estudo de caso

A proposta de divisão temporal que apresentarei tomará por base o ciclo político, tendo em vista a afinidade que essa periodização tem com as hipóteses apresentadas (administração pública, relação Executivo-Legislativo, influência política, etc), bem como a projeção do assunto “fundos de pensão” na agenda política e dos meios de comunicação.

Além disso, mudanças no governo são fatores que influenciam, no fluxo político, a mudança na agenda governamental. A eleição de novos membros para o Congresso e para os cargos eletivos do Poder Executivo, bem como a nomeação de altos funcionários e assessores nessas duas esferas criam condições para que algumas questões cheguem à agenda, ao mesmo tempo em que restringem outras (Kingdon, 2003).

A visão de ciclos políticos será nosso ponto de partida, tendo em vista que nossa análise terá como foco a questão do legado institucional e seu desenvolvimento ao longo do tempo.

Para esta dissertação, proponho os seguintes cortes temporais para as análises:

1. A origem e o fim da inércia (1977-1992);
2. Governo de Itamar Franco a FHC (1993-1999);
3. Segundo Mandato de FHC (1999-2002);
4. Primeiro mandato de Lula (2003-2006).

O primeiro período selecionado inicia-se com a introdução do primeiro marco regulatório da previdência complementar, a Lei nº 6.435/77, que criou a estrutura organizacional do Estado para disciplinar o setor de fundos de pensão. Este período se encerra com o final do governo Collor, época em que também o assunto dos fundos de pensão veio à tona, tendo em vista o “escândalo do PP” envolvendo várias entidades de previdência ligadas ao Poder Público.

O segundo período selecionado perpassa entre o mandato de Itamar Franco e o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Para os propósitos desta pesquisa, decidi unir esses dois mandatos em um mesmo período por considerar que a participação de FHC na equipe de governo de Itamar Franco tendo sido fundamental para preparação do mandato que o primeiro, logo a seguir, assumiria.

Os demais cortes temporais seguem exatamente os períodos dos mandatos seguintes.

Ademais, será importante observar em cada período sugerido para o estudo se surgem novas possibilidades para outros recortes ou momentos relevantes no que concerne à avaliação da resistência ou da mudança do arcabouço regulatório e de fiscalização dos fundos de pensão.

4.5 Outros procedimentos e objetivos específicos a serem alcançados

As técnicas metodológicas utilizadas na operacionalização do problema central desta dissertação incluem a pesquisa documental, a observação *in loco* e a realização de entrevistas com alguns atores envolvidos no processo de reforma previdenciária e da regulamentação da previdência complementar entre 1998-2003. Estas técnicas se justificam em razão da necessidade de dispor de uma estrutura teórica prévia à etapa de coleta e análise dos dados, de conhecer em detalhe todo o ambiente institucional que estrutura as relações entre agentes públicos e privados ligados à previdência complementar fechada, descobrindo como os principais atores se comportam, como montam suas estratégias.

A análise documental atende ao objetivo de conhecer os grupos de interesse e entender de que forma eles conseguiram fazer valer seus objetivos, de que recursos de poder eram dotados e como lançaram mão deles no arcabouço institucional em que se encontravam. Incluem-se na lista de documentos todas as informações oficiais (leis, decretos, atas de reuniões, relatórios, diários oficiais, etc) e as informações coletadas de trabalhos de especialistas e da imprensa.

É importante ressaltar que as reportagens jornalísticas visam resgatar o contexto da época, os momentos mais visados e os atores que mais apareceram nos veículos de comunicação analisados. Incluem-se, também, como valiosa fonte de informações, sites especializados, que representam interessantes centros de concentração de informação. Esta análise se justifica também devido ao fato de que os grupos utilizam a mídia para tentar exercer ações de influência sobre os tomadores de decisão. Ressalta-se, no entanto, que a análise deste tipo de documento não constituirá a principal técnica metodológica do projeto, mas um procedimento secundário que auxiliará na consecução dos objetivos propostos.

Com relação à observação como técnica de coleta de dados, sua principal vantagem é a de que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação, reduzindo o grau de subjetividade. Ademais, trata-se de bem mais do que uma simples constatação dos fatos. A coleta de dados pela observação foi seguida de um processo de análise e interpretação, conferindo-lhe sistematização e controle (Selltz, 1975).

A técnica favoreceu a obtenção de elementos para a delimitação da pergunta da pesquisa, a construção das hipóteses. Além disso, com a observação *in loco* houve um acesso rápido a dados sobre situações habituais em que os atores e agentes se encontravam envolvidos. Também houve acesso a dados considerados de domínio privado.

Além disso, o que chamo de observação *in loco* mescla elementos da observação conhecida como participante, na qual o observador participa, em conjunto com os agentes observados, de situações determinadas, assumindo, de certo modo, o papel de um membro do grupo estudado.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente ou via telefônica. Essa parte da coleta de dados envolveu entrevistas com quatro integrantes do Ministério da Previdência, dois do Ministério da Fazenda e três do Banco Central. Todos eles estavam direta ou indiretamente envolvidos com a regulação dos fundos de pensão, sendo que alguns deles participavam diretamente do processo decisório. Embora tenha havido grande predisposição para colaborar na pesquisa, todos solicitaram não ser identificados, tendo em vista que todos ainda fazem parte das respectivas equipes e funções. Considero esses testemunhos de grande relevância para esta pesquisa por constituírem informações de fontes primárias e de alta qualidade. A entrega de um breve resumo do projeto de dissertação e a marcação de uma entrevista preliminar antecedeu a coleta de todos os relatos.

A realização dessas duas últimas técnicas metodológicas somente foi possível em vista da minha condição de ter sido ex-servidor da Previdência e do Banco Central do Brasil, trabalhando diretamente na assessoria para assuntos ligados à previdência complementar. Ocupando essa função, tive a oportunidade de acompanhar a atividade dos escalões superiores da burocracia dos órgãos que cuidam dos fundos de pensão, bem como testemunhar situações de bastidores importantes, propiciando condições de desvendar movimentos estratégicos dos atores envolvidos. Na condição atual de servidor do Senado Federal, igualmente me foi possível participar de eventos que foram importantes na avaliação do comportamento do Legislativo e na melhor observação de eventos que puderam influenciar a agenda do tema.

Por fim, a partir da metodologia e dos procedimentos expostos neste capítulo, os seguintes objetivos específicos deverão ser atingidos:

a) Verificar se os arranjos institucionais são relevantes na determinação das estratégias adotadas pelos atores envolvidos na temática dos fundos de pensão, bem como se esses mesmos arranjos possuem mecanismos auto-reforçantes e que determinam sua permanência ao longo do tempo. E em outras palavras, se há características que demonstrem ocorrer dependência da trajetória (*path dependence*);

b) Observar movimentos que, ao contrário, contribuem para a diminuição da resistência da matriz institucional criada e que, portanto, oferecem condições de dinamizar seu desenvolvimento;

c) Identificar os grupos de interesse e dos atores estatais que fazem parte do subsistema político que agrega a formulação e implementação da política regulatória aplicável aos fundos de pensão, bem como os respectivos papéis;

d) Identificar e analisar o conjunto de arranjos que formam e que dão acesso à matriz institucional que agrega todos os atores acima referidos.

Capítulo 5

Análise e Resultados

Neste capítulo serão testadas as hipóteses do trabalho, a fim de de verificar se elas realmente constituem respostas para a pergunta: *por que os órgãos responsáveis pela normatização e fiscalização dos fundos de pensão não sofreram mudanças significativas desde a sua criação?*

Em cada período os fatos serão descritos e analisados cronologicamente, de forma a ser melhor percebido o movimento estratégico dos agentes envolvidos e sua forma de interação com as instituições.

O quadro abaixo resume a análise que se processará ao longo deste capítulo:

Quadro 8
Process Tracing e a perspectiva de Pierson no estudo de caso proposto

Períodos	Variáveis Causais	Processos Causais (segundo Pierson)	Resultado para cada período
A origem e o fim da inércia (1977-1992)	(A) Atuação dos grupos de interesse	(1) <i>Critical Junctures</i>	Resistência ou Mudança
Governo de Itamar Franco a FHC (1993-1999)	(B) Desenho da matriz institucional	(2) Grupos marginalizados (3) <i>Overlapping Processes</i>	
Segundo Mandato de FHC (1999-2002)	(C) Controle da Presidência da República	(4) Os empreendedores (5) Isomorfismo Institucional	
Primeiro mandato de Lula (2003-2006)	(D) Uso Político dos fundos de pensão	(6) Problemas de coordenação (7) <i>Veto Points</i> (8) <i>Asset Specificity</i>	

5.1 A origem e o fim da inércia (1977 a 1992)

Até 1977, poucas eram as opções existentes em matéria de previdência privada. Se não houvesse iniciativa por parte dos empregadores, aos trabalhadores não restava outra opção a não ser a contribuição para o regime de contas individuais dos Montepios²⁴. A situação de incerteza para os empregados era enorme, pois dependiam, para os ajudar na aposentadoria, de esquemas especialmente montados sob a forma de fundos contábeis e provisões das empresas. Não contavam, portanto, com amparo ou garantia de qualquer tipo de regulamentação no campo previdenciário.

A da previdência privada tomou novos rumos no Brasil em 1977, com a edição da Lei nº 6.435. Essa lei lançou a arquitetura fundamental para o surgimento de um sistema que fosse alternativa de complementação de previdência da qual estava ausente a grande maioria da população brasileira. A lei separou claramente o sistema privado aberto, realizado por qualquer pessoa via sistema financeiro, seguradoras e outras, e o sistema privado fechado, composto essencialmente por fundos de pensão.

É necessário evidenciar que, devido ao fato de a época em questão ter sido caracterizada pelo forte investimento estatal em infra-estrutura, levando, em muitos casos, à criação de empresas públicas ou de economia mista, tornou-se prática comum a criação de fundos de complementação para os benefícios previdenciários, como parte da política de recursos humanos dessas instituições. Nesse sentido, o embrião da Lei nº 6.435/77 tomou por base experiências como a Caixa de Previdência dos funcionários do Banco do Brasil (PREVI) e o Sistema Supletivo de Seguridade Social (SSSS), implantado em 1970, pelo General Geisel, com a criação da Fundação Petrobras de Seguridade Social (PETROS) (Beltrão, 2004). Portanto, o foco da legislação era o conjunto das entidades patrocinadas pelas empresas públicas federais, entidades que então possuíam um elevado grau de autonomia, mais até que as próprias empresas patrocinadoras.

Aquele era o momento do início de um esforço concentrado em que, de um lado, o Governo buscava alcançar metas fiscais, de outro, dava os primeiros passos para o funcionamento de critérios fiscais para rolagem do endividamento do Estado brasileiro, até então ausentes no País. O governo objetivava disciplinar o setor e manter seu crescimento sob sua tutela para administrar a enorme poupança que seria gerada pelos fundos de pensão,

²⁴ Entidades sem fins lucrativos que comercializavam planos prometendo benefícios tecnicamente insustentáveis.

procurando, ademais, moralizar um segmento que havia experimentado algumas atividades mal sucedidas. Nessa esteira, os fundos de pensão foram utilizados como instrumento de política econômico-financeira, na medida em que as aplicações de suas reservas passaram a ser direcionadas por normas oficiais.

Para entender a atuação do Estado sobre o sistema de previdência complementar, é importante evidenciar que a Lei nº 6.435/77 conferiu ao Poder Executivo plenos poderes para a criação das instâncias de atuação do Poder Público, no que tange ao mercado de fundos de pensão. Deve-se frisar que as circunstâncias à época não permitiam o pleno exercício da crítica e do poder de veto do Poder Legislativo, principalmente no que concerne aos dispositivos de delegação mais consistentes e apropriados ao equilíbrio e à harmonia entre os poderes da União.

Naquele período, os valores corporativistas e tecnocráticos predominavam. Significa dizer que os tecnocratas assumiram as rédeas do processo decisório com os objetivos de impulsionar o fortalecimento do Estado e depurá-lo de quaisquer influências não técnicas. Porém, esse projeto de poder estava fadado ao fracasso em vista da latente presença do clientelismo e da fragmentação organizacional na administração pública. Além disso, o processo de distensão política garantiu que a sociedade não mais se submetesse com facilidade ao controle tecnocrático estatal. O Estado burocrático e autoritário, construído ao longo do período da ditadura militar, deu origem a um “corporativismo bifronte”, expressão que representa o corporativismo dotado de um componente estatizante, que controla as classes populares, e outro privatista, na abertura de áreas institucionais do Estado à representação de interesses organizados da sociedade civil, especialmente setores dominantes (Araújo e Tapia, 1991). Na prática, os trabalhadores foram excluídos de qualquer direito de participação política.

Como foi visto na descrição das hipóteses, a partir da Lei nº 6.435/77, instâncias do Poder Público responsáveis por disciplinar as atividades dos fundos de pensão foram divididas em dois âmbitos: *interna corporis*, instalada no âmbito do Ministério da Previdência, formada pela SPC e pelo CGPC, e o externo à Previdência, retratada pelo CMN, para o qual a lei delegou a formulação das diretrizes de aplicação de recursos.

5.1.1 A arena previdenciária

A estrutura organizacional do CGPC foi idealizada em um contexto em que os processos decisórios aconteciam no âmbito dos denominados conselhos e colegiados de políticas públicas, geralmente formados pelos titulares dos ministérios e pelas “tecnoburocracias” vinculadas aos temas objeto das deliberações. Dois traços básicos podem ilustrar esse modelo: a centralização autoritária do exercício de poder no Executivo e a maior percepção da fragmentação do Estado (Codato, 1997).

A formação original do CPC, dada pelo art. 16 do Decreto nº 81.240, de 20/01/1978, era a seguinte:

“Art. 16 O CPC compor-se-á dos seguintes membros:

- I - Ministro da Previdência e Assistência Social, na função de presidente;
- II - Secretário de Previdência Complementar;
- III - representante do Ministério do Trabalho;
- IV - representante do Ministério da Fazenda;
- V - representante do Ministério da Indústria e do Comércio;
- VI - dois representantes do Órgão de atuária e estatística do MPAS;
- VIII - dois representantes de entidades fechadas de previdência privada e respectivos suplentes, nomeados pelo Presidente da República, com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos.”

Os representantes dos ministérios indicados nos incisos III, IV, V e VI eram designados pelo respectivo Ministro de Estado. Percebe-se, ainda, que essa foi uma estrutura extremamente insulada. Dos nove integrantes, apenas dois eram do setor privado (apenas um dos fundos de pensão). Portanto, dado esse cenário, não se conferira relevância à participação de outros atores, tais como os patrocinadores e os participantes.

A primeira alteração na composição do CPC ocorreu somente quatorze anos depois, reflexo da inexpressividade da atuação dos governos no período compreendido entre o final do período militar e o da Nova República. Esse primeiro movimento de transformação significou a instalação dos mecanismos de participação neocorporativa no processo decisório, não apenas com a inclusão de representantes dos segmentos externos ao governo, mas determinando sua participação majoritária no órgão colegiado, renomeado Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC).

A entrada de mais participantes de fora do governo também foi resultado do fortalecimento e da representação dos fundos de pensão. Nesse sentido, destaca-se a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp). Essa entidade surgiu em 1978, com a reunião dos fundos de pensão à época constituídos, a maioria

vinculada a estatais ou a autarquias. Mesmo hoje congregando cerca de 90% dos fundos existentes, suas linhas de atuação costumam girar quase sempre em torno dos assuntos prioritários dos fundos vinculados à administração pública. A explicação para esse comportamento apresenta a seguinte lógica: quanto mais rico o fundo, maiores condições possui de contribuir para a associação e mais recursos de poder a ela confere como articuladora de interesses.

A Abrapp participa do Conselho de Administração da Bovespa, possui organização direcionada ao acompanhamento dos projetos relativos à previdência complementar e exerce pressão junto aos parlamentares e setores da burocracia por meio de sua assessoria técnico-legislativa. Desde sua criação, a Abrapp tem sido a principal interlocutora dos fundos de pensão junto ao mercado e aos órgãos oficiais, principalmente dos fundos ligados a empresas estatais, como a Previ, Petros, a Fundação dos Economiários Federais (Funcef), dentre outros.

5.1.2 A arena econômica

Reexaminando o contexto da origem regulamentar do sistema, verifica-se que já na época havia sido promulgada a nova Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76), de onde se podia observar a preocupação pelo desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais, fazendo-se necessário, portanto, a criação de uma expressiva poupança nacional, de preferência de longo prazo. Neste cenário, era natural que se elaborasse uma norma incentivando e disciplinando de modo mais adequado um fenômeno que já existia, embora de forma incipiente e pouco regulamentada: os fundos de pensão.

Essa esfera está ligada ao âmbito externo do campo previdenciário do governo, ou seja, está a cargo do CMN, colegiado responsável pela fixação das diretrizes de aplicação dos recursos dos planos de benefícios administrados por fundos de pensão, desde a Lei nº 6.435/77. No campo específico da previdência complementar, quanto ao aspecto da intervenção do governo, a regulação dos investimentos dos fundos de pensão conheceu duas fases: a primeira, de 1978 até 1994, e a segunda, que dura até hoje.

Importante ressaltar que, nesta primeira fase, a intervenção governamental configurou-se pela imposição de limites quantitativos, mínimos e máximos, de aplicação e diversificação em ativos financeiros disponíveis no mercado financeiro do País, via Resolução

do CMN. A esse respeito, interessante documento denominado “Nota Explicativa CMN nº 6”, afirmava que o:

“...Congresso Nacional delegou ao Conselho tal atribuição, por julgar que o conjunto de reservas do Sistema de Previdência Privada deveria ser utilizado como instrumento de política econômica” (Senado, 1993, p. 155).

Tal interpretação chegou inicialmente a gerar distorções, pois impunha aos fundos a compulsoriedade de aplicação de recursos em determinados tipos de papel, especialmente títulos do governo, prática essa hoje banida e até proibida por lei.

As diretrizes dos investimentos dos fundos de pensão estão circunscritas à dinâmica de funcionamento do CMN, e, portanto, está sujeita ao reduto de influência da área econômica. Assim, mirando o imenso volume de recursos do setor de previdência complementar, os atores que atuam no mercado financeiro e de capitais passaram a investir suas forças de maneira a fazer das resoluções instrumentos de viabilização de negócios, expandindo o leque de investimentos. O CMN, desse modo, também passou a ser canal de interlocução desses atores no subsistema dos fundos de pensão.

Esse significativo braço do governo pode também ser justificativa para o forte investimento dos atores privados da previdência, capitaneados pela Abrapp, para garantir representação dentro da estrutura do governo. Esse movimento foi reforçado pelo fato de que a então recém promulgada Constituição Federal, adotou o princípio da participação popular na elaboração e na formulação de políticas, conferindo à sociedade organizada possibilidades concretas de interação com o Estado na definição de prioridades e na elaboração de políticas públicas²⁵.

5.1.3 A inércia dá lugar às mudanças (marginais...)

Quatorze anos após sua criação, a composição do CGPC foi radicalmente alterada, por meio do Decreto nº 607, de 1992. Os membros do conselho passaram a ser: Ministro da Previdência, Secretário da SPC, dois representantes de fundos de pensão, dois representantes dos participantes, dois representantes de patrocinadoras e a Abrapp. Observa-se a forte influência da Abrapp, pois lhe foi garantido acento no CGPC, mesmo já havendo a participação de representantes de fundos de pensão.

²⁵ Esse instituto da participação popular está presente em vários dispositivos do texto constitucional. Para o nosso estudo de caso importa especificamente o art. 194.

Essa forte atuação da Abrapp pode ser verificada por meio de sua inserção indireta no âmbito do governo. Havia “aspectos duvidosos de sua ação, no âmbito das relações com o Governo”, entre as quais “a indicação de três profissionais de sua confiança para ocuparem cargos na Secretaria de Previdência Complementar, exatamente o ente fiscalizador das ações dos fundos”. Além desse tipo de interferência, a Abrapp se portou como porta-voz dos fundos de pensão, transmitindo a idéia de capacidade de coordenação da aplicação de recursos, quando, por exemplo, “propõe a atuação em bloco dos fundos de pensão” (Senado, 1993, p. 321).

Percebe-se, desse modo, que a Abrapp apresentou traços marcantes de um agente empreendedor para aglutinar interesses. Além disso, não se tem notícia de representações dos participantes e dos patrocinadores (pelo menos formais e ativas), o que pressupõe um grande poder de manobra do Executivo para compor o colegiado. Na verdade, o pressuposto da participação da sociedade organizada foi levado ao limite, conferindo maior espaço aos pequenos e poderosos grupos e agentes organizados.

Assim, observa-se a continuidade de uma estrutura elitista, procurando-se conferir estabilidade ao sistema político, a fim de que o relacionamento com os grupos de interesse fosse organizado por meio de estruturas devidamente institucionalizadas. O CGPC e o CMN mantiveram-se como arenas favoráveis às respectivas jurisdições (*policie venues*). Recorrendo a Baumgartner e Jones (1993), cada uma dessas arenas assegurou uma *policy image*: o CGPC, por meio da construção da imagem de legitimidade e do conhecimento de causa sobre o funcionamento dos fundos de pensão; o CMN como órgão de política econômica, vendo nos fundos de pensão, co-instrumentos para a execução das políticas.

Esses aspectos representam um conjunto de incentivos determinados pelo arranjo institucional vigente. Mesmo após longos anos de inércia, os primeiros movimentos dos atores apenas apontaram para a adaptação dos indivíduos e das organizações à estrutura vigente, mantendo-a como originalmente formulada (MPS/CGPC/CMN). Isso denota um forte traço de *asset specificity* e de *positive feedbacks*, uma vez que os investimentos dos grupos de interesse foram bastante focalizados, a ponto de conseguirem institucionalizar sua participação na estrutura regulatória, na forma como já havia sido determinada por lei. Os longos anos de inércia fomentaram expectativas de que as regras fossem mantidas.

5.1.4 Síntese da análise do período

Com relação à *atuação dos grupos de interesse*, deve-se dar destaque à Abrapp, tendo em vista sua penetração nas estruturas do governo, determinante para a mudança no perfil do CGPC. A Abrapp exerceu o papel de empreendedor, colocando em relevância o processo causal *ação de empreendedores*. No entanto, nenhum grupo organizado apresentou interesse em apresentar modificações que afetassem o esquema organizacional MPS/CGPC/CMN (R>M)²⁶. Não se vislumbraram pontos de veto quanto à ação dos grupos de interesse.

Em relação à matriz institucional, como se observou, ela não sofreu mudanças relevantes, apenas marginais, mas suficientes para retirar o subsistema da inércia em que se apresentava (R>M). Nesse caso, os mesmos processos causais acima expostos atuaram sobre essa hipótese.

O *controle da Presidência da República*, ao contrário do que se pode imaginar, não foram abalados com as mudanças. Pelo contrário, patrocinou a mudança, manobrando a nova configuração do CGPC para acomodar interesses, sem perder o controle, no caso, das nomeações e da agenda. A nova configuração do CGPC, por meio da autoridade presidencial, determinou a criação de mais pontos de veto dentro do colegiado, colaborando para a sua perpetuação (afinal, uma vez dentro do CGPC, que grupo de interesse privado abriria mão de modificá-lo, colocando em risco o capital político recentemente construído?).

Por fim, o efeito do *uso político dos fundos de pensão* não foi tão sentido a ponto de ser uma hipótese que apresentasse respostas consistentes para esse primeiro período. O que se pôde observar é que a inércia da gestão do subsistema foi importante para a proliferação do uso dos fundos para barganhas políticas e acomodação de interesses político-partidários e econômicos. Quanto maior a inoperância do sistema de supervisão e regulamentação, maior espaço ocupa o efeito do *uso político dos fundos de pensão*.

Resumo a análise desse período por meio do quadro a seguir:

²⁶ Onde R significa resistência e M, mudança. Ver parâmetros de interpretação, p. 70.

Quadro 9
A origem e o fim da inércia (1977-1992)
Resultados do Período

Hipóteses Causais	Processos Causais	Efeito de cada Processo	Efeito de cada Hipótese	Efeito do Período
Atuação dos grupos de interesse	Ação de empreendedores	R>M	R	R
	Problemas de coordenação	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Desenho da matriz institucional	Ação de empreendedores	R>M	R	
	Problemas de coordenação	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Controle da Presidente da República	Problemas de coordenação	R	R	
	<i>Veto Points</i>	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Uso político dos fundos de pensão	<i>Asset Specificity</i>	R	R	

5.2 Governo de Itamar Franco a FHC (1993 a 1998)

A nova configuração assumida pelo CGPC, além de ter sido pouco efetiva quanto à atuação, logo sofreu modificações, não obstante todas terem obedecido aos padrões e aos incentivos dados pela matriz institucional do subsistema dos fundos de pensão.

O governo de Fernando Collor (1990-1992) despertou a atenção da sociedade para os fundos de pensão, evidenciando o lado do problema fiscal que as entidades de previdência ligadas a estatais ocasionavam, tendo em vista os privilégios em relação às contribuições²⁷. Nesse sentido, prometeu fazer grandes reformulações no segmento dos fundos, bem como apresentar propostas de reforma. No entanto, observou-se que muito desse discurso não foi concretizado, notando-se, ao contrário, a perpetuação das velhas práticas de abusos e de corrupção nos fundos ligados a estatais.

5.2.1 CPI dos fundos de pensão – Senado Federal

As denúncias de corrupção foram alvo de investigação no Senado Federal, por meio da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias de irregularidades cometidas em fundos de pensões de estatais e na Petrobrás (1993) - CPI dos Fundos de Pensão - cujos trabalhos representaram um primeiro esforço de aprofundamento das atividades dos fundos de pensão de patrocinadores vinculados ao Governo Federal.

A CPI identificou ações promovidas pelo Governo Collor por meio do denominado “Esquema PP”, com vistas a substituir dirigentes e conselheiros dos fundos de pensão, bem como o direcionar investimentos das entidades na linha desejada por agentes dentro do governo. No relatório da CPI ficou evidente a “extraordinária dimensão e diversificação de investimentos, multiplicados à miríade nos mercados financeiro, de títulos e imobiliários” (p. 2), a existência de benefícios abusivos dos planos de previdência, que eram constantemente cobertos pelos cofres públicos, bem como manipulação das funções da SPC por parte de interesses particulares.

A CPI contou ainda com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU), que realizou auditoria na SPC. Concluiu que havia ineficiência da fiscalização, falta de estrutura administrativa e de pessoal e indícios de tráfico de influência. O relatório da

²⁷ À época, havia fundos de pensão que, para cada unidade monetária depositada pelo participante (empregado da estatal), recebiam de duas a quatro unidades monetárias das estatais, causando forte impacto sobre as contas públicas.

comissão parlamentar trouxe uma série de propostas de modificação do marco regulatório (Lei nº 6.435/77), destacando as alterações destinadas a promover uma maior democratização da gestão dos fundos de pensão, compartilhando-a cada vez mais com os participantes dos fundos (seus beneficiários finais) para garantir maior transparência e combater a malversação dos recursos.

Pode-se afirmar que o trabalho da CPI abriu uma janela de oportunidade nos moldes do modelo de Kingdon. O fluxo de problemas (fiscais e de corrupção) ascendeu até o (fluxo político) Congresso Nacional, cujo interesse despertou para a investigação, daí saindo diagnósticos e sugestões (fluxo de propostas). O assunto “fundos de pensão”, até então submerso no seu próprio subsistema, emergiu pela primeira vez, propiciando a ação de empreendedores e da burocracia.

Tomando por referência o modelo de Baumgartner e Jones, a *policy image* sustentada pelos participantes do subsistema foi abalada, colocando em cheque o monopólio de políticas. Até 1993, a *policy image* se sustentava essencialmente perante os participantes e pensionistas do sistema, os quais não suspeitavam e não tinham idéia da dinâmica de disputa de poder dentro dos fundos e nas arenas decisórias inseridas no aparelho do Estado.

Não se pode deixar de mencionar que uma CPI dos fundos de pensão também foi instalada na Câmara dos Deputados, funcionando entre 1995 e 1996. Procedeu-se a uma ampla avaliação do que havia sido até então apurado de irregularidades nos fundos de pensão, bem como nas entidades abertas de previdência complementar, abarcando, assim, o universo da previdência privada complementar. No que concerne aos fundos de pensão, seus trabalhos se debruçaram sobre os relatórios de auditoria produzidos pela SPC, procurando avaliar, também, os relatórios sobre as administrações especiais daquela Secretaria em determinados fundos, comissões de sindicância etc.

Por meio dos trabalhos daquela CPI, novos esquemas de corrupção e de tráfico de influência foram detectados, reforçando a percepção de inércia que acometia ainda o sistema, especialmente a atuação do Poder Público.

A CPI da Câmara também realizou um diagnóstico das atividades da SPC, corroborando com as impressões produzidas pela CPI do Senado de que ainda faltava melhor aparelhamento do órgão fiscalizador. Ademais, diversas proposições legislativas foram apresentadas no relatório final, também em sintonia com aquelas produzidas pela CPI do Senado, mas com um maior nível de aprofundamento.

É interessante observar que as duas CPIs colaboraram com o Congresso, à medida que propiciaram uma gama de conhecimentos e até certa especialização na temática da previdência complementar²⁸.

Embora as sugestões de melhoria da legislação feita pela CPI tenham ficado “congeladas” até 1999, a janela de oportunidade aberta para introdução do tema dos fundos de pensão na agenda do governo foi suficiente para mudar o perfil do aparato de fiscalização e de normatização do sistema (sem modificar a configuração, como veremos a seguir).

5.2.2 A Ascensão da Fazenda

Com o início do primeiro mandato de FHC, o Plano Real (Real) já estava devidamente implantado e o ambiente econômico parecia bastante favorável a transformações. A formação da equipe econômica para a formulação do Real, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda (Fazenda), foi importante para a montagem da equipe de governo do então futuro presidente. Ao tomar posse, FHC nomeou quase todos os integrantes daquela equipe para ocupar cargos estratégicos em vários órgãos da máquina pública, criando-se um importante vínculo entre todos os assuntos e a pasta econômica com a Presidência da República. Destaca-se nesse vínculo a figura da Casa Civil, como grande interlocutora desse processo²⁹.

Com essa articulação, iniciada no mandato de Itamar Franco (1992-1994), houve uma forte ascensão e estabelecimento da Fazenda nas decisões de outras políticas públicas que tinham vínculos com as áreas econômicas. Naturalmente, os fundos de pensão tornaram-se alvo das atenções da equipe econômica. Várias frentes de atuação fortaleciam esse interesse:

a) os desenhos dos planos de benefícios dos fundos das estatais causavam grande impacto sobre as contas públicas;

²⁸ Muitos dos parlamentares integrantes dessas CPIs posteriormente passaram a fazer parte de círculos de decisão dentro do Governo, tais como Ricardo Berzoini e Luiz Gushiken.

²⁹ Pedro Malan foi nomeado para a Fazenda, Pêrsio Arida, para a Presidência do Banco Central, Gustavo Franco e Francisco Lopes, para a diretoria do Banco Central e Clóvis Carvalho para a Chefia da Casa Civil. A Lei nº 9.649, de 27/05/1998, originada da MPV nº 813/95), ratifica a Casa Civil na Estrutura da Presidência da República; e no art. 2º, estabelece competência: “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração da ação do governo, na verificação prévia e supletiva da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, no relacionamento com o Congresso Nacional, com os demais níveis da Administração Pública e com a sociedade, tendo como estrutura básica, além do Conselho do Programa Comunidade Solidária, o Gabinete e até cinco Subchefias, sendo uma Executiva” (grifo nosso).

b) a quantidade de recursos poderia favorecer: o desenvolvimento do mercado financeiro e de capitais; a acumulação de poupança interna; o financiamento da dívida pública; a participação no programa de privatização, etc.

Nesse sentido, a estratégia adotada foi reforçar a jurisdição da Fazenda no subsistema dos fundos de pensão, assegurando o seu monopólio de política por meio do CMN e procurando influenciar, de maneira mais efetiva as decisões do CGPC.

Em 1994, a composição dos membros do CGPC foi reformulada, inserindo novos elementos com base em critérios de intersecção de funções: a Secretaria de Planejamento (cuja estrutura hoje corresponde ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), devido ao controle sobre as estatais; o Banco Central, por estar envolvido com as diretrizes de aplicação de recursos dos fundos, por meio do Conselho Monetário Nacional; a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pelas aplicações de recursos e do controle dos fundos em empresas abertas. O Ministério da Previdência, obviamente, também reservou posições que lhe estabeleciam como posição forte dentro do CGPC, elencando como “parceiros” o INSS e a Secretaria de Previdência Social (SPS), tendo em vista as vinculações dos benefícios do Regime Geral com os benefícios oferecidos pelos planos.

A inclusão do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA) também é um aspecto interessante. Dada a natureza do funcionamento dos fundos de pensão, existem algumas atribuições que somente podem ser realizadas pelos profissionais de atuária, entre elas a elaboração das bases técnicas dos planos de benefícios. Além disso, possuem responsabilidade legal sobre as demonstrações contábeis e atuariais de instituições de previdência, seguro e capitalização. É um processo semelhante à prerrogativa dos contadores sobre o balanço das empresas. O IBA se organiza de forma articulada, designando representantes para atuarem como delegados do instituto, em órgãos oficiais, espécie de porta-vozes junto ao governo. Qualquer política (inclusive pública) que envolva parâmetros de natureza atuarial em diversos tipos de entidades, principalmente fundos de pensão, seguradoras, entidades abertas de previdência, empresas de capitalização e administradoras de planos de saúde. A complexidade do temas tratados pelos atuários e sua rede de relações com o governo provavelmente conferiram relevância ao IBA dentro do subsistema dos fundos de pensão.

Esse arranjo estratégico merece alguns comentários. Apesar das vinculações supostamente atribuídas a cada membro, essa nova configuração representou uma retomada do poder majoritário do Estado no referido Conselho. Além disso, a entrada da Fazenda lhe

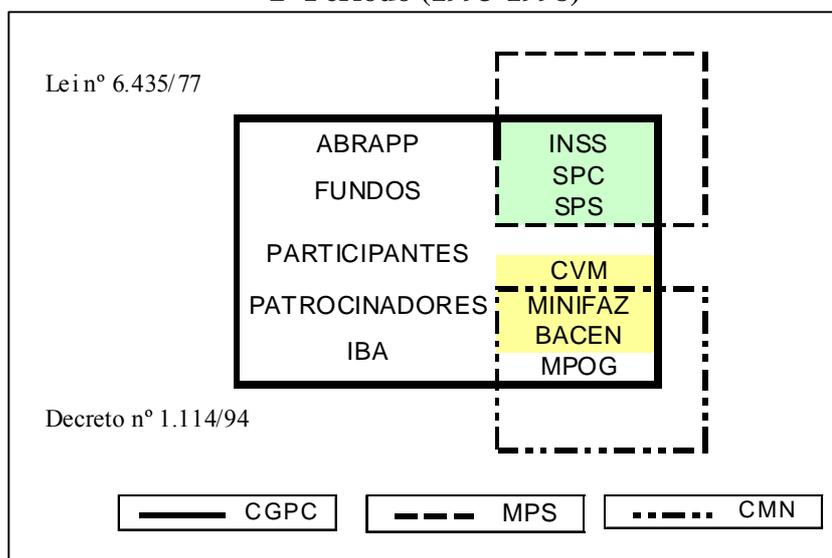
conferiu poder de veto no âmbito das decisões do CGPC, de forma a exercer controle decisório que repercutisse em decisões de política econômica (desde o controle do déficit público até questões voltadas ao mercado de capitais³⁰).

Outro aspecto interessante é que, mesmo depois das denúncias da CPI do Senado, a Abrapp ainda mereceu a atenção do governo, permanecendo com assento no CGPC. Como não houve abertura oficial de inquéritos contra a entidade e pela ausência de uma instituição tradicionalmente representativa do sistema que rivalizasse com a Abrapp, o governo decidiu mantê-la no colegiado, de modo, também, a não provocar clivagens ou ser acusado de fechar ainda mais o acesso ao processo decisório.

Não obstante, mesmo que tomando esse cuidado e mantendo as representações dos fundos, dos participantes e das patrocinadoras, tal concepção institucional conservou seu aspecto elitista, cujas decisões novamente seriam tomadas por um número de atores exclusivo, sem a preocupação pela transparência das decisões, sem responsividade³¹.

O novo desenho da matriz institucional dos fundos de pensão pode ser verificado pela figura 9, a seguir:

Figura 9
Desenho da matriz institucional dos fundos de pensão
2º Período (1993-1998)



³⁰ Nota que a inter-relação entre os fundos de pensão e a economia do País é enorme. Até mesmo a formatação ou qualquer modificação dos planos de benefício gera mudanças na gestão dos investimentos dos fundos. Quanto maior é o fundo, maior é esse efeito. Nesse contexto, as regras normativas que dizem respeito à tecnicidade vinculada aos direitos e deveres inseridos no desenho dos planos de benefícios assumem grande relevância. Daí o CGPC ser fórum privilegiado para o governo.

³¹ Nenhuma pauta ou ata das raras reuniões do CGPC era divulgada para o público. Além disso, o critério de escolha dos dirigentes do setor privado, desde a origem do conselho, sempre deu margem a dúvidas quanto à representatividade.

O ano de 1994 também significou para a SPC uma guinada na sua forma de atuação, principalmente com o impulso oferecido ao Sistema pela maior estabilidade de preços e devido às investigações realizadas pela CPI do Senado. Até então, em toda sua existência, nenhuma medida punitiva havia sido tomada por aquela Secretaria sobre fundo de pensão, apesar da quantidade de denúncias. Iniciou-se, então, uma reorganização administrativa, destacando-se ações de supervisão, reaparelhamento técnico e formação de uma base de informações públicas. Ainda assim, a estrutura da SPC permaneceria, por muito tempo, débil em face de suas responsabilidades legais. Mesmo com todos os “incentivos” oferecidos no início da década, observa-se que esse processo de fortalecimento da supervisão tem sido lento e cheio de entraves³².

O não-aparelhamento do órgão, além de ter propiciado impunidade ao sistema, pode ser considerado como um forte indício de temor de custos de transação, advindos da perda de poder político de alguns segmentos do próprio governo, bem como da necessidade de melhoria na governança dos fundos de pensão, na iminência de melhorias da supervisão do Estado. Se o órgão é fraco, cresce a ascensão dos grupos de interesse sobre o sistema.

Com relação à atuação do CMN, nesse período, deve-se destacar a mudança de padrão normativo, em que a regulação dos investimentos operados pelos fundos de pensão conheceu uma segunda fase, iniciada a partir da Resolução do CMN nº 2.109, de 1994. Com essa norma, a regulação passou a se basear na definição de limites quantitativos máximos de alocação de recursos, abandonando-se a idéia de limites mínimos. A medida vinha causando, em muitos casos, distorções alocativas que não otimizavam a relação risco/retorno, na medida em que impunha restrições mínimas de aplicação dos recursos.

A partir de 1994, os formuladores da política econômica tiveram como uma de suas preocupações a necessidade de financeira a dívida pública nacional, tendo em vista a nova política monetária e, em consequência, a perda do mecanismo de financiamento via inflacionária (emissão de moeda). Assim, nessa segunda fase, o desenho da regulação foi organizado de forma a tornar os fundos de pensão clientes cativos dos títulos do tesouro.

Deve-se ressaltar que a norma foi flexibilizada de maneira que os fundos de pensão tivessem papel mais ativo no mercado de capitais, especialmente quanto à sua participação nos programas de privatização federal, estadual e municipal. Nesse sentido, além

³² Tomando por base o panorama entre os anos de 1999 e 2001, a SPC, que teria de supervisionar entidades que reuniam ativos de aproximadamente R\$ 144 bilhões, possuía cerca de 80 funcionários, quase todos cedidos por outros órgãos do governo.

de a Resolução do CMN ter sofrido adaptações, um conjunto de normas expedidas por órgãos subordinados à Fazenda e à Previdência foi publicado, entre as quais podemos citar as decisões-conjuntas CVM/SPC.

Essas regras resultaram das primeiras experiências da privatização do governo de FHC e vieram ao público justamente para facilitar o enquadramento dos fundos de pensão ao limites de investimento a que eram submetidos. Novamente, as normas foram flexibilizadas.

Quadro 10
Decisões-Conjuntas CVM/SPC

Decisão Conjunta	Teor da Regra
CVM/SPC Nº 1, de 19/12/1996	Dispõe sobre a aquisição e a alienação, pelas entidades fechadas de previdência privada, de ações de emissão de companhias registradas para negociação em bolsas de valores ou em mercado de balcão organizado, mediante negociações privadas.
CVM/SPC Nº 2, de 26/02/1998	Estabelece condições para a integralização com ações de quotas de fundos mútuos de investimento em ações - carteira livre, por parte das entidades fechadas de previdência privada.
CVM/SPC Nº 4, de 09/06/1998	Autoriza as entidades fechadas de previdência privada a adquirirem valores mobiliários emitidos por companhias fechadas integrantes de programas de privatização estaduais ou municipais, nas condições que especifica.
CVM/SPC Nº 5, de 09/06/1998.	Estabelece condições para investimento em fundos mútuos de investimento em ações - carteira livre, constituídos na forma de condomínio fechado, com prazo mínimo de duração determinado e compostos por ações de segunda linha ou de menor liquidez, por parte de entidades fechadas de previdência privada.
CVM/SPC Nº 7, de 23/07/1998.	Dispõe sobre faculdade das entidades fechadas de previdência privada utilizarem companhias abertas, exclusivamente na qualidade de veículos de investimento.

Essa parceria revela, mais uma vez, a importância estratégica da aproximação da Fazenda no CGPC, onde se percebe que a inserção do Banco Central e da CVM foi importante para o estabelecimento de parceria normativa que viabilizasse a participação dos fundos de pensão em programas econômicos e financeiros do governo. Uma nova *policy image* foi construída: além da face de legitimidade e representação do CGPC, a presença de vários órgãos de governo, especialmente da área econômica, assegurava a devida importância do conselho e da previdência complementar.

5.2.3 Síntese da análise do período

O período de 1993 a 1998 foi flagrantemente marcado pela ação dos atores governamentais como grupos de interesse. É importante ressaltar que a janela de oportunidade

oferecida pela CPI do Senado e o advento do Plano Real não apenas deram a oportunidade para essa aproximação institucional da área econômica sobre a previdência complementar, via CGPC, como foi fundamental para destacar burocratas oriundos da Fazenda para integrar a cúpula e as equipes da Previdência³³ (M>R). Cada um desses burocratas foi interpretado como espécie de empreendedores, focalizando suas ações na direção do cumprimento da estratégia de fortalecimento do governo dentro do CGPC (M>R). Ainda assim, deve-se ressaltar a permanência da Abrapp nesse colegiado, novamente, dado que a coordenação estabelecida pelo arranjo institucional foi forte o suficiente para vetar iniciativas de grandes revisões (R>M).

É importante evidenciar que a produção normativa e a sistemática dos trabalhos do CGPC eram totalmente erráticas. Participar desse colegiado significava, predominantemente, participar de decisões estratégicas, fechadas ao domínio público e pouco sujeitas a questionamentos. Além disso, o aumento de integrantes do CGPC com múltiplos atores ligados ao governo fez criar a possibilidade de futuros pontos de veto em questões relacionadas à regulação de fundos de pensão. Esse aspecto será importante para verificarmos as relações entre esses atores nos períodos subseqüentes.

Isso reforça os processos de *asset specificity* e de *positive feedback* atrelados às organizações do estado no subsistema dos fundos de pensão.

Com relação à matriz institucional, observamos a presença dos mesmos processos causais relativos aos grupos de interesse, com a exceção de um. Detectamos a presença de *overlapping processes*, na medida em que a maior proximidade de integrantes do CMN no CGPC e a parceria entre as burocracias provocaram uma maior dinamização na produção normativa, inspirada nos moldes estabelecidos pela equipe econômica. Esse dinamismo provocou uma mudança nas expectativas dos atores envolvidos no subsistema, no entanto não foi suficiente para alterar em profundidade o arcabouço institucional e organizacional (R>M).

O controle da Presidência se fez bastante presente naquele período. Observou-se que a aproximação da Fazenda no CGPC, bem como a nomeação de burocratas especialmente designados para a execução de projetos de governo, que exigiam a parceria entre a equipe

³³ A então Secretária de Previdência Complementar, Sra. Carla Grasso havia sido da equipe da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, seguindo então para o Ministério da Previdência Social, onde, antes, exerceu as funções de chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais. Exerceu o cargo até 1996. Sua substituta, Sra. Mônica Messenberg, deu continuidade ao processo de parceria estabelecido. Além disso, José Cechin, Secretário Executivo do Ministério da Previdência, também havia exercido funções na Fazenda antes de sua nomeação para a Previdência.

econômica e área previdenciária, foi um movimento tipicamente estratégico. O Real e a CPI deram boas oportunidades de mexer no tabuleiro dos atores governamentais e, principalmente, aproveitou-se a estrutura institucional existente para dar seguimento nos planos governamentais. Significa dizer que o momento não foi utilizado pelo governo para repensar o subsistema, mas de utilizá-lo a seu favor (R>M).

Finalmente, com relação ao *uso político dos fundos de pensão*, tendo em vista a CPI do Senado, os grupos estabelecidos nos fundos de pensão ficaram mais expostos à opinião pública, dando-se margem, inclusive, a que sugestões e propostas de maior transparência e democratização viessem à tona. Algo que pudesse permitir uma maior penetração de grupos marginalizados a terem mais voz dentro do respectivo fundo de pensão. Nenhuma dessas iniciativas foi suficiente para abalar a representação dos grupos privados no CGPC e nas arenas decisórias da previdência complementar (R>M).

A análise desse período está assim resumida:

Quadro 11
Governo de Itamar Franco a FHC (1993 a 1998)
Resultados do Período

Hipóteses Causais	Processos Causais	Efeito de cada Processo	Efeito de cada Hipótese	Efeito do Período
Atuação dos grupos de interesse	<i>Critical Junctures</i>	M>R	R>M	R>M
	Ação de empreendedores	M>R		
	Problemas de coordenação	R>M		
	<i>Veto Points</i>	R>M		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Desenho da matriz institucional	<i>Critical Junctures</i>	M>R	R>M	
	<i>Overlapping Processes</i>	R>M		
	Ação de empreendedores	R>M		
	Problemas de coordenação	R>M		
	<i>Veto Points</i>	R>M		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Controle da Presidente da República	<i>Critical Junctures</i>	R>M	R>M	
	Problemas de coordenação	R>M		
	<i>Veto Points</i>	R>M		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Uso político dos fundos de pensão	<i>Critical Junctures</i>	R>M	R>M	
	Grupos marginalizados	R>M		
	<i>Asset Specificity</i>	R		

5.3 Segundo mandato de FHC (1999 a 2002)

Esse período foi extremamente rico no que tange à dinâmica institucional e das organizações do subsistema dos fundos de pensão. Caracterizou-se por dois momentos básicos: (i) a tentativa da Secretaria de Previdência Complementar em ganhar maior *status*, tornando-se agente efetivo de mudanças; e (ii) seu enfraquecimento diante das resistências apresentadas por alguns atores, ancorados nas estruturas institucionais vigentes.

Percebe-se, no primeiro momento, um forte movimento de idéias trazidas por meio dos debates da reforma da previdência, evidenciando a previdência complementar como um importante caminho para a solução dos problemas do Regime Geral. Desse modo, um problema adstrito ao subsistema dos fundos de pensão veio à tona, alcançando o que Baumgartner e Jones chamaram de macro-sistema, onde as mudanças podem ocorrer com mais agilidade. Entretanto, como veremos, o fato de ter estado na agenda não garantia a execução de mudanças.

5.3.1 A reforma previdenciária

A concepção da Lei nº 6.435/77 refletiu um sistema com forte viés estatal, muito embora tivesse sido ajustada de forma a criar condições para a participação também do privado da economia. Com as rápidas mudanças socioeconômicas, a legislação passou a ser muito restritiva e, em alguns aspectos, anacrônica, pois sua evolução não vinha acontecendo com a mesma velocidade verificada no cenário econômico e nas relações de trabalho. O desenho dos planos de benefício de fundos de pensão, cujo patrocinador é indiretamente o Governo Federal, vinha comprometendo o equilíbrio fiscal. Tal aspecto ganha relevância quando se observa que mais de 60% dos recursos são de fundos patrocinados por empresas públicas, o que remete à preocupação em relação ao nível de comprometimento do Tesouro e possível implicação sobre o déficit público (Silva, 2005).

Além disso, a modernização deveria ser a tônica do processo, na medida em que a curva de crescimento de recursos indicava crescimento significativo e que contribuía de forma sistemática para o fortalecimento do mercado de capitais. Para se ter uma noção, os recursos representavam 1% do PIB, em 1978. Hoje, representam quase 18% do PIB. Não obstante, qualquer reforma que incentivasse o crescimento desse sistema significaria, em tese, a criação de novas fontes de financiamento para empresas e para projetos vitais ao crescimento do País.

Com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, procurou-se redimensionar a previdência complementar, ampliando o espaço político e técnico para um trabalho de reestruturação desse regime previdenciário. O enfoque básico era a diminuição do risco para os gastos públicos e o incentivo para a acumulação de poupança previdenciária. A janela de oportunidade se abriu: o fluxo de problemas estava dado (crise da previdência social); o fluxo político já tinha sido mobilizado tanto pela iniciativa da EC nº 20, de 1998, como pela aprovação da mesma no Congresso Nacional. E o fluxo de propostas já vinha sendo movimentado desde o primeiro mandato de FHC. As equipes, então se mobilizaram.

Em junho de 1998, assume outra equipe na Secretaria de Previdência Complementar. Sua missão, segundo informações de ex-membros da Previdência, era a de articular um amplo processo de discussão na sociedade, para que se pudesse elaborar um projeto de lei complementar que substituísse a então Lei nº 6.435/77 e superasse os obstáculos existentes à criação de novos fundos de pensão e à expansão da previdência complementar em nosso país. Desse modo, a elaboração do projeto contou com a colaboração da Abrapp, acadêmicos, associações de profissionais de setores envolvidos, como mercado financeiro, atuária, contabilidade previdenciária e direito especializado. Isso significou uma ruptura com a forma insulada como sempre ocorreram os processos de decisão, ameaçando o monopólio de políticas.

A partir desse momento, observam-se os primeiros movimentos de distanciamento das equipes da Previdência e da Fazenda, coincidindo com o enfraquecimento da parceria entre esta e a Casa Civil³⁴. Nas palavras do ex-Secretário de Previdência Complementar, Sr. Paulo Kliass:

“Apesar da resistência de responsáveis do Ministério da Fazenda, o fato era que um projeto de interesse do governo, envolvendo uma área social e a atual área econômica, estava sendo conduzido e coordenado, junto à Casa Civil, pela equipe da área social, no caso, a Previdência. O resultado de todo o processo acabou sendo um projeto de reestruturação do sistema de previdência complementar, bastante amplo e muito contemporâneo em relação ao que se realiza hoje no mundo.” (Jornal *Folha de São Paulo*, Coluna Opinião Econômica, 11/06/2001).

³⁴ A entrada de Clóvis Carvalho no seio da equipe de governo teve origem quando este saiu da empresa Villares para a secretaria-executiva do Ministério da Fazenda, por sugestão de José Serra. Carvalho passou a ser uma espécie de gestor da equipe, liberando FHC para os compromissos políticos. Sua estreita ligação com Serra também denota um perfil mais voltado para o desenvolvimentismo e menos para a política monetária. Ao longo dos anos, portanto, sua relação com Pedro Malan foi gradativamente se deteriorando.

As equipes tinham concepções diferentes sobre o projeto de lei complementar, a ponto de haver uma grande clivagem: no mesmo projeto havia capítulos diferentes para a previdência fechada (na qual operam os fundos de pensão) e para a chamada previdência aberta (onde atuam as entidades de previdência aberta e seguradoras). O projeto para os fundos de pensão foi definido pela Previdência, enquanto a parte de previdência aberta foi conduzido pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), vinculada à Fazenda.

Aliás, a própria tramitação da proposta que deu origem à EC nº 20 foi marcada por divergências entre a Previdência e a Fazenda, fruto, segundo autores como Coelho (2003, p.10) da “lógica própria do presidencialismo de coalizão, que distribui os ministérios de acordo com critérios políticos partidários e regionais, num contexto em que o Executivo luta para angariar votos a mais no Congresso”. Essa clivagem, herdada desde o início da concepção do modelo, como se observará, foi estendida aos processos de regulamentação da emenda constitucional e da própria visão da atuação do Poder Público sobre os fundos de pensão.

Outro aspecto interessante acerca da EC nº 20 é que seu texto contrariou interesses dos fundos de pensão, pois sinalizou com restrições quanto ao custeio dos planos de benefícios pelos patrocinadores, criando a paridade de contribuições com os participantes. Além disso, a emenda destacou a necessidade de criação de duas leis complementares, uma tratando das diretrizes gerais para o regime de previdência complementar e outra dispendo de condicionantes especificamente para os fundos de pensão que tivessem patrocinadores vinculados à administração pública (estatais, autarquias, etc).

O nível de tensão chegou a tal ponto que o prazo determinado pela EC nº 20 já estava se esgotando³⁵ sem que fosse apresentado qualquer projeto de lei complementar. Segundo informações colhidas de ex-integrantes da Previdência, somente com a intervenção direta junto ao próprio Presidente FHC é que foi possível apresentar os projetos ao Congresso.

5.3.2 Os projetos de lei complementar

A proposta, apresentada pelo governo, que deu origem ao novo marco regulatório dos fundos de pensão (PLC nº 10/99) tinha como objetivos básicos dotar o sistema de a credibilidade, profissionalismo, transparência e, principalmente, estabilidade de regras. Para

³⁵ “Art. 7º Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.”

tanto, apresentou dispositivos legais que flexibilizassem o regime, de maneira a expandir a poupança coletiva com sustentabilidade. Um dos pontos que maior controvérsia gerou dentro do Governo foi a proposta que criava a figura do “instituidor”, pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial, que ofereceria plano de benefícios previdenciários aos seus associados, por meio da constituição de um fundo de pensão ou pela utilização dos serviços de um outro fundo. Com o instituidor, portanto, prescinde-se da relação patronal com os participantes: aquelas organizações da sociedade poderiam ter um vínculo claro com os futuros participantes, que não fosse o do emprego. O receio era a recriação da mal-sucedida experiência dos montepios.

O discurso argumentativo construído pela Previdência utilizou fortemente aspectos econômicos, tais como a expansão da poupança, que, ao final de um ciclo, poderia gerar a elevação dos investimentos produtivos e no aumento do emprego. A construção dessa idéia favorecia a adesão dos parlamentares: temas do emprego e do investimento produtivo, adjacentes às temáticas do crescimento econômico e do desenvolvimento social, têm um apelo político acentuado, pois leva em conta o impacto distributivo de políticas públicas, bem como a visibilidade do benefício líquido dessas políticas nos respectivos redutos eleitorais (Monteiro, 2004). Assim, o assunto previdência privada obteve “licença” para fazer parte das discussões de ordem econômica, tendendo, obviamente, a se sobressair em relação aos demais. A nova disciplina do funcionamento dos fundos de pensão, da maneira como foi defendida, sempre foi tida como uma alternativa à falta de recursos estatais.

O projeto de lei complementar que tratou dos fundos de pensão de patrocinadores vinculados à administração pública (PLC nº 8/99) tinha um viés mais voltado a coibir abusos na gestão, de forma a impedir o surgimento de rombos para o Tesouro Nacional.

Em ambos os projetos, ficaram evidentes dois tipos de iniciativas. Uma, baseada nos direitos dos participantes, dizia respeito à flexibilização do uso dos recursos acumulados, mediante condições específicas, admitindo-se, por exemplo, a migração, sem prejuízo, entre diferentes fundos de pensão. A outra, relativamente ao processo decisório, concretizou-se por meio de dispositivos de inclusão de participantes nos colegiados dos fundos de pensão, como os Conselhos deliberativo e fiscal. Nesse sentido, vem à tona a divisão de responsabilidades entre os participantes, os patrocinadores e os assistidos.

Por fim, o PLC nº 10/99 deixou evidente a proposta de um novo agente de atuação estatal, de caráter regulador e fiscalizador, ou, pelo entendimento comum, uma agência reguladora, conforme consta claramente no item 26 da exposição de motivos:

“26. Em consonância com a Reforma Administrativa implementada por Vossa Excelência, propomos o reforço do órgão regulador e fiscalizador das entidades de previdência complementar, a exemplo do que já implementado nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e vigilância sanitária. Assim, entre outras atribuições, caberá ao mencionado órgão estabelecer padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial para preservação da liquidez e da solvência dos planos de benefícios e das respectivas entidades, fixar critérios e normas para constituição de reservas técnicas, exigir a clareza, completude e fidedignidade de demonstrações financeiras e avaliações atuariais, inclusive com abertura e justificativa das premissas e cálculos destas últimas, e definir condições que assegurem transparência, acesso a informações e fornecimento de dados dos citados planos.” (grifamos)

A idéia renovadora da implantação de uma agência autônoma que pudesse reunir atribuições reguladoras e fiscalizadoras surgiu tendo em vista que, em vários outros casos, significou ganhos de credibilidade e independência. Pela minuta do projeto, sugeria-se o término da estrutura dual (fiscalização separada da normatização), de forma a coexistir, em um único órgão, o papel exercido pela administração direta como agente fiscalizador, a SPC, e o colegiado como órgão regulador, o CGPC.

Ambos os projetos foram basicamente elaborados pelo Ministério da Previdência. Embora em sintonia com algumas preocupações da equipe econômica, o espírito predominante das normas refletia algumas diferenciações. O fortalecimento do sistema dos fundos de pensão, preconizado por meio dos mecanismos de crescimento e da elevação da credibilidade do sistema, ofertava uma alternativa do tipo “desenvolvimentista”, na medida em que evidenciava uma solução econômica ao País voltada à provável expansão dos investimentos e do emprego impulsionados pela possível elevação da poupança nacional. Tal idéia confrontava-se com os mecanismos necessários do equilíbrio fiscal, do corte de orçamentos, e da elevação das taxas de juros, dentre outros, os quais, apesar de ser tidos como necessários, receberam grande resistência por parte de vários dos atores sociais.

5.3.3 A tramitação dos projetos – audiências públicas

A Audiência Pública é um instrumento de apoio ao processo decisório que visa oferecer espaço para a manifestação da sociedade civil. É normalmente instalada quando a proposição interfere diretamente em interesses de vários atores sociais. Com isso, busca-se melhorar a comunicação com os cidadãos, sob o entendimento de que a transparência é um dos princípios fundamentais para se alcançar a credibilidade.

Especificamente falando sobre a tramitação do PLC nº 10/99, vários grupos foram convidados a colaborar no debate, com destaque para os fundos de pensão, órgãos representativos, associações de classe, sindicatos, bem como autoridades do governo. As audiências ocorreram na Câmara dos Deputados, em um total de doze reuniões, ao longo das quais os assuntos pertinentes às entidades abertas, obviamente, também foram objeto de discussão.

Os participantes da audiência pública não manifestaram posições radicalmente contrárias à proposta, contudo também não demonstraram apoio irrestrito. De maneira geral, as opiniões se mantiveram em posição intermediária, sustentando ou recusando certos dispositivos. Tal postura revela, que havia ainda certa insegurança em relação a mudanças, as quais poderiam interferir em pontos de atuação já consagrados dentro do segmento. Ademais, manifestações contrárias às diretrizes defendidas pelo governo (novamente, flexibilidade, credibilidade, etc), poderiam refletir atitudes reacionárias e contrárias à opinião pública. Nesse sentido, a construção argumentativa do governo, mesmo havendo falhas e excesso de otimismo, conseguiu conquistar os votos necessários para a aprovação.

Representantes de fundos de pensão que participaram das audiências manifestaram resistência à proposta de flexibilização e maior proteção dos direitos dos participantes, utilizando-se de argumentos como problemas de viabilidade técnica e possíveis prejuízos aos próprios participantes. Com relação ao estabelecimento de um órgão regulador e fiscalizador, os fundos de pensão defenderam a continuidade da separação de tarefas, ou seja, a diferenciação entre os órgãos.

Também participaram das audiências a Abrapp e Associação das Patrocinadoras Privadas (APEP). Sobre essa entidade, alguns comentários são válidos. Dado o forte vínculo da Abrapp com os fundos de pensão de estatais, um grupo de fundações mantidas pelo setor privado, preocupado com a imagem dos fundos de pensão e de não existir quem representasse adequadamente seus interesses junto ao governo e a outras entidades da sociedade brasileira, em novembro de 1989, fundou a Associação dos Fundos de Pensão de Empresas Privadas (Apep). A finalidade dessa entidade é, pois, a de representar os interesses de seus associados junto ao governo e a outras entidades, buscando contato com autoridades governamentais e representação em “órgãos mistos de aconselhamento do governo”³⁶.

³⁶ Interessante manifestação pode ser encontrada no site da Apep (www.apep.org), revelando bem a característica de grupo de interesse: “Queremos sempre estar presente e ser ouvidos.”

A Abrapp e a Apep declararam preocupação em relação à clareza das regras principalmente pelo fato de que os planos de benefícios das diversas entidades possuem formatação diferenciada. Assinalaram, portanto, que as alterações fossem facultativas aos fundos, bem como a necessidade de se vedar a utilização da poupança previdenciária para outros fins. No que concerne ao estabelecimento de um órgão regulador e fiscalizador, os mencionados órgãos representativos defenderam a continuidade da separação de tarefas, ou seja, a diferenciação entre os órgãos. Também manifestaram tendência para que não houvesse revogação integral da Lei nº 6.435/77, especulando-se que poderiam ocorrer “sérios problemas” pela perda de referência que causaria aos planos de benefícios vigentes àquele momento.

As centrais sindicais convidadas a participar da audiência foram a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Força Sindical e Central Única dos Trabalhadores (CUT). A CUT, por sinal, foi a única entidade sindical que demonstrou mais afinidade com o tema dos fundos de pensão e que, inclusive, apoiou a idéia da implementação da figura do instituidor, não obstante preferir outro modelo de previdência complementar. Defendeu, por fim, que a atividade de fiscalização do setor deveria ficar a cargo do Ministério da Previdência.

De maneira inusitada, a CUT declarou preocupação com o fato de o Ministério da Fazenda estar interessado em ser o órgão fiscalizador ou controlador dos fundos de pensão, bem como em relação à regulamentação do art. 5º do projeto de lei (que define o órgão regulador e fiscalizador). Tal comunicação, em tese, pode ser fruto de uma informação privilegiada ou da percepção do conflito interburocrático entre os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

A entidade de classe vinculada ao mercado de previdência complementar, que foi convidada a participar das audiências públicas, foi o Instituto Brasileiro de Atuária (IBA). A representação do IBA, apoiando-se na premissa de supremacia técnica sobre o sistema previdenciário, alegou que a obrigatoriedade de adoção das propostas poderia gerar desequilíbrios atuariais e, portanto, inviabilizá-las. A riqueza de detalhes do depoimento reflete a clara posição reacionária frente o projeto de lei, defendendo o entendimento de que deveriam ser revogados somente os artigos da Lei nº 6.435/77 que conflitassem com o PLC nº 10/99, e que a estrutura de regulação deveria permanecer separada da de fiscalização.

As opiniões manifestadas são reveladoras, visto que põem em foco o problema do jogo de interesses, cuja arena seria o CGPC. A exposição de argumentos divergentes das propostas governamentais elevou as chances de conflitos e dificuldades na oportunidade da

regulamentação da lei complementar. Além disso, é importante ressaltar, as audiências públicas foram determinantes para as modificações implementadas pelo Congresso, em especial em relação às emendas do relator da proposta na Câmara dos Deputados. O Senado Federal acatou todas as alterações propostas pelo substitutivo da Câmara, introduzindo apenas um dispositivo visando a impedir que a transferência de recursos de participantes de fundos de pensão para seguradoras ou entidades abertas de previdência desse direito a saques imediatos, de forma a preservar o caráter previdenciário dos recursos.

5.3.4 Agenda Econômica: predomínio da Fazenda e do Banco Central

Se na área ligada tipicamente às questões previdenciárias a Fazenda perdeu um *round*, não se pode dizer o mesmo da área econômica e financeira dos fundos de pensão, cuja arena foi (e é, por natureza funcional) totalmente dominada por este ministério e pelo Banco Central, tendo em vista as atribuições delegadas ao CMN.

Desde a gestão da SPC, que assumiu em 1998, ficou mais evidente a tentativa de fortalecimento daquela Secretaria dentro da matriz institucional, bem como a intenção de mudar tal matriz para uma nova configuração. Mesmo na área da regulação dos investimentos, a SPC buscou ocupar a agenda, sugerindo mudanças na Resolução CMN nº 2.324, de 1996, então vigente. Na visão da SPC, havia dificuldades técnicas no segmento do fundo de pensão para gerir com transparência e maior competência os investimentos. Dessa forma, investiu intensamente em um novo modelo de gestão para as aplicações dos recursos, adotando o conceito de gestão segmentada de investimentos: a administração do segmento ou da carteira de aplicação de recursos é dividida em grupos de ativos financeiros e/ou modalidades operacionais, a partir dos quais há uma clara separação de responsabilidades para fins de desempenho.

Muito embora as sugestões da SPC fossem válidas e representassem avanço, a condução do processo de formulação da nova norma ocorreu de forma insulada e não contou com o apoio irrestrito da Fazenda e de seus órgãos vinculados (Banco Central e CVM). Por razões evidentes, para fazer frente ao movimento da SPC e evitar que a agenda proposta por aquela Secretaria ganhasse força, foi constituído - nos termos das Portarias Interministeriais 17 e 71, respectivamente de 19 de janeiro e 2 de março de 2000, o Grupo de Trabalho sobre Mercado de Capitais e de Poupança de Longo Prazo (GT). Fizeram parte do GT, além do Presidente do Banco Central e do Secretário da SPC, os titulares da Comissão de Valores

Mobiliários, da Susep, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e os diretores de Política Econômica e de Normas do Banco Central do Brasil.

O GT foi criado formalmente para:

“I - Estudar medidas que estimulem o crescimento da poupança de longo prazo, da intermediação financeira, da eficiência do investimento privado e da redução do custo do capital no Brasil;

II - Propor aperfeiçoamentos dos marcos de regulamentação e de fiscalização dos mercados de Ações, Previdência Complementar, Seguros, Resseguros e demais.”

Na verdade, esse GT funcionou basicamente como fórum precedente para as discussões sobre qualquer regulamentação dos investimentos, antes de chegar à deliberação do CMN. Ou seja, um forte filtro da Fazenda (vide a composição do GT) para barrar questões que poderiam ir contra seus interesses.

Esse movimento estratégico, no entanto, não foi suficiente para barrar a proposta do novo modelo de gestão dos investimentos patrocinado pela SPC, que, por meio de fortes intervenções do seu titular e do Ministro da Previdência junto ao Presidente do Banco Central (à época Armínio Fraga), viabilizou a publicação da Resolução nº 2.720, de 24 de abril de 2000.

As alterações realizadas pela citada resolução interferiram em tantos interesses que seus efeitos duraram somente sete meses³⁷. A pressão orquestrada pela Abrapp, por atores do Sistema Financeiro e do Mercado de Capitais, foi determinante para que o CMN suspendesse os efeitos da resolução, instaurando, sob a liderança do Banco Central e do Ministério da Fazenda, um novo processo de reformulação, agora sob os auspícios do GT, acima referido. Também contribuiu para tal movimento a troca de comando da SPC, que favoreceu a entrada de uma equipe mais afinada com os interesses da equipe econômica (Silva, 2005).

A partir da Resolução nº 2.829, de 30/03/2001, e normas posteriores, iniciou-se um movimento de parametrização das regras dos fundos de pensão com as aplicáveis às instituições financeiras. Com isso, o escopo das resoluções foi ampliado, extrapolando a condição de diretrizes de investimento, ao agregar regras prudenciais. Nessas resoluções, o CMN prescrevia vários mecanismos a serem adotados pelas entidades, além de determinar atribuições à própria SPC. Nesse particular, constituiu-se uma medida política de forte

³⁷ Por meio da Resolução CMN nº 2.791, de 30/11/2000, suspendeu a vigência da Resolução CMN nº 2.720, de 2000, e restabeleceu a vigência da regra anterior.

intervenção e, de maneira indireta, de não reconhecimento da hierarquia do Ministério da Previdência (Silva, 2005).

5.3.5 Questão pendente: agência reguladora

A lei sancionada (Lei Complementar nº 109/2001) não foi suficiente para desencadear a definição do órgão regulador e fiscalizador da maneira como o Ministério da Previdência havia planejado.

Deve-se ressaltar que as audiências públicas foram determinantes para as modificações implementadas pelo Congresso, em especial em relação às emendas do relator da proposta na Câmara dos Deputados, Deputado César Castro. O Relatório da Comissão Especial da Câmara, manifestou que a indefinição dos órgãos reguladores e fiscalizadores fragiliza os objetivos de imprimir maior credibilidade ao regime de previdência complementar e de fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado.

O Senado Federal, dado o extenso debate já ocorrido na Câmara, optou por não realizar novas audiências. As alterações propostas pelo substitutivo da Câmara foram praticamente todas acatadas. Acerca do órgão regulador e fiscalizador, a mudança em relação ao projeto apresentado pelo governo foi a seguinte:

I - Projeto de Lei do Governo:

“Art. 75. A vinculação, as atribuições e demais aspectos relativos aos órgãos ou órgão regulador e fiscalizador de que trata o art. 5º desta Lei Complementar serão estabelecidos por meio de lei, observado o disposto no inciso VI do art. 84 da Constituição Federal.”

II - Lei Complementar 109/2001:

“Art. 74. Até que seja publicada a lei de que trata o art. 5º desta Lei Complementar, as funções do órgão regulador e do órgão fiscalizador serão exercidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio, respectivamente, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), relativamente às entidades fechadas, e pelo Ministério da Fazenda, por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), em relação, respectivamente, à regulação e fiscalização das entidades abertas.”

A questão do órgão regulador e fiscalizador ainda será objeto de lei específica e, segundo a opinião do governo à época, não haveria prejuízos da organização legal vigente, seja no que se refere às entidades abertas, seja no que se refere às entidades fechadas.

Certamente a intenção era de iniciar, imediatamente após a publicação da lei complementar, a tramitação do projeto de lei específico sobre o órgão regulador e fiscalizador.

Manteve-se, portanto, a estrutura normativa e fiscalizadora. Ao longo do processo legislativo no Congresso, não foi observada articulação política do governo em torno de uma proposta de órgão regulador e fiscalizador. Essa leniência do governo não foi mera falta de habilidade política ou incapacidade argumentativa. Na verdade, o desenho de delegação da lei complementar pressupunha a criação de uma agência reguladora (supostamente mais técnica e menos permeável à atuação dos grupos de interesse). Ressalta-se que a equipe que comandava a SPC já havia encaminhado à Presidência da República, em 09/03/1999, ou seja, antes mesmo de ser enviado projeto de lei complementar, projeto de lei que transformaria a SPC na Agência Nacional de Previdência Complementar (ANPC) (Silva, 2005).

Esse projeto propunha a criação da agência que cuidaria exclusivamente de fiscalizar e normatizar as atividades dos fundos de pensão. Seria uma autarquia especial, nos moldes das agências já criadas (Aneel, ANP, Anatel, etc), com autonomia administrativa e financeira, assim como estabilidade e mandato fixo para os respectivos dirigentes. A agência teria em sua estrutura, um Conselho Diretor (Diretoria) composto por cinco membros, que seriam nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal. Como alternativa ao CGPC, o projeto previa a criação de um Conselho Consultivo da Previdência Complementar, por meio do qual a sociedade participaria das decisões da Agência. Seria composto por representantes de órgãos governamentais (Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central, Cade, CVM, etc.), participantes de fundos de pensão, patrocinadores, entidades, órgãos técnicos do sistema e de defesa do consumidor. Caberia a esse conselho tão-somente opinar sobre as propostas de políticas e diretrizes governamentais para o sistema. Finalmente, além de quadros técnicos próprios, a ANPC contaria com recursos provenientes de uma taxa de fiscalização, suficientes para assegurar a sua autonomia orçamentária e financeira.

Com um olhar mais voltado aos mecanismos de organização, Villela e Maciel (1999) destacam alguns fatores para a manutenção do equilíbrio entre a autonomia dos reguladores e sua responsabilização, dentre os quais destacamos: (i) estabelecer elevados padrões de transparência nos procedimentos regulatórios; (ii) estipular exigências rigorosas na elaboração de relatórios, inclusive um relatório anual; e (iii) estipular escrutínio legislativo das propostas orçamentárias da agência.

Nesse sentido, Melo (2001) nos oferece duas importantes reflexões que nos levam a comparar o modelo dual de atuação do Poder Público sobre os fundos de pensão e o modelo de agência reguladora que chegou a ser estudado:

“Além disso, a forma de operação dessas agências - que é fortemente publicizada - contrasta de forma marcante com aquela de órgãos reguladores internos à burocracia, cujos procedimentos e processo decisório obedecem a padrões de sigilo de informações típicos de administração pública ordinária.” (p. 58)

(...)

“O caso de baixa responsabilização e alto insulamento está associado a situações nas quais os decisores detêm alto grau de autonomia em um quadro de escassa capacidade de controle social no sistema político.” (p.59)

Portanto, é compreensível entender que o conflito interburocrático ficou mais evidente, pois uma agência exclusiva para cuidar de previdência fechada seria um órgão que reuniria significativo poder, o qual, no contexto do CGPC, é partilhado principalmente entre os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social. Se a ANPC fosse criada, as vantagens da burocracia da esfera econômica sobre a previdenciária diminuiriam sensivelmente. Além disso, em se tratando da transferência de atribuições fortemente vinculadas a decisões normativas, que agente não iria resistir a uma participação do processo atuando de maneira apenas opinativa? Dessa forma, observa-se que o poder de veto nem sempre é exercido no âmbito do espaço da tomada de decisão, ou seja, por decisões observáveis. O silêncio ganhou o aspecto de não-decisão, ou seja, a “supressão ou a negação de um desafio latente ou manifesto aos valores ou interesses dos tomadores de decisão” (Lukes, 2005, p.22).

Se aprovado o projeto, as representações do governo (principalmente a do Ministério da Fazenda) e da iniciativa privada perderiam precioso espaço de manobra no processo decisório das normas para os fundos de pensão. Isso também se justifica pelo fato de que o CGPC é um órgão pouco transparente, pois nunca se preocupou em divulgar adequadamente suas atas, as minutas de resolução antes das reuniões do conselho e, muito menos em apresentar exposição de motivos (inclusive para os próprios conselheiros). Trata-se, evidentemente, de um espaço privilegiado de poder.

Além desses aspectos estruturais, tudo indica que o poder de influência do Ministério da Previdência também foi perdendo fôlego ao longo do tempo despendido para aprovar os PLCs. Também pesou a favor da Fazenda o fato de ter ocorrido mudanças na Casa Civil, assumida por Pedro Parente, ex-Secretário Executivo daquele ministério, dêem sucessão a Clóvis Carvalho. Desse modo, com um forte aliado dentro do Palácio do Planalto,

a Fazenda ganhou mais desenvoltura na sua dinâmica de influência sobre o subsistema dos fundos de pensão.

Ademais, a defesa dos fundos de pensão na questão da cobrança de imposto de renda sobre os lucros obtidos nos investimentos, ia de encontro aos interesses da Receita Federal, questão essa que resultou na exoneração do então Secretário da SPC, Paulo Kliass³⁸. Esse evento também foi determinante para se configurar uma nova composição de forças no ambiente regulatório da previdência fechada e criar uma relação mais tensa entre as entidades de previdência e a Fazenda.

5.3.6 Regulamentação da lei: a arena de disputas

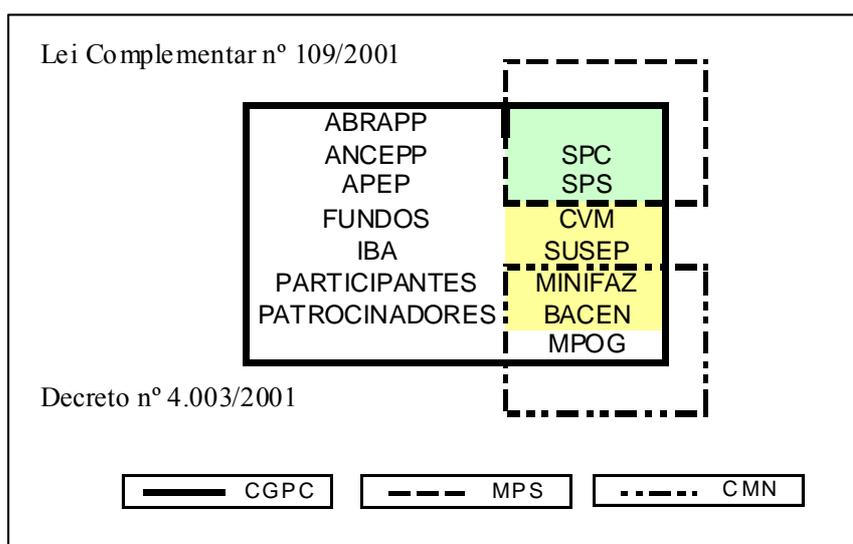
Até o ano de 1999, pode-se afirmar que o CGPC pouco atuou de maneira formal, apresentando uma “produção” normativa pequena. Atuação mais efetiva do Estado sobre a atividade dos fundos de pensão, como se viu, começou a partir de 1994. Boa parte das atividades do CGPC cingiu-se ao julgamento de recursos administrativos oriundos de autos de infração, expedidos pela SPC, tendo ocupado significativa parte da agenda do conselho. Na verdade, o CGPC sempre significou um meio de acesso privilegiado de alguns grupos à administração pública, o que remetia a um poder mais exercido informalmente do que formalmente. Nesse sentido, ressalta-se a questão dos custos de informação para compreensão do modo pelo qual pequenos grupos podem controlar poderes desproporcionais à sua representatividade e, com isso, amoldar as instituições a seus próprios interesses. As causas identificadas dessa supremacia repousam predominantemente sobre a questão da distribuição assimétrica de informações. Para o público externo, a condição de ser membro do CGPC oferecia uma espécie de legitimidade aos membros representativos do setor privado, concedendo-lhes *status* acima do seu verdadeiro papel.

Ainda assim, como ficou constatado no texto da Lei Complementar nº 109/2001, o CGPC permaneceu como órgão normativo das atividades dos fundos de pensão. No entanto, o poder real do conselho elevou-se sobremaneira, tendo em vista o papel de regulamentar as principais inovações trazidas pela lei complementar, tais como a figura do instituidor e os requisitos obrigatórios dos planos de benefícios (portabilidade, benefício proporcional diferido, resgate e autopatrocínio).

³⁸ IstoÉ Dinheiro, *Everardo derruba Kliass*, 21/09/2001.

Por meio da figura 10, é possível visualizar que a composição do CGPC expandiu-se de maneira significativa, passando gradativamente a incorporar a burocracia atuante na área econômica do governo (Banco Central, CVM, Susep, MPOG), bem como a elevar o nível de representatividade dos atores do mercado de previdência fechado.

Figura 10
Desenho da matriz institucional dos fundos de pensão
3º Período (1999-2002)



A composição do CGPC, a partir de 2001, pode ser entendida sob três aspectos.

O primeiro, como um movimento estratégico da Fazenda, valendo-se, naquele momento, de uma posição mais subserviente da direção da SPC a favor do *modus operandi* da equipe econômica³⁹. Nesse sentido, é importante ressaltar que alguns agentes, especialmente os que compareceram às audiências públicas no Congresso, foram estrategicamente inseridos naquele colegiado: a Susep (como membro do governo) e a Apep (agregando uma participação do setor privado). Note-se que ambas possuem divergências e restrições às posições da Abrapp, entidade que, como já foi dito, tem maior participação nas questões relativas aos fundos de pensão de estatais.

O segundo aspecto, leva em conta o fato de a regulamentação da lei complementar ser um assunto extremamente complexo, demandando diferentes profissionais do setor

³⁹ Após a polêmica e rápida passagem de Solange Paiva, cuja gestão como Secretária da SPC foi marcada por grandes conflitos com os grandes fundos de pensão, com a Abrapp e com a Anapar. Com sua saída, em junho de 2001, assumiu o Secretário Adjunto, José Roberto Savóia. Durante sua administração, a SPC procurou trabalhar em harmonia com a Fazenda e com o Banco Central.

público e do setor privado. Daí a importância de uma ampla participação para garantir consistência e até mesmo legitimidade. Nesse sentido, evidencia-se a co-participação do IBA e de outra entidade representante de classe profissional ligada à previdência: a Associação Nacional dos Contadores das Entidades de Previdência (Ancep). Aquela associação reúne contadores que atuam nos campos da previdência fechada e aberta. Trata-se de uma associação que tem procurado estabelecer vínculos de cooperação técnica com a Secretaria de Previdência Complementar.

O terceiro aspecto está no fato de que a condição de membro do CGPC oferecia uma espécie de legitimidade representantes do setor privado, concedendo-lhes, em muitos casos, *status* maior do que sua dimensão comportava. Nesse sentido, destaca-se a Anapar (Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão), que se apresenta como “a primeira e única representante, no Brasil, dos associados a entidades de previdência complementar”. Fundada em 2001, sua missão é representar e defender os interesses dos participantes de fundos de pensão junto aos poderes públicos - Executivo, Legislativo e Judiciário - junto às empresas patrocinadoras e às entidades de previdência”.

A idéia predominante dos idealizadores da Anapar foi a de ocupar um espaço vazio, procurando canais de conversação com o governo, apresentando reivindicações, reclamações, denúncias, bem como um trabalho de exposição de suas atividades, pela mídia, fazendo-se, dessa forma, conhecida na sociedade. Uma das maiores bandeiras da associação é a democratização dos fundos de pensão, ou seja, que os participantes elejam, pelo voto direto, seus representantes para a diretoria executiva, conselho deliberativo e conselho fiscal de seus respectivos fundos, de maneira a compartilhar o controle com as empresas patrocinadoras. Atualmente, a Anapar vem investindo esforços na formação dos dirigentes eleitos.

Com essa nova configuração o CGPC somente iniciou seus trabalhos de regulamentação da lei complementar no ano de 2002. Contribuiu para esse atraso a sucessiva troca de Ministros de Estado e, principalmente, de Secretários de Previdência Complementar, responsáveis diretos pela agenda do colegiado⁴⁰. Assim, a estratégia adotada foi discutir e

⁴⁰ A partir da gestão do Ministro Waldeck Ornélas, os trabalhos acerca da Lei Complementar foram iniciados, com auxílio da equipe do Secretário de Previdência Complementar Paulo Kliass. Em dezembro de 2000, assumiu a SPC Solange Paiva, ainda na gestão de Waldeck Ornélas, durante o processo de tramitação da Lei Complementar no Congresso. Logo em seguida, o Ministério foi assumido por Roberto Brant. Apesar de ter sido mantida na SPC, Solange Paiva não conseguiu ficar em sintonia com os trabalhos daquela pasta exigidos pelo Ministro. Então, assumiu José Roberto Savóia, à época Secretário-Adjunto, o qual dirigiu a SPC até o final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse ínterim, assumiu o Ministério José Cechin, no âmbito da última reforma ministerial do mandato de Fernando Henrique, baseada em critérios mais técnicos, com baixo impacto político sobre a relação entre os partidos. José Cechin era Secretário Executivo do Ministério da

aprovar cada inovação em separado, de forma a concluir os trabalhos até o final do mandato do Presidente Fernando Henrique.

Em todas as reuniões de deliberação das propostas de resolução apresentadas pela SPC, ficou evidente a divisão existente no CGPC: de um lado, o grupo formado pelos representantes do governo; de outro, o grupo dos representantes dos demais atores. Todas as minutas apresentadas foram duramente criticadas pelo segundo grupo, que manifestou, inclusive em ata, suas contrariedades frente ao bloco do governo. A posição em bloco foi eminentemente política, até mesmo porque entidades como o Banco Central e a CVM pouco poderiam contribuir para o enriquecimento do debate em torno de questões tão técnicas vinculadas à administração de planos de benefício. Nesse processo, ficaram evidentes os riscos do efeito do *bureaucratic drift*, pois, tanto os debates dentro do governo como, no âmbito do CGPC, foram permeados por sugestões que distorciam os dispositivos da lei complementar, elevando o nível de tensão entre os agentes.

Mesmo garantindo a maioria da composição, o Governo, nessa tentativa de “democratizar” a participação do CGPC, provocou inchaço da estrutura do órgão, bem como criou evidente desencontro de posições, dado que alguns dos novos integrantes (Susep, Apep e Anapar) manifestaram-se de forma negativa em relação aos temas objeto de regulamentação desde a etapa de audiências no Legislativo. Esse quadro elevou sobremaneira os custos de transação vinculados ao processo decisório. Nesse caso, a tentativa de implementação de um modelo neocorporativista criou uma falsa impressão de *trade-off* entre representação e governabilidade. Na verdade, a elevação do número de conselheiros significou igual aumento de veto *players* ao processo decisório.

Além disso, paradoxalmente, a institucionalização de experiências de participação e de representação cidadã podem cair na armadilha da burocratização do processo de participação em um esquema mais corporativo, como aconteceu ao CGPC. É também interessante notar que não está claro nem evidente o nível de representatividade de algumas entidades participantes do colegiado. O caso da Anapar é emblemático.

A Anapar não apresenta dados concretos sobre o número de associados, mas reivindica a representação de mais de 6 milhões de pessoas. Por isso, há bons motivos para introduzir ressalvas perante os potenciais efeitos não democráticos de uma representação

Previdência Social desde 1995. Assim, ao longo de cinco anos, tivemos três ministros e três secretários da SPC. Mesmo levando em conta que houve avanços na atuação do Estado sobre o mercado operado pelos fundos de pensão, a circulação de dirigentes é fator inibidor de qualquer processo de aprimoramento institucional.

política exercida por organizações civis. Além da inexistência de mecanismos obrigatórios de sanção e controle (*accountability*) entre as organizações civis e os segmentos sociais por elas representados, existe uma ambivalente definição das fronteiras entre público e privado nas funções dessas entidades, e, conseqüentemente, tem sido apontada sua funcionalidade à lógica da privatização e da redistribuição de responsabilidades entre a sociedade, o Estado e o Mercado. No entanto, acusar a falta de representatividade das organizações civis, ora pela ausência de mandato identificável e de dispositivos de autorização (voto), ora pela sua evasão de mecanismos de controle e sanção, constitui alternativa que cancela em vez de se adentrar na problemática aqui analisada (Gurza Lavalle, 2005).

Nesse sentido, ganha importância o princípio da “autodefinição” do compromisso explícito e público de representar os beneficiários, ou seja, representação presuntiva. Dessa forma, as organizações, nas suas manifestações públicas, declaram suas pretensões de legitimidade ou invocam argumentos para justificar a representação presuntiva.

A centralidade das inter-relações entre as organizações civis e as instituições políticas sugere que as dinâmicas de representação política no terreno das organizações civis ocorrem não de forma paralela ou alternativa aos canais tradicionais da política, mas em estreita conexão com eles. Quando introduzidas as justificativas ou argumentos de congruência, utilizados pelas organizações civis para sustentar sua representatividade, percebe-se que tais atores já reconheceram a relevância da representação política, não apenas como canal alternativo e genuíno perante as instituições tradicionais da representação política, mas também como esforço de intermediação orientado a conectar segmentos da população sub-representados perante o Estado.

Esses aspectos dão relevo ao fato de que atores como a Anapar tenham elevado seu grau de exposição e conseguido algo que parecia improvável: a nomeação para participar do Conselho de Gestão da Previdência Complementar. As características institucionais desse colegiado também colaboram para a adoção dessa estratégias de acesso.

5.3.7 Síntese da análise do período

O segundo mandato de FHC foi muito rico com relação à participação dos grupos de interesse. A reforma da Previdência foi importante processo, pois permitiu abrir a agenda de discussões com relação à reforma do marco legal dos fundos de pensão. Ao tocar nesse aspecto, a equipe da SPC foi empreendedora, ao liderar as propostas que seriam enviadas ao

Legislativo, bem como se lançar sobre a jurisdição da área econômica, ao propor reformulações de peso nas diretrizes de investimento (R>M). Esse movimento gerou uma série de reações, principalmente da Fazenda, ao tentar retomar a liderança na condução das propostas de investimento para os fundos de pensão e ao exercer grande poder de veto sobre as iniciativas de fortalecimento da SPC e da Previdência (R). A Abrapp também se destacou ao impor-se às iniciativas de modernização legal e administrativa, uma vez que as reformas imporiam custos que os fundos de pensão não estavam dispostos a incorrer. A SPC não conseguiu coordenar interesses suficientes para obter apoio na sua empreitada (*problemas de coordenação*). Também se deve destacar a mobilização de atores tais como a Anapar e a Apep, por força da demonstrada capacidades de obter acesso ao CGPC (R>M).

Nesse período ocorreu uma série de iniciativas reais para redefinir a matriz institucional (M>R). Destacam-se o texto da Lei Complementar nº 109, de 2001, cujo conteúdo prepara para a iniciativa de criação de um novo órgão para os fundos de pensão, e a iniciativa da SPC em apresentar um projeto de agência regulatória, marcando posição para alcançar espaço mais privilegiado no subsistema dos fundos de pensão. Entretanto, tais tentativas foram frustradas pela grande oposição surgida dentro do próprio governo (Fazenda) e de atores privados (R>M). Na verdade, observou-se que as estratégias foram guiadas para se adequar à estrutura, como aconteceu com a Anapar, preferindo participar do círculo decisório a investir em mudanças estruturais. Participar do CGPC foi enxergado como um valioso ativo (*asset specificity*), algo que pôde ser confirmado no período da regulamentação da LC nº 109/2001.

A hipótese do *controle da Presidência* teve dois momentos distintos dentro do segundo mandato de FHC. O primeiro, por meio do esforço de implementar a reforma da Previdência e ao oferecer-lhe maior espaço de atuação. Nos bastidores, a aproximação do Chefe da Casa Civil foi importante, despoluindo a agenda para a maior atuação da SPC. A janela de oportunidade foi aproveitada e a Secretaria, por algum tempo, realizou ações empreendedoras, como boa parte do texto aprovado na LC nº 109/2001, a sua maior participação nos textos das resoluções do CMN (para os fundos de pensão) e na elaboração do texto para criação de uma agência reguladora para o setor, aproveitando, dessa forma, a força da argumentação e a onda de criação dessas novas estruturas organizacionais, tidas como estruturas de Estado, não de governos. O segundo momento do mandato de FHC representou a inversão dessa situação, durante o qual prevaleceu a influência da Fazenda, que, dessa vez, contou com o apoio da nova liderança da Casa Civil, oriunda da equipe econômica. Observa-

se, assim, que a autoridade da Presidência representa, em muitos casos, o árbitro entre suas áreas subordinadas. As articulações dentro das redes do poder permitem que a agenda penda para um lado ou para o outro da disputa interburocrática. O custo de transação para a adoção de um novo modelo poderia ferir interesses mais imediatos do governo, levando-se em conta que já havia certa tensão no subsistema, por força das mudanças no comando da SPC e da multiplicidade de atores envolvidos ($R > M$). Além disso, a legitimidade presumida do CGPC não poderia ser descartada para regulamentar a LC nº 109/2001 (*asset specificity*)

O efeito do *uso político dos fundos de pensão* foi observado sob duas perspectivas. A primeira foi a oportunidade oferecida pelo contexto da tramitação do projeto de lei complementar, por meio do qual foram convidados e puderam expor suas opiniões diversos grupos antes marginalizados. Nesse sentido, foi possível surgir uma *policy window* para que alguns grupos mais articulados tivessem acesso ao poder decisório, no âmbito do CGPC, como foi o caso da Anapar e da Apep. Ademais, boa parte das mudanças promovidas pela legislação já eram bandeiras antigas de movimentos de representação dos trabalhadores, liderados pelos sindicatos, como a representação maior dos participantes na gestão dos respectivos fundos de pensão. Não se deve esquecer que esse movimento surgiu no âmbito dos grandes fundos de pensão, nos quais tais práticas já estavam sendo implementadas antes mesmo da aprovação da lei complementar. As organizações sindicais souberam aproveitar seus níveis de representação para ganhar espaço (e, obviamente, poder) dentro dos grandes fundos de pensão, ganhando, além disso, poder indireto no próprio CGPC, por meio da Anapar (essencialmente originária do meio sindical) e da Abrapp, representante histórica dos fundos de pensão. É interessante notar, portanto, que os processos causais de *grupos marginalizados* e *ações de empreendedores*, ao contrário do que teoricamente se propõe, no caso do *uso político dos fundos de pensão*, serviram para reforçar as estruturas institucionais vigentes (R).

Ainda com relação ao *uso político*, essa maior penetração de agentes elevou o número de *players* no contexto do CGPC, aumentando o custo das mudanças, os problemas de coordenação, o número de pontos de veto, denotando, dessa forma, movimentos de retroalimentação que reforçaram o formato da matriz institucional.

Resumo a análise desse período por meio do quadro 12:

Quadro 12
Segundo mandato de FHC (1999 a 2002)
Resultados do Período

Hipóteses Causais	Processos Causais	Efeito de cada Processo	Efeito de cada Hipótese	Efeito do Período
Atuação dos grupos de interesse	<i>Critical Junctures</i>	M>R	R>M	R
	Grupos marginalizados	R>M		
	<i>Overlapping Processes</i>	R>M		
	Ação de empreendedores	R>M		
	Isomorfismo Institucional	R>M		
	Problemas de coordenação	R		
	<i>Veto Points</i>	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Desenho da matriz institucional	<i>Critical Junctures</i>	M>R	R>M	R
	Ação de empreendedores	R>M		
	Isomorfismo Institucional	R>M		
	Problemas de coordenação	R		
	<i>Veto Points</i>	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Controle da Presidência da República	Ação de empreendedores	R>M	R	R
	Isomorfismo Institucional	R>M		
	Problemas de coordenação	R		
	<i>Veto Points</i>	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Uso político dos fundos de pensão	<i>Critical Junctures</i>	R	R	R
	Grupos marginalizados	R		
	Ação de empreendedores	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		

5.4 Primeiro mandato de Lula (2003 a 2006)

Com a assunção do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), ocorreu um significativo realinhamento de poder no subsistema dos fundos de pensão. De se ressaltar que o então candidato Lula já havia se pronunciado a favor do fortalecimento do segmento, bem como recebido forte apoio dos grandes fundos de pensão, cujas estruturas gerenciais já contavam com a participação de pessoas oriundas das categorias sindicais. Em decorrência, a Abrapp, tendo em vista suas ligações com esses fundos, e a Anapar, cujos dirigentes tinham fortes vínculos com sindicatos⁴¹, logo se posicionaram favoráveis a Lula, aparentemente esperando ganhar maior espaço na agenda do governo.

As expectativas começaram a ser confirmadas pela escolha do Ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, cujo histórico político se vinculava fartamente aos sindicatos e às questões previdenciárias, como deputado no Congresso Nacional. Além disso, o recém nomeado Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Sr. Luiz Gushiken, outro elemento importante da equipe de governo, também atuou como deputado e foi militante em torno das questões relativas à Previdência e ensejou maior confiança nas promessas do novo Presidente, relativamente aos fundos de pensão⁴².

Esses novos atores na estrutura de governo ajudaram a mudar o cenário da composição de poder dentro do subsistema dos fundos de pensão. Mesmo tendo o então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, sustentado a política econômica do governo anterior, sendo elemento fundamental da equipe de governo, isso não foi suficiente para manter a Fazenda na posição conquistada até 2002. Além do fato de o “núcleo duro” do governo ter estreita ligação com os fundos de pensão, a Casa Civil, representada pela figura do seu dirigente, Sr. José Dirceu, não se alinhou com nenhuma parte (Previdência ou Fazenda), aparentemente se colocando em uma postura neutra relativamente aos fundos de pensão. O núcleo do governo havia repartido o poder, delineando as jurisdições do subsistema⁴³. A

⁴¹ O presidente da Anapar, Sr. José Ricardo Sasseron, ocupou diretoria no Sindicato dos Bancários do Estado de São Paulo.

⁴² “O presidente da Abrapp vê no ex-deputado federal do PT por São Paulo, Gushiken, o principal interlocutor entre os fundos de pensão e o novo governo. ‘O Gushiken conhece a real natureza dos nossos pleitos.’” (Estado de São Paulo, *Fundos de Pensão querem o fim da bitributação*, de 28/10/2002).

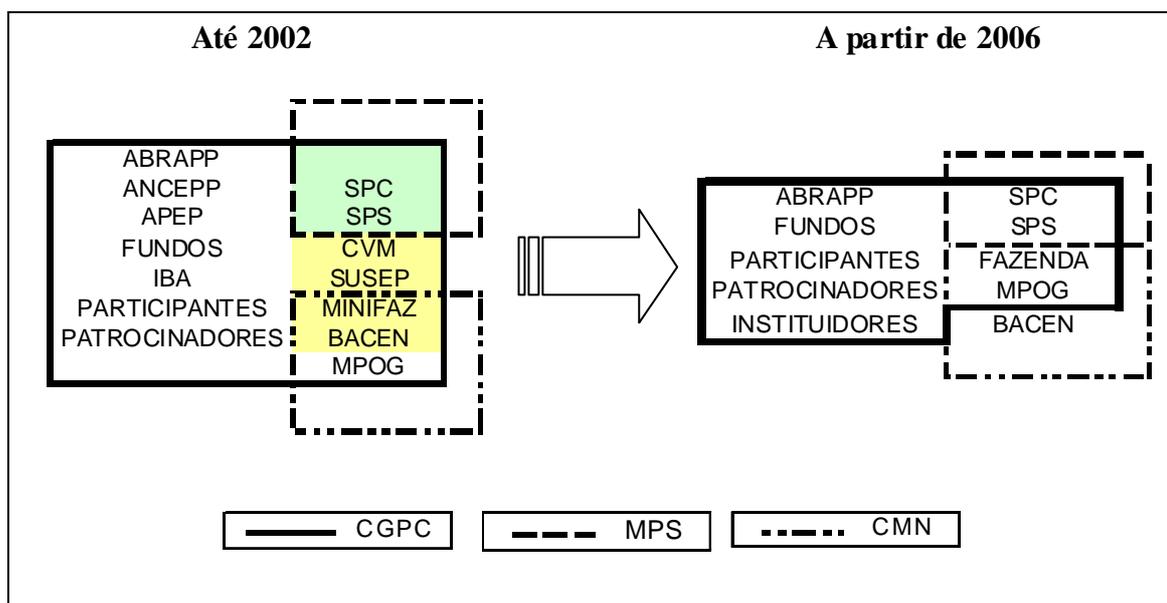
⁴³ “Gushiken auxiliou na escolha dos dois mais importantes ministros do governo: o da Fazenda, Antônio Palocci, seu amigo desde os anos 70, e Berzoini, a quem apoiou no movimento sindical e ajudou a eleger deputado federal. Um outro amigo, Adacir Reis, ex-assessor de Gushiken na Câmara dos Deputados, assumiu a Secretaria de Previdência Complementar – posto de onde se controlam os poderosos fundos de pensão.” (revista Veja, edição no. 1787, de 29/01/2003.). Adacir Reis advogava em favor dos fundos de pensão.

equipe da SPC foi formada por pessoas ligadas aos Ministros Ricardo Berzoini e Guschiken, tendo inclusive militado a favor dos fundos de pensão em causas na Justiça.

5.4.1 Mudanças no CGPC

O ano de 2003 serviu para consolidar, em diferentes moldes, a regulamentação aprovada no ano anterior, redefinindo parte dos dispositivos aprovados em 2002. Isso foi possibilitado pela iniciativa do novo governo em reavaliar sua postura, procurando retomar a adesão do setor privado às decisões do governo, principalmente do CGPC. Essa mudança de estratégia foi facilitada em face das afinidades que os novos dirigentes da SPC possuíam com os setores ligados aos participantes e aos fundos de pensão, especialmente de estatais. O elo entre esses agentes era formado por laços sindicais históricos.

Figura 11
Transição do desenho da matriz institucional



Por meio do desenho da matriz institucional, representado pela figura 11, podemos observar que o nível de representação da Fazenda diminuiu drasticamente, pois perdeu três órgãos a ela vinculados (Bacen, CVM e Susep). Somente o Bacen permaneceu formalmente no subsistema, por meio da sua participação no CMN. O espaço de manobra da Previdência em termo de votos também diminuiu, mas sua nova estratégia de aliança com o

setor privado permitiu a formação de uma espécie de coalizão de forças a favor dos fundos de pensão.

Reportagem contida no Diário dos Fundos de Pensão, de 25/04/2003, publicado pela Abrapp, trouxe a notícia do novo Decreto Presidencial que dispôs sobre a nova composição do CGPC. O nome da reportagem era “Decreto torna o CGPC mais ágil e representativo”, indicando claramente o seguinte:

“De modo geral, enfatizou Adacir Reis, as mudanças tornaram o CGPC mais representativo, ao mesmo tempo em que vieram ao encontro de propostas encaminhadas pelo setor à Secretaria.”

O governo procurou, pois, reequilibrar o poder de voto e a composição do conselho com um número menor de grupos de interesse. Nesse movimento, o setor burocrático do Ministério da Previdência e da SPC procurou retomar as rédeas do processo de regulamentação *interna corporis*, retirando boa parte da influência do Ministério da Fazenda sobre o CGPC, ao excluir os assentos do Banco Central, CVM, Susep, bem como a Apep, pela sua vinculação com os fundos de empresas privadas.

5.4.2 Reconfiguração das Resoluções do CMN

O quadro de absoluto controle por parte da Fazenda foi atenuado na mudança do mandato presidencial, em 2003, quando a SPC iniciou um novo processo de negociação acerca de mudanças da Resolução CMN nº 2.829, de 2001.

Além de mudanças pontuais nos dispositivos já em vigor, a minuta de resolução proposta pela SPC refletiu as reivindicações do setor, organizadas pela Abrapp, demonstrando uma estreita aliança entre os fundos e a Previdência, numa espécie de “contra-ofensiva no processo decisório e normativo também na esfera econômica. O texto da SPC foi entregue ao Banco Central em julho de 2003.

A proposta da Secretaria levou meses para ser votada no CMN. Essa demora teve como motivo principal, segundo fontes do Bacen, a retomada da agenda pela área econômica. Primeiramente a articulação começou com a sustentação do GT sobre mercado de capitais e poupança de longo prazo, por meio do Decreto nº 210, de 26 de agosto de 2003, ou seja, no mês seguinte à entrega da proposta da SPC. Desse modo, em um fórum mais privilegiado, a

Fazenda e o Bacen tiveram condições de estabelecer mudanças no texto. Em setembro de 2003, a Resolução nº 3.121 foi publicada.

Mesmo com a interferência da Fazenda, o texto aprovado apresentou modificações que retrataram muitas reivindicações do sistema, entre as quais destacam-se:

a) Valorização do papel do Conselho Fiscal e do Conselho Deliberativo dos fundos de pensão, exigindo destes um maior envolvimento na definição da política de investimentos e conferindo maior transparência ao aumentar a possibilidade de interferência dos participantes na gestão das entidades;

b) Nos fundos de pensão que incorrerem em desvios relativamente aos limites estabelecidos para os investimentos, o plano de enquadramento deve ser aprovado obrigatoriamente pelo Conselho Fiscal, antes de ser submetido à SPC;

c) Indicação explícita quanto à observação de diretrizes expedidas pelo CGPC quanto aos padrões dos planos de benefício (compromissos atuariais), aos critérios mínimos para a formulação de plano de investimentos anualmente publicado pelos fundos de pensão e aos critérios para a contratação de serviços de custódia de títulos e valores mobiliários.

Esses dispositivos evidenciam a busca de um maior espaço da Previdência na esfera econômica dos fundos de pensão, estabelecendo compartilhamento de atribuições entre os conselhos deliberativos e fiscais dos fundos, o CGPC e o CMN, destravando a agenda no contexto tão-somente da equipe econômica. Além disso, como revela a Anapar em seu sítio na internet, a “nova resolução segue a lógica defendida pelo Ministério da Previdência Social e SPC, de regular menos e fiscalizar mais. Ao valorizar os órgãos estatutários, a auto-regulação das entidades é privilegiada”⁴⁴.

5.4.3 Criação da Superintendência da Previdência Complementar

Desde 1993, o subsistema passou por diversos momentos, durante os quais configurou uma intensa competição dos grupos de interesse para ocupar mais espaço no processo decisório e deter maior poder de agenda. Entretanto, como na análise deste trabalho pode-se constatar, a estrutura da SPC não foi fortalecida, apresentando sérias dificuldades em acompanhar a evolução e as necessidades de supervisão do mercado de fundos de pensão.

⁴⁴ Boletim eletrônico nº 100 da Anapar (http://www.anapar.com.br/boletins/boletim_102.htm)

A nova equipe da SPC, a partir de 2003, procurou mudar esse quadro. Com respaldo do Ministro da Previdência e do alto escalão do Planalto, conseguiu incrementar e aumentar a capacidade daquela Secretaria até o limite que uma organização interna do ministério permitisse. As ações foram nos seguintes termos:

1. Elevação do número de auditores, totalizando 102 servidores, com criação de escritórios regionais nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco;
2. Aprovação de um novo regime repressivo, com sanções para a pessoa física do dirigente do fundo de pensão (Decreto nº 4.942, de 2003);
3. Criação da fiscalização indireta (Decreto nº 4.664, de 2003), responsável pela crítica dos dados recebidos (atuariais, contábeis e de investimentos);
4. Acompanhamento da movimentação com títulos públicos em carteira própria (Instrução SPC nº 05, de 2004);
5. Desenvolvimento, iniciado em 2003, de um novo Demonstrativo Analítico dos Investimentos e Enquadramento das Aplicações – DAIEA proporcionando acesso a dados por meio das centrais de liquidação e custódia (carteira própria e fundos de investimentos) e com periodicidade mensal (Instruções SPC nº 04/03, 06/05 e 08/05);
6. Convênios com Cetip, BM&F e CVM;
7. Realização de reuniões da Fiscalização direta da SPC com diretores e membros do conselho deliberativo e conselho fiscal dos fundos de pensão;
8. Trabalhos em conjunto com o Ministério Público Federal.

Entretanto, mesmo com todas essas iniciativas, tinha-se claro que essa estrutura ainda estava aquém das necessidades do mercado. Assim, decidiu-se utilizar do instrumento da medida provisória para estabelecer um novo patamar organizacional do Estado para cuidar dos fundos de pensão.

O uso de medidas provisórias, infelizmente, oferece “ao Executivo a oportunidade de selecionar políticas que estão mais próximas da escolha ideal dos burocratas”, implementando políticas segundo suas próprias preferências (Monteiro, 2004, p.112). No entanto, ainda que as escolhas estejam longe de ser maximizadoras, não obstante, existem aspectos relevantes que atenuam o modelo em vigor, obedecendo a uma lógica do tipo “*second best*” (Sola e Kugelmas, 2004).

Por meio da Medida Provisória (MPV) nº 233, de 30 de dezembro de 2004, o Governo criou nova estrutura administrativa para fiscalizar e regulamentar o mercado operado pelos fundos de pensão, especialmente quanto à criação de uma autarquia, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). O texto da proposição é uma interessante amostra de vantagens construídas, bem como de ausências que poderiam comprometer o fortalecimento do sistema, principalmente no que tange ao controle social e equilíbrio de poderes (Silva, 2005).

O arranjo definido pela MPV nº 233, de 2004, estabeleceu três instâncias de atuação do Poder Público no mercado operado pelos fundos de pensão.

A primeira e mais importante foi a criação da Previc, autarquia de natureza especial, com autonomia administrativa, financeira, patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência Social. Teria como competência fiscalizar e supervisionar os fundos de pensão, bem como executar as políticas para o regime de previdência complementar fechado. Para tanto, além de poder aplicar penalidades, nos termos da legislação pertinente, poderia expedir instruções e procedimentos para a aplicação das normas, bem como efetuar diversos tipos de autorizações, hoje de atribuição da SPC, tais como as de constituição e de funcionamento de fundos de pensão, celebração de convênios, decretação de intervenção e liquidação extrajudicial, e outras ações de sua área de competência.

A Previc foi apresentada com a seguinte estrutura: Diretoria Colegiada, Procuradoria Federal, Ouvidoria e Corregedoria, além de coordenações gerais de caráter técnico. A Diretoria Colegiada seria composta por um Diretor-Superintendente e quatro diretores, indicados pelo Ministro da Previdência Social e nomeados pelo Presidente da República. Aos membros desse colegiado seria vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária, salvo magistério. A Procuradoria Federal Especializada teria seu quadro constituído por Procuradores Federais, vinculados à estrutura da Advocacia Geral da União - AGU, com conhecimento sobre previdência privada, o que contribui para a profissionalização e a estabilidade dos quadros da administração previdenciária.

A MPV nº 233, de 2004, previa o estabelecimento de metas de gestão e de desempenho para a Previc, mediante acordo celebrado entre o Ministério da Previdência Social e a Diretoria Colegiada. Essas metas durariam, no mínimo, um ano, e seriam periodicamente avaliadas e, se necessário, revisadas.

Além de dotações orçamentárias e recursos de convênios e acordos com organismos nacionais e internacionais, as receitas da Previc seriam constituídas principalmente pela Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (Tafic) e do produto da arrecadação de multas. A Tafic constituiria uma contribuição recolhida trimestralmente dos fundos de pensão, cujo fato gerador seria o vínculo do montante de recursos garantidores vinculados a cada plano de benefício administrado.

A MPV nº 233, de 2004, previa, ainda, um quadro de auditores, que passaria dos atuais 92 para 300, além de a Superintendência poder contar com uma carreira a ser composta por 120 especialistas de nível superior em Previdência Complementar; outra, por 100 analistas de nível superior e mais 80 técnicos de nível médio, totalizando um quadro de 600 servidores. Os atuais 230 servidores da SPC serão aproveitados e os demais serão contratados por concurso público.

Outro órgão novo seria a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), um desmembramento da atual SPC, responsável pela elaboração de políticas de governo e diretrizes para a Previdência Complementar, servindo de elo entre o Conselho Nacional de Previdência Complementar e a Previc.

Por fim, seria criado o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), substituindo o atual Conselho de Gestão da Previdência Complementar, responsável por fixar as políticas propostas pela SPPC e normatizar o sistema de fundos de pensão. Foi restabelecida a estrutura da Câmara de Recursos, com a finalidade exclusiva de julgar os recursos referentes a penalidades administrativas.

A MPV nº 233, de 2004, estabeleceu uma composição para o CNPC semelhante à atual composição do CGPC, adaptando-a aos novos órgãos criados. Como novidades no conjunto de conselheiros, foram inseridos o (i) Diretor-Superintendente da Previc, (ii) o representante da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social e (iii) o representante de instituidores de entidades fechadas de previdência complementar.

A grande vantagem da composição do CNPC seria a de que a composição de forças entre agentes públicos e privados estaria estabelecida na lei, atenuando a discricionariedade do Executivo para determiná-la. Caberá tão-somente ao Presidente da República a liberdade de nomear os representantes que ocuparão lugares no conselho.

É interessante notar que a MPV nº 233, de 2004, se inspirou na maioria das propostas do antigo projeto da ANPC apresentado pelo MPAS em 1999. Entretanto, como se pode verificar, o custo político de transação de arcar com uma agência que concentre poderes de fiscalização e de regulação foi por demais elevado para as burocracias do Ministério da Fazenda e para os demais agentes privados. Além disso, o projeto da Previc foi montado com a forma de superintendência, provavelmente pelo fato de que hoje se discute o poder de atuação e a independência das agências reguladoras existentes, processo no qual se observa um grande movimento do Governo para retomar o poder decisório dos Ministérios setoriais, particularmente no desenho das grandes políticas e diretrizes nas grandes áreas de atuação.

Nesse sentido, a MPV nº 233, de 2004, também seguiu alguns princípios que nortearam o Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, de iniciativa do Poder Executivo, que pretende estabelecer uma espécie de lei orgânica das agências reguladoras. Tal projeto contém dispositivos que reduzem a independência das agências em relação ao Poder Executivo, procurando, entre outras coisas, transferir atribuições que hoje pertencem às agências para os Ministérios e estabelecer um maior controle social sobre as agências.

5.4.3.1 Manutenção dos poderes da Administração Direta

Para evitar que o exercício de competências de governo fosse realizado por uma agência independente, a MPV nº 233, de 2004, criou os três órgãos já citados, que deverão trabalhar em sintonia: a Previc como fiscalizadora e executora das leis e normas; o CNPC, como órgão regulador e árbitro de penalidades administrativas; e a SPPC, como órgão responsável pela articulação das políticas públicas relativas ao sistema.

Tal matriz institucional tem por objetivo estabelecer maior coerência de políticas no conjunto do governo e evitar que funções legislativas, executivas e judiciárias estejam presentes em um único órgão (a tese do “Estado dentro do Estado”). Como se pode verificar, com a manutenção do binômio órgão regulador e órgão fiscalizador, haveria enormes possibilidades de aberturas a grupos de interesses ou de conflitos internos, provocando forte déficit democrático e entraves para o desenvolvimento do setor .

5.4.3.2 Prestação de Contas e independência orçamentária

Com a introdução da figura do contrato de gestão determina-se um padrão mais objetivo para a avaliação do desempenho do órgão. Entretanto, para que mudanças de governo não impliquem mudanças bruscas nas ações da Previc, os contratos de gestão devem ter como base a aderência das atividades a uma diretriz estável.

Ainda assim, pode-se dizer que a MPV nº 233, de 2004, apesar de conferir à sociedade um instrumento de controle e de transparência de suas ações, não prevê a prestação de contas ao Congresso Nacional, elevando a possibilidade de o Poder Executivo fazer ingerências no que concerne às atividades de regulação sobre os fundos de pensão.

Finalmente, o instrumento dos contratos de gestão constitui uma maneira de aproximá-la do modelo de agência executora de políticas públicas. Em última instância, pode-se afirmar que o estabelecimento do contrato de gestão qualifica a Previc como agência executiva⁴⁵. Agências executivas não são mais que autarquias ou fundações pré-existentes, diplomadas por intermédio de um decreto do Poder Executivo, que celebrem contrato de gestão com a administração direta.

A cobrança da taxa denominada Tafic é um dos fundamentos para assegurar a independência efetiva das agências, garantindo-lhes capacidade operacional condizente com suas responsabilidades. Entretanto, não é esse o caso em tela. A criação de uma taxa para oferecer autonomia financeira à Previc transparece, então, um vício de origem: que tipo de autonomia terá um órgão totalmente subordinado ao MPS? A resposta, que parece óbvia, pode mascarar um objetivo totalmente estranho aos compromissos pela manutenção da higidez do sistema operado pelos fundos de pensão: o contingenciamento imposto pelo Tesouro Nacional, muito provavelmente para utilizar parte das receitas dos órgãos para fazer superávit primário.

A Medida Provisória prescreveu no seu art. 14 que a Tafic será “recolhida ao Tesouro Nacional”. Dessa forma, a independência para uso dessa taxa pela Previc é questionável, dado que a prática de contingenciamento largamente utilizada pelo governo vem sistematicamente impedindo que as agências reguladoras façam uso efetivo de toda sua fonte de recursos, prejudicando sua operação, bem como comprometendo sua imagem, caso demonstre em algum momento, falhas de supervisão por condições de funcionamento precárias. Dessa forma, mesmo não sendo uma agência reguladora “pura”, é atribuído à

⁴⁵ A agência executiva foi um instituto criado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Previc mecanismos semelhantes de autofinanciamento, bem como há imensa chance de se aplicar os instrumentos perversos de desvio de finalidade de recursos.

*

Ainda que tenha conseguido emplacar a medida provisória, a Previdência não teve poder de articulação dentro do Congresso Nacional para aprová-la. Essa Medida Provisória teve seu prazo de vigência encerrado sem que houvesse deliberação do Senado Federal, perdendo eficácia. Fontes da Previdência revelam que o projeto não contou com a colaboração da Casa Civil, nem do empenho do então Ministro da articulação política. A tramitação da MPV nº 233, de 2003, foi diversas vezes interrompida e colocada para votação posteriormente a outras MPVs mais novas, dando-se a entender que o assunto não merecia a urgência destacada em seu texto.

A falta de consenso dentro do governo foi também patrocinada pela Fazenda, a qual não teve participação na elaboração do projeto da medida provisória. Por trás disso encontra-se o fato de a Fazenda não almejar o fortalecimento no subsistema dos fundos de pensão, temendo, assim, perder cada vez mais espaço de influência.

Do “outro lado da moeda”, quem mais protestou pela não aprovação da medida provisória foi a Abrapp. Por trás de seu discurso de que o sistema necessita de credibilidade para continuar crescendo, a sua proximidade com a autarquia direta ou indiretamente (via CGPC) a tornaria menos vulnerável aos ditames da Fazenda⁴⁶.

É relevante observar que a não aprovação da Previc não significou imediatamente uma iniciativa do governo em apresentar projeto de lei nos mesmos termos que a medida provisória, tal como aconteceu com a criação do órgão unindo as receitas fazendária e previdenciária (“Super-Receita”). Novamente, a estrutura da matriz institucional foi forte o suficiente para enfraquecer a iniciativa dos “empreendedores” da Previdência e fortalecer o *status quo*. A queda da MPV nº 233, de 2003, foi um duro golpe nos projetos de fortalecimento institucional da SPC.

⁴⁶ “Segundo Fernando Pimentel, presidente da Abrapp, associação que congrega cerca de 300 fundos de pensão, o segmento está posicionado para um crescimento expressivo. “Deverá duplicar seu patrimônio até 2010 atingindo R\$ 546 bilhões e precisa de credibilidade, o que será garantido por um órgão supervisor independente”, afirma. A reedição da Previc - que fez parte da Medida Provisória 233, aprovada pela Câmara, mas barrada no Senado devido ao episódio Roberto Jeferson, que interrompeu as votações do Congresso - conta com apoio de todos os partidos, de acordo com Pimentel. “O próprio PFL recomendou a criação da Previc”, disse. A afirmação foi feita em meio a rumores de que foi reaberta a discussão de deslocar os fundos do Ministério da Previdência para o da Fazenda.” (Gazeta Mercantil, *Abrapp pede criação urgente da Previc*, de 07/12/2006)

5.4.4 A CPMI dos Correios e os fundos de pensão

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Correios surgiu por força de fatos decorrentes de corrupção envolvendo funcionários da Companhia de Correios e Telégrafos e partidos políticos aliados do Governo. Entretanto, o escopo daquela Comissão aumentou enormemente, tendo em vista diversas outras denúncias sobre mecanismos ilegais de financiamento de partidos políticos, pagamento a parlamentares e tráfico de influência, que se constituíram em uma articulada estrutura para desviar recursos públicos de órgãos estatais, empresas públicas ou entes indiretamente ligados às estruturas do Estado. Esse conjunto de ações ilegais ficou popularmente conhecido como “mensalão”.

Dentro deste contexto de investigação, surgiram forte indícios desses delitos por meio de fundos de pensão ligados a estatais, em que determinadas instituições financeiras poderiam estar recebendo investimentos de entidades privadas de previdência complementar, popularmente conhecidas como Fundos de Pensão, por conta das operações arquitetadas pelo Sr. Marcos Valério, principal acusado na articulação do “mensalão”.

As suspeitas também recaíram sobre a cúpula do Palácio do Planalto e sobre a direção da SPC, ensejando uma forte pressão por parte dos partidos de oposição para que fosse aberta uma linha de investigação exclusiva para os fundos de pensão, aos cuidados de uma sub-relatoria.

5.4.4.1 Diagnóstico da CPMI – SPC e CGPC em cheque

No presente estudo de caso, não há interesse pelo teor da apuração das denúncias realizada pela CPMI dos Correios, mas, exclusivamente, o conteúdo produzido por aquela Comissão no que tange à avaliação e o diagnóstico em relação à SPC, ao CGPC e ao relacionamento com aos demais órgãos de supervisão que têm interface com os fundos de pensão (Bacen e CVM). A seguir, um resumo dos aspectos que entendo ser os mais relevantes.

I – Falta de independência e rotatividade dos dirigentes da SPC

Sendo subordinado diretamente a um Ministro de Estado, o cargo de Secretário de Previdência Complementar também se reveste de um componente político-partidário, ainda que não seja ligado a partidos políticos. O relatório apontou que sua condição de atuação é

precária, na medida em que não possui independência suficiente para arcar com ações que prejudiquem interesses diretamente ligados ao governo. Aliás, todas as vezes que isso aconteceu, os Secretários da SPC foram automaticamente substituídos.

Mesmo levando em conta que houve avanços na atuação do Estado sobre o mercado operado pelos fundos de pensão, a CPMI apontou que a circulação de dirigentes é fator inibidor de qualquer processo de aprimoramento institucional. Portanto, recomendou-se dotar os dirigentes do órgão fiscalizador de maior estabilidade, desvinculando-os das estruturas de governo e fixando-os efetivamente a uma estrutura de Estado.

Ademais, observou-se que a freqüente troca de dirigentes gerou um efeito ainda maior sobre as gerências que compõem o quadro da SPC, formada essencialmente de cargos em comissão, ou seja, de livre nomeação e exoneração. Segundo o Relatório:

“Isso provoca um efeito perverso sobre os aspectos da acumulação de conhecimentos e sobre a continuidade administrativa, que propicie dar seguimento, sem atropelos, as atividades do órgão fiscalizador.” (Senado, 2006, p.1490)

II – Estrutura normativa complexa

O Relatório da CPMI observou que os dirigentes dos órgãos de supervisão são extremamente hábeis em formular normas e regras, mas ainda apresentam deficiências para fazê-las obedecidas. Tal aspecto é especialmente marcante com a SPC, que, além de observar o comportamento dos fundos de pensão em relação às diretrizes de investimentos do CMN (Resolução nº 3.121, de 2003), de extrema complexidade, expede diversos outros regulamentos (portarias e instruções normativas) que dizem respeito a regras atuariais, contábeis, dentre outras. Tendo em vista esse aspecto, a CPMI deixou claro a importância do fortalecimento do órgão fiscalizador, de forma que as regras e seus aprimoramentos sejam adequadamente observados, sob pena de o órgão ser responsabilizado por possíveis falhas, inclusive sistêmicas, dos fundos de pensão.

III – Cooperação deficiente entre SPC, CVM e Banco Central

O Relatório da CPMI destacou, como grande exemplo de vulnerabilidade institucional, a fraca ligação entre os órgãos que fiscalizam o sistema financeiro e o mercado de capitais (Banco Central e CVM) e a SPC, os quais compartilham informações apenas em

caso de detecção de irregularidades (e não de maneira mais sistemática) e não realizam fiscalizações conjuntas periodicamente. Ainda segundo o texto:

“Na realidade, a integração entre os órgãos de supervisão que têm interface com o sistema financeiro e com o mercado de capitais ainda não é a ideal. Todos atuam de forma isolada, algumas vezes repetindo procedimentos e sujeitos a procedimentos formalísticos de condução dos processos, na forma exigida pela legislação em vigor.

Nos relacionamentos entre Banco Central, CVM e SPC, no que tange aos fundos de pensão, direta ou indiretamente, há dificuldade de troca de informações, inclusive no planejamento de ações de fiscalização. Seria produtivo e bastante eficaz que esses órgãos realizassem diligências conjuntas, estabelecendo procedimentos de cooperação sistemáticos, de maneira que problemas que dizem respeito a agentes de mercado em comum (fundos de pensão, corretoras, gestores e administradores de fundos) possam ser equacionados e solucionados de forma conjunta.

Resumindo: o problema dos fundos de pensão brasileiros se apóiam principalmente nos aspectos de supervisão, que hoje evidenciam, muito tardiamente, os problemas dos gestores e supervisores internos.” (Senado, 2006, pp.1493-1494)

IV – Sobre o Conselho de Gestão da Previdência Complementar

Como braço normativo do sistema dos fundos de pensão, o CGPC goza de autonomia do ponto de vista decisório, mas pouca responsabilização. Tal aspecto está intimamente relacionado com a questão da transparência e da introdução de mecanismos de participação. Nesse sentido, a CPMI observou que as decisões do Conselho não se revestem de transparência, tendo em vista que:

- a) Não são divulgadas as pautas e nem as atas das reuniões;
- b) As minutas de normativos não vêm ao conhecimento do público interessado (participantes, fundos, etc), impedindo o debate e a contribuição da sociedade;
- c) Tais minutas não vêm acompanhadas de exposição de motivos, impedindo a avaliação dos atos normativos à luz dos motivos invocados, exigindo-se que haja uma conexão lógica entre os motivos alegados e as finalidades propostas, sob pena de não atender ao requisito de razoabilidade;
- d) Não são divulgadas a qualificação e o currículo dos Conselheiros, o que, por questão de reciprocidade, não condiz com as exigências requeridas dos conselhos deliberativos dos fundos de pensão. Há os que defendem ser óbvio que os representantes no CGPC já atendem esses requisitos. No entanto, é sempre bom ressaltar que, em muitos casos, as obviedades precisam ser ressaltadas.

Essa questão levantada pela CPMI é relevante, na medida em que a implantação de instrumentos de controle social e de transparência consubstanciam os processos de contínua interação entre cidadãos e lideranças de governo, de equilíbrio entre poder e “responsividade”. Sempre em que houver normas de participação, estas podem ser fontes de pressão no sentido de se exigir comportamento responsivo das lideranças políticas, ou seja, elas podem antecipar suas decisões ao analisar o poder do comportamento participativo. Trata-se de uma questão interessante, pois a estabilidade democrática ocorre com base nas diferentes percepções entre possibilidade e realidade: primeiramente, a alta percepção da influência potencial e a baixa influência real e, por outro lado, o alto sentido de obrigação pela participação e a baixa participação efetiva.

V - Influência político-partidária

No caso específico dos fundos de empresas e autarquias estatais, a CPMI verificou a existência de interferência política na escolha dos dirigentes, bem como das pressões de autoridades do Governo. Os mesmos problemas decorrentes do aparelhamento partidário nas empresas estatais também foram detectados nos fundos de pensão avaliados nos trabalhos da comissão. Identificou-se que tal fato passou pela composição das diretorias dos fundos de pensão, especialmente pelos ocupantes dos cargos ligados às diretorias financeiras das entidades. Grande parte das nomeações esteve associada ao ciclo eleitoral.

No entanto, a ingerência política expõe os fundos a riscos elevados de perdas, pois, a cada nova composição de diretorias, estabelece-se um novo conjunto de relacionamentos com agentes de mercado prestadores de serviços, tais como administradores e gestores dos fundos exclusivos, bem como de corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários.

As descobertas da CPMI se basearam em investigações, mas há muito também ocorrem denúncias de influência direta do Governo Federal em aplicações estratégicas de grandes fundos de pensão, destacando-se os casos de privatizações, especialmente das empresas de telefonia, em 1998.

Levantamento realizado por Mello (2003) nos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apontou que as empresas com participação acionária de um grande fundo de pensão declararam doações que somam mais de R\$ 111 milhões para as

campanhas de diversos candidatos do país, obedecendo à lógica de a maior fatia ser destinada ao partido no poder.

Se se expandir esse efeito sobre o conjunto de fundos de pensão de estatais, pode-se inferir, também, o grande interesse de políticos na partilha de poder dentro da esfera de cada uma dessas entidades.

5.4.4.2 Repercussão dos trabalhos da CPMI

Além de instrumento de investigação próprio do Poder Legislativo, as comissões de inquérito são arenas de disputa política. O caso da CPMI dos Correios foi, neste sentido, típico, reservando, no conteúdo do seu relatório, um teor fortemente oposicionista. Não obstante, as avaliações realizadas são bons parâmetros para verificarmos uma nova janela de oportunidade para suscitar mudanças mais profundas no subsistema dos fundos de pensão.

Ao longo dos trabalhos da CPMI sentia-se já o impacto das denúncias e dos relatórios parciais, refletindo em algumas ações do Governo Lula. A primeira consequência foi a criação do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiros, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (Coremec), por meio do Decreto nº 5.685, de 25 de janeiro de 2006. Este comitê foi criado no âmbito do Ministério da Fazenda, com a finalidade de promover a coordenação e o aprimoramento da atuação das entidades da administração pública federal que regulam e fiscalizam as atividades relacionadas à captação pública da poupança popular. O Coremec é formado pelos seguintes membros:

- I - pelo Presidente do Banco Central do Brasil e por um Diretor dessa Autarquia;
- II - pelo Presidente da Comissão de Valores Mobiliários e por um Diretor dessa Autarquia;
- III - pelo Secretário de Previdência Complementar, do Ministério da Previdência Social, e por um Diretor dessa Secretaria; e
- IV - pelo Superintendente da Superintendência de Seguros Privados e por um Diretor dessa Superintendência.

A criação do Coremec foi uma tentativa de dar resposta aos trabalhos da CPMI, tendo em vista as observações realizadas ao longo do trabalho relativamente ao aparato de supervisão do sistema financeiro, de capitais e de previdência complementar. Com esse comitê, procurou-se criar expectativas de fortalecimento sobre as ações de supervisão.

Entretanto, não se tem notícia de grandes contribuições dessa nova estrutura, que, até o momento, publicou apenas duas deliberações, entre as quais o regimento interno do próprio comitê.

Outra consequência dos apontamentos da CPMI foi a queda de vários integrantes do alto escalão do governo que davam forte sustentação política à Previdência. A quantidade de denúncias foi de tal ordem que enfraqueceu as iniciativas de fortalecimento da SPC, ao final do primeiro mandato de Lula, ocasionando inclusive a saída de Adacir Reis da direção da SPC.

A CPMI também concluiu que a persistente precariedade do aparelhamento da Secretaria de Previdência Complementar, diagnosticada formalmente desde a conclusão do Relatório da CPI dos Fundos de Pensão do Senado Federal, em 1993, indica que o órgão fiscalizador dos fundos de pensão há anos deveria ter *status* de agência ou superintendência.

Até o final de 2006 o Governo Federal não havia apresentado nenhum projeto de lei ou medida provisória acerca da criação de uma agência ou superintendência que supervisionasse os fundos de pensão. Entretanto, segundo informações de integrantes da SPC, o governo planeja apresentar, em breve, projeto de lei para transformá-lo em autarquia, algo como relançar a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Também se tem divulgado na imprensa que existe a idéia da criação de uma “superagência”, unificando a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Essa proposta, pelo perfil dos órgãos, atenderia aos anseios da Fazenda, a qual dominaria o circuito da supervisão da previdência complementar, dos seguros e do mercado de capitais. Essa idéia já havia sido aventada no segundo mandato de FHC, pela equipe do então presidente do Banco Central, Armínio Fraga, mas não prosperou⁴⁷.

As principais associações de representação dos fundos, Abrapp e Apep, atualmente divergem quando ao modelo de órgão mais adequado. A Apep iniciou um trabalho junto a parlamentares para divulgar a proposta de um órgão que englobaria os setores de previdência aberta e fechada, desde que houvesse uma divisão clara entre fundos de pensão de empresas públicas e de empresas privadas. O presidente da Apep afirma que “há uma colisão quando os fundos de pensão de empresas públicas e privadas são olhados sob o mesmo ângulo. O excesso de rigor na fiscalização, demandado por fundos de pensão de empresas

⁴⁷ Reportagem da *Folha de São Paulo*, Caderno FolhaInvest, de 11 de junho de 2001.

públicas, barram o desenvolvimento do setor de empresas privadas, que apresenta enorme potencial de crescimento”⁴⁸. A Abrapp, por sua vez, defende a recriação da Previc, bem como o aparato institucional “criado” pela MPV nº 233, de 2003, ou seja, manutenção do órgão fiscalizador e do regulador (no caso o CNPC, nos mesmos moldes que o atual CGPC).

Levando em consideração as idéias de Kingdom (2003), a agenda para essa discussão ainda aguarda um momento mais favorável dentro do fluxo político, mas o fluxo de propostas está sendo fomentado pelos grupos de interesse. Resta saber se a dinâmica da mudança ficará na dependência da percepção do fluxo de problemas pelo governo. Por enquanto o assunto está circulando dentro do subsistema dos fundos de pensão. Aproveitando o modelo de Baumgartner e Jones (1993), talvez a nova composição da cúpula governamental⁴⁹, permita dar uma nova configuração da *policy image* desse subsistema, abrindo uma nova oportunidade para reavaliar o monopólio de políticas e as organizações que o sustentam.

5.4.5 Síntese da análise do período

O Governo Lula provocou uma mudança no equilíbrio do poder dentro da administração pública, refletindo nas relações entre os grupos de interesse da Previdência e da Fazenda. Essa abertura política ofereceu grande oportunidade para que a SPC retomasse seu projeto de fortalecimento, tanto por meio de ações empreendedoras como pelo enfraquecimento da Fazenda. Contando com um maior apoio político, a SPC se reestruturou, aumentou o número de diretorias e cargos, implementou várias ações de modernização da fiscalização e, ao mesmo tempo, firmou estreito relacionamento com grupos que, até o final de 2002, estavam em conflito com a Secretaria. Além disso, implementou mudanças na Resolução do CMN para os investimentos, atribuindo mais papéis às estruturas internas dos fundos e ao CGPC. Dessa forma, preparou o terreno para a sua transformação em superintendência, obedecendo, de maneira inequívoca, as diretrizes do Palácio do Planalto (isomorfismo institucional)⁵⁰. No entanto, mesmo tendo feito “seu dever de casa”, as ações da SPC geraram movimentos contrários e não se pode desprezar o poder conquistado pela

⁴⁸ Notícia pode ser acessada pelo endereço eletrônico <http://www.apep.org/news/frame.news04.html>

⁴⁹ Guido Mantega é agora Ministro da Fazenda, Dilma Rousseff, Ministra da Casa Civil e Leonardo Paixão, o novo Secretário de Previdência Complementar.

⁵⁰ Não se deve esquecer que o Governo Federal apresentou o Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, que restringia a independência e a autonomia das agências reguladoras. Dessa forma, mesmo almejando ser agência reguladora, a SPC manteve-se dentro da orientação superior, adaptando o modelo de agência para o de uma superintendência.

Fazenda ao longo de todos os anos anteriores (R>M). A falta de consenso e de articulação dentro do governo, especialmente o apoio mais explícito da Casa Civil (que havia repartido atribuições com o recém criado Ministério da Articulação Política) fomentou a expectativa de que a medida provisória não tinha urgência ou relevância. Não se deve desprezar que o momento político não favoreceu a ação desses e de outras autoridades que davam sustentação ao fortalecimento da SPC⁵¹. Além disso, assuntos de fundos de pensão sempre chamaram a atenção da imprensa e do Congresso Nacional pelo lado econômico, levando, assim a crer que a Fazenda deveria se manifestar (*positive feedback*). Nesse ponto, citam algumas fontes da Previdência, o silêncio da Fazenda teve um poder retórico significativo: não decisão tornou-se ponto de veto (R).

A hipótese do *desenho da matriz institucional* sofreu os mesmos processos causais da hipótese da *ação dos grupos de interesse*. A falta de articulação interna do governo e o maior prestígio dado aos agentes privados, oferecendo-lhes maior espaço dentro do CGPC, foram determinantes para diminuir o ímpeto por reformas (R>M).

Relativamente ao controle da Presidência, tal como no período anterior, o primeiro mandato de Lula também foi marcado por dois momentos, igualmente influenciados pelo Palácio do Planalto mas com uma influência externa maior, tendo em vista a repercussão dos escândalos que repercutiram na instalação da CPMI dos Correios. A descentralização de poder que girava em torno da Fazenda foi a senha da Presidência para uma maior atuação da Previdência, mas as denúncias de corrupção abalaram o núcleo de decisão do Governo Federal, retirando da sua agenda qualquer prioridade da SPC (R>M). Interessante notar que a discussão da MPV nº 233, de 2004, reforçou, por parte da oposição dentro do Congresso, a necessidade de rediscutir a questão das agências reguladoras. Isso provocou um recuo do governo em apresentar novas iniciativas em relação à Previc, temendo que a questão (que estava estagnada na Câmara dos Deputados) do marco regulatório das agências regulatórias viesse à tona novamente. Deixar como as coisas estavam passou a ser vantagem no entendimento do Planalto (R).

Finalmente, em relação ao *uso político dos fundos de pensão*, esse período foi bastante marcado pelos trabalhos da CPMI dos Correios, por meios dos quais se evidenciou os problemas gerados pela debilidade da SPC (não autônomo e dependente) e dos perigos relativos ao uso dos fundos de pensão como instrumento de partilha de cargos entre políticos, tal como ocorre com as estatais. O documento produzido pela CPMI foi instrumento de

⁵¹ A crise do mensalão já havia se instalado, fechando a agenda positiva para a SPC.

questionamento do *status quo* mantido no subsistema dos fundos de pensão, reforçando novamente a adoção do modelo de agência reguladora. Segundo informações da assessoria do subrelator da CPMI que produziu o capítulo dos fundos de pensão⁵², as críticas feitas ao longo dos trabalhos e o próprio relatório produziram forte reação por parte da Abrapp, tanto com relação aos fundos de pensão envolvidos nas investigações, quanto em relação ao trabalho de bastidor para que o relatório não defendesse abertamente o modelo de agência reguladora (tal como o projeto da ANPC), mas que defendesse a rerepresentação do projeto da Previc (R>M). Não é demais lembrar que o projeto da Previc preserva a separação entre fiscalização (superintendência) e regulação (SPPC e CNPC), mantendo, assim, um fórum cativo e privilegiado para aquela associação.

⁵² Assessoria da liderança do PFL da Câmara dos Deputados que auxiliou o Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA).

A análise do período foi da seguinte forma resumida:

Quadro 13
Primeiro mandato de Lula (2003 a 2006)
Resultados do Período

Hipóteses Causais	Processos Causais	Efeito de cada Processo	Efeito de cada Hipótese	Efeito do Período
Atuação dos grupos de interesse	<i>Critical Junctures</i>	R>M	R>M	R>M
	Ação de empreendedores	R>M		
	Isomorfismo Institucional	R>M		
	Problemas de coordenação	R		
	<i>Veto Points</i>	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Desenho da matriz institucional	<i>Critical Junctures</i>	R>M	R>M	
	Ação de empreendedores	R>M		
	Isomorfismo Institucional	R>M		
	Problemas de coordenação	R>M		
	<i>Veto Points</i>	R>M		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Controle da Presidência da República	<i>Critical Junctures</i>	R>M	R>M	
	Ação de empreendedores	R>M		
	Isomorfismo Institucional	R>M		
	Problemas de coordenação	R		
	<i>Veto Points</i>	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		
Uso político dos fundos de pensão	<i>Critical Junctures</i>	R>M	R>M	
	Isomorfismo Institucional	R>M		
	<i>Veto Points</i>	R		
	<i>Asset Specificity</i>	R		

5.5 Síntese dos Resultados

Ao longo dos quatro períodos analisados verificou-se que todas as hipóteses, de alguma forma, podem ser consideradas respostas para a resistência do modelo de organização estatal aplicada aos fundos de pensão.

Antes de avaliar cada uma das hipóteses e os respectivos processos causais que foram mais determinantes para esclarecer a pergunta da pesquisa, é importante ressaltar a condução desse procedimento.

Uma das características do *process tracing* é o fato de que esse método somente provê uma forte base para uma inferência causal se for possível estabelecer um caminho ininterrupto que ligue causas atribuídas aos efeitos observados, observando-se, obviamente, os preceitos teóricos escolhidos para a pesquisa (Bennett e George, 1997).

Desse modo, fazendo uma ponte entre o método e o esquema analítico proposto nesta dissertação, o primeiro passo para verificação da pertinência de cada hipótese é averiguar se existe um ou mais processos causais a ela ligados, de forma consistente e ininterrupta, ao longo dos períodos.

De acordo com os quadros a seguir, podem-se observar as relações entre as hipóteses e os processos causais, avaliando sua continuidade para cada período. Esses quadros estabelecerão a existência de processos causais por hipóteses e por período estudado. A cada processo será atribuído um algarismo, da seguinte forma:

- (1) *Critical Junctures*
- (2) Grupos marginalizados
- (3) *Overlapping Processes*
- (4) Ação de empreendedores
- (5) Isomorfismo Institucional
- (6) Problemas de coordenação
- (7) *Veto Points*
- (8) *Asset Specificity*

Seguindo o *process tracing*, a hipótese será consistente quando apresentar vínculo com pelo menos um processo causal e por três períodos contínuos. Havendo interrupção entre a hipótese e o processo causal, este não será considerado como elemento causal.

Nesse sentido, todas as hipóteses conseguiram responder à pergunta. No entanto, nem todas tiveram o mesmo poder de explicação, a mesma consistência.

Quadro 14
Presença dos processos causais por período e por hipótese

Hipótese \ Período	A origem e o fim da inércia (1977-1992)	Governo de Itamar Franco a FHC (1993-1999)	Segundo Mandato de FHC (1999-2002)	Primeiro mandato de Lula (2003-2006)
Atuação dos grupos de interesse	-	(1)	(1)	(1)
	-	-	(2)	-
	-	-	(3)	-
	(4)	(4)	(4)	(4)
	-	-	(5)	(5)
	(6)	(6)	(6)	(6)
	-	(7)	(7)	(7)
	(8)	(8)	(8)	(8)
Desenho da Matriz institucional	-	(1)	(1)	(1)
	-	-	-	-
	-	(3)	-	-
	(4)	(4)	(4)	(4)
	-	-	(5)	(5)
	(6)	(6)	(6)	(6)
	-	(7)	(7)	(7)
	(8)	(8)	(8)	(8)
Controle da Presidência da República	-	(1)	-	(1)
	-	-	-	-
	-	-	-	-
	-	-	(4)	(4)
	-	-	(5)	(5)
	(6)	(6)	(6)	(6)
	(7)	(7)	(7)	(7)
	(8)	(8)	(8)	(8)
Uso político dos fundos de pensão	-	(1)	(1)	(1)
	-	(2)	(2)	-
	-	-	-	-
	-	-	-	-
	-	-	-	(5)
	-	-	-	-
	-	-	(7)	(7)
	(8)	(8)	(8)	(8)

Onde: (1) *Critical Junctures* (2) Grupos marginalizados (3) *Overlapping Processes* (4) Ação de empreendedores (5) Isomorfismo Institucional (6) Problemas de coordenação (7) *Veto Points* (8) *Asset Specificity*

5.5.1 Sobre a atuação dos grupos de interesse

Iniciando a avaliação do primeiro período, por meio do quadro 13, nota-se que a hipótese *atuação dos grupos de interesse* demonstrou ser rica não apenas do ponto de vista dos fatores de resistência, denominados por Pierson (2005) de elementos auto-reforçantes,

mas também do ponto de vista da mudança. Observa-se a presença de todos os elementos auto-reforçantes (*problemas de coordenação*, *veto points* e *asset specificity*) de forma consistente no tempo, bem como dos fatores de mudança *critical junctures* e *ação de empreendedores*, demonstrando que a hipótese revela que a manutenção do modelo de organização estatal representado pelo CGPC e pela SPC é fonte de constantes disputas entre os grupos.

Problemas de coordenação são típicos do desafio da ação coletiva e muito comuns quando há disputas entre grupos. A dificuldade do consenso, mesmo havendo a nítida percepção da mudança, é uma forte ligação entre a *ação dos grupos de interesse* e a rigidez do modelo CGPC/SPC. *Veto points* são muito utilizados na manutenção do *status quo* especialmente em uma arena institucional bastante restrita como a dos fundos de pensão. Finalmente, *asset specificity*, no contexto deste estudo de caso, está muito ligado à condição do grupo e interesse dentro do subsistema dos fundos de pensão e ao custo de transação imposto por qualquer mudança. Os agentes que são beneficiados pela estrutura atual temem que qualquer alteração institucional reverta para eles outros custos (também transacionais) decorrentes da perda de poder, tais como construção de outros canais de influência, necessidade de adaptações relativamente a novas exigências regulamentares (principalmente por parte dos fundos de pensão), entre outros aspectos que caracterizam custos transacionais (econômicos e políticos). Sintetizando: arranjos institucionais que beneficiam determinada cota de agentes podem impor custos mais altos a outros.

Por exemplo, a Fazenda, como participante do CMN, sempre teve pleno controle das diretrizes de investimentos dos fundos de pensão, utilizando-a, na maior parte das vezes, favoravelmente aos diversos planos econômicos implementados. Ademais, empregou significativos esforços para se inserir e se manter no CGPC, buscando efetivar e alargar sua área de influência. Tal com a Fazenda, todos os grupos que já estavam estabelecidos ou vieram a participar das instâncias decisórias para os fundos de pensão consideram essa condição primordial para a consecução dos seus objetivos, atribuindo custos muito elevados para alterá-la.

É importante frisar que esses grupos são organizados e são pequenos, no sentido tratado por Olson (capítulo 2), ou seja, com capacidade maior de mobilização e de atuação a favor dos seus interesses. Deve-se ressaltar, entretanto, que o tom das alterações provocadas por esses fatores de mudança, em raros momentos, indicou modificação no padrão de

organização CGPC/SPC; ao contrário, a alteração surtiu efeito apenas para inserir novos grupos de interesse nessas instâncias decisórias.

5.5.2 Sobre o *desenho da matriz institucional*

Voltando ao quadro, verifica-se que a hipótese *desenho da matriz institucional* demonstrou ter os mesmos vínculos causais que a hipótese *atuação dos grupos de interesse*, no que concerne à verificação dos processos causais consistentes com o *process tracing*. Isso demonstra com clareza que o *desenho da matriz* condicionou a forma em que os grupos definiram seus objetivos e estratégias. Na maioria dos casos, grupos de interesse e respectivos empreendedores buscaram essencialmente ocupar uma posição mais privilegiada dentro do subsistema dos fundos de pensão, ou seja, participar das instâncias decisórias. Em outras palavras, “aparecer na foto” da matriz institucional.

O *desenho da matriz* também permitiu uma permanente influência da Fazenda sobre a Previdência, tendo em vista o poder, direto e indireto, do CMN sobre uma grande variedade de políticas públicas. Especificamente falando das diretrizes de investimentos, é interessante notar que as alterações de maior relevância dessas diretrizes foram encaminhadas pela SPC, o que também reflete os ciclos de influência da Fazenda sobre a direção daquela Secretaria, bem como enfatiza a atuação das redes de relações no subsistema político dos fundos de pensão.

Quadro 15
Resoluções do CMN - posturas e estratégias da SPC

Resoluções CMN	2.109/95 e 2.324/96	2.720/2000	2.829/2001	3.121/2003
Características marcantes	- viabilizar a participação dos fundos nas privatizações; - maior flexibilidade nas condições de aplicação.	- mudança radical de enfoque (controle x flexibilidade); - maior rigidez nas regras de investimento - introdução de regras prudenciais.	- suavização das regras anteriores; - atenção especial para o mercado de capitais e viabilização de projetos de infraestrutura; - amadurecimento das regras prudenciais.	- regras prudenciais com maior participação dos órgãos estatutários dos fundos de pensão; - flexibilização dos controles; - maior sinergia entre CMN e CGPC.
Tipo de estratégia predominante	Coalizão (SPC + equipe econômica + fundos de pensão)	Isolamento (SPC)	Coalizão (SPC + equipe econômica)	Coalizão (SPC + fundos de pensão)

Como podemos observar no Quadro 14, o tipo de estratégia (coalizão ou isolamento) adotada pelo comando da SPC era determinante para a formatação das

Resoluções do CMN, pois, aquela Secretaria, como órgão que teoricamente seria mais capaz de melhor traduzir as características do mercado nas normas de investimento. A dinâmica é assim configurada: seus “pleitos” são encaminhados ao Banco Central, o qual conduz o processo de discussão no âmbito da equipe econômica. Dependendo da estratégia da SPC, as propostas, antes de serem oficialmente encaminhadas, são antecipadamente discutidas pelas equipes técnicas da SPC e do Banco Central.

Novamente: o desenho institucional condiciona as estratégias dos atores.

É importante perceber que, para essas duas hipóteses (*atuação dos grupos de interesse e desenho da matriz institucional*) acima comentadas, existe ainda a possibilidade de que o processo causal denominado *isomorfismo institucional* ganhe vez mais força. Nos dois últimos períodos analisados (segundo mandato de FHC e primeiro mandato de Lula) esse processo causal teve repercussões na movimentação dos grupos de interesse e na possibilidade de redesenho mais profundo da matriz institucional. Relembrando, foi o período em que surgiram propostas concretas para a existência de uma agência reguladora, a ANPC, que englobaria funções do CGPC e da SPC, e outra, por meio de medida provisória, que por alguns meses chegou a criar a Superintendência de Previdência Complementar, Previc, que reforçaria de maneira marcante o funcionamento do órgão fiscalizador. Ambas as idéias são inspiradas em experiências já existentes na administração pública e o debate sobre a adoção de um novo modelo, se ainda não faz parte da agenda do governo, circula nos meios burocráticos. Análises posteriores poderão demonstrar se o *isomorfismo institucional* se constitui processo causal consistente com as hipóteses descritas.

5.5.3 Sobre o controle da Presidência da República

A hipótese do *controle da Presidência da República* demonstrou ser, empiricamente, uma forte causa para a manutenção do modelo organizacional do CGPC e da SPC. A construção dessa hipótese, por si só, indicaria tal efeito, uma vez que ainda existe uma forte tradição de centralização de poderes nas mãos do Chefe do Executivo. Abrir mão desse poder significa renunciar a oportunidades de utilizar os fundos de pensão em termos de políticas de governo. Desse modo, fica evidente no quadro 13 a presença dos fatores auto-reforçantes da trajetória de resistência em todos os períodos analisados.

No entanto, assim como ocorreu com as hipóteses já comentadas, observa-se o processo do *isomorfismo institucional* exercendo pressão sobre o controle da Presidência. Esse processo veio acompanhado de outro, a *ação de empreendedores*.

Tal aspecto se justifica pelo fato de que, dentro da administração pública, os burocratas buscam espaço de poder e autonomia. No nosso estudo de caso, o grupo de interesse formado pela burocracia da previdência buscou esse objetivo, sugerindo mudanças mais estruturais no modelo de organização estatal dos fundos de pensão. Esses grupos tiveram como líderes desse processo os Secretários de Previdência Complementar, os quais assumiram também o papel de empreendedores, pois desfrutaram de uma posição de autoridade dentro do processo decisório. Nesse caso, o sucesso ou não da empreitada estaria vinculada às condições dadas pelas janelas de oportunidade.

A questão das janelas de oportunidade é facilmente observada pelo processo causal *critical juncture*, o qual não está também presente no primeiro mandato de FHC, porém aparece no segundo mandato de Lula, no que tange à sua influência sobre a hipótese em tela (*controle da Presidência da República*). No segundo mandato de FHC, o Secretário Paulo Kliass apresentou a idéia da ANPC. Entretanto, ele e sua equipe não conseguiram, na acepção de Kingdon (2003), “amarrar” os três fluxos (de problemas, de idéias e o político), não conseguindo tornar a idéia da agência reguladora algo receptivo. Em outras palavras, a janela de oportunidade não se abriu. No primeiro mandato de Lula, o Secretário Adacir Reis teve mais respaldo para capitanear a idéia de fortalecimento do aparato de fiscalização, procurando estar afinado com as idéias da Presidência da República⁵³. Mas essa janela de oportunidade logo se fechou, pois o ambiente político do Congresso não estava mais favorável, tendo a MPV que criou a Previc perdido seus efeitos por decurso de prazo da votação.

5.5.4 Sobre o uso político dos fundos de pensão

A hipótese do *uso político dos fundos de pensão* também apresentou capacidade de responder à pergunta da pesquisa, porém de maneira bem menos consistente do que as demais hipóteses. Dos poucos processos causais a ela vinculados, apenas dois fizeram dela uma hipótese válida: *asset specificity* e *critical junctures*.

⁵³ Desde o início do mandato do Presidente Lula, o governo firmou posição contrária às agências reguladoras, reivindicando maior poder aos ministérios.

A influência de *asset specificity* é direta para o *uso político*, justamente pelos recursos de poder que as diretorias dessas entidades conferem aos indicados politicamente, oferecendo oportunidades de influência sobre um círculo que seria até então inacessível. Igualmente seria importante para os grupos de interesse organizados internamente aos fundos e que conseguem alcançar *status* às vezes equivalente ao de ministros ou secretários de Estado, sendo frequentemente consultados a participar de programas de governo. Tal condição, não se pode deixar de mencionar, sem a necessidade de entrar na vida político-partidária para tal fim. Esses dois aspectos constituem ativos de grande especificidade, pois movimentam grande investimento de influência e de poder, algo cujo custo de transação é tão elevado que impede qualquer tipo de iniciativa de mudança.

Paradoxalmente, o processo causal *critical junctures* se sustenta no caso do *uso político* justamente pelo fato de essa hipótese, desde a época da primeira CPI do Senado, em 1993, também foi motivo de momentos específicos que fomentaram mudanças, seja por meio de escândalos de corrupção, seja pela oportunidade conferida pela Reforma da Previdência, legitimando a democratização dos fundos de pensão e, conseqüentemente, a organização de movimentos internos de participantes⁵⁴.

Finalmente, observa-se, também nos dois últimos períodos da análise a influência do processo causal *veto points* sobre o *uso político dos fundos de pensão*. No segundo mandato de FHC, a ligação desse processo se justifica que fato de que a ascensão dos movimentos de grupos de interesse dentro dos fundos reforçou a posição ou a coalizão em defesa das entidades de previdência no processo decisório, especialmente quando se iniciou a regulamentação da Lei Complementar nº 109/2001. A entrada de novos grupos, como a Anapar, também contribuiu para a ligação desse processo.

No primeiro mandato de Lula, o processo de *veto points* ocorreu tendo em vista as denúncias realizadas pela CPMI dos Correios, colocando em questão a eficiência e a responsabilidade dos dirigentes de fundos de pensão. Esse efeito causou uma grande mobilização da Abrapp e de todos os fundos ligados a estatais, pois, de algum modo, ficaram em suspeição. O maior temor era o da radicalização do governo como resposta às críticas ao sistema, cedendo espaço para transformações estruturais de maior complexidade, reintroduzindo no debate a criação de uma agência e do fechamento de importantes canais informais de acesso à estrutura CGPC/SPC.

⁵⁴ O caso mais conhecido é o da Previ, fundo que já mantinha desde antes de aprovada a reforma, a eleição para algumas das suas diretorias como quotas dos participantes.

5.5.5 Sobre os processos causais sugeridos por Pierson (2005)

Uma rápida observação nas avaliações acima expostas permite verificar que nem todos os processos causais sugeridos por Pierson (2005) tiveram relação com as hipóteses escolhidas pela dissertação.

O quadro 14 mostra a frequência observada dos processos causais em cada período analisado. Essa frequência pode variar de zero a quatro, conforme o número de vínculos estabelecidos de cada processo causal com as hipóteses avaliadas no período.

Quadro 16
Frequência dos processos causais por período

	A origem e o fim da inércia (1977-1992)	Governo de Itamar Franco a FHC (1993-1999)	Segundo Mandato de FHC (1999-2002)	Primeiro mandato de Lula (2003-2006)
<i>Critical Junctures</i>	-	4	3	4
Grupos marginalizados	-	1	2	-
<i>Overlapping Processes</i>	-	1	1	-
Ação de empreendedores	2	2	4	3
Isomorfismo Institucional	-	-	3	4
Problemas de coordenação	3	3	3	3
<i>Veto Points</i>	1	3	4	4
<i>Asset Specificity</i>	4	4	4	4

Verifica-se que dois processos causais não foram consistentes com as hipóteses da pesquisa: *grupos marginalizados* e o *overlapping processes*. Tais processos, além de não terem sido observados de forma contínua ao longo dos períodos, incidiram de maneira esparsa sobre diferentes hipóteses.

Os *grupos marginalizados*, conforme a concepção oferecida por Pierson, é um processo causal em grupos se organizam para defender seus interesses e fomentar revisões que permitam incluí-los no processo decisório. Como foi observado, poucos grupos de interesse considerados marginalizados do processo decisório tiveram poder de mobilização

suficiente para penetrar nas instâncias de poder, tais como a Anapar e a Apep. Outro caminho utilizado por grupos marginalizados foram as proposições sugeridas pelas CPIs de 1993 e 1996, demandando maior democratização da gestão dos fundos de pensão. Como se observa, foram manifestações contingenciais e não representaram um movimento contínuo, característico de nenhuma trajetória determinada.

Os demais processos conseguiram estabelecer os vínculos necessários entre as hipóteses e a resistência do modelo de organização estatal.

Capítulo 6

Considerações Finais

O tema da presente dissertação foi a dinâmica institucional da política regulatória aplicada aos fundos de pensão, buscando-se analisar respostas para a resistência do modelo de organização estatal responsável por essas entidades e como ele evoluiu ao longo do tempo. Esse modelo é caracterizado por uma estrutura dual, formada pelo órgão normativo do sistema, o Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), e pelo órgão fiscalizador dos fundos de pensão, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), ambos ligados ao Ministério da Previdência Social.

Para tanto, com vistas a guiar a análise, propus a seguinte pergunta: *por que o modelo de organização estatal, responsável pela normatização e fiscalização dos fundos de pensão, não sofreu mudanças significativas desde a sua criação?*

Ao longo do estudo, verificou-se que essa questão foi pertinente, tendo em vista que o modelo organizacional sofreu poucas alterações desde a sua origem, ou seja, há mais de trinta anos. Mesmo passando por transformações políticas e econômicas, a Secretaria de Previdência Complementar e o Conselho de Gestão da Previdência Complementar perduram na essência e pouco mudaram na forma.

A evolução dessa estrutura organizacional foi marcada pela institucionalização das relações de poder entre os atores ao longo do tempo, indicando que a trajetória das mudanças institucionais dependeu, sim, da inter-relação entre instituições e organizações. Assim, para melhor refletir sobre essa inter-relação, elaborei um esquema heurístico para analisar a matriz institucional, considerada nesta dissertação como o conjunto de instituições e organizações que formam o subsistema dos fundos de pensão.

À medida que a análise avançou, foi possível desvendar a origem dessa matriz e detectar o conjunto de processos temporais que são comuns na vida política, distinguindo-os conforme sua extensão ao longo do tempo e as circunstâncias em que eles ocorreram.

O arcabouço teórico escolhido para a pesquisa incluiu considerações sobre o conceito dos grupos de interesse e os princípios do neo-institucionalismo, importantes para

verificar as relações de poder entre os atores que atuam sobre o mercado dos fundos de pensão, bem como as restrições que estruturam essa interação, que são as instituições. Com base nessas duas perspectivas, por meio da obra de Pierson (2005), buscou-se dar ênfase à questão do desenvolvimento institucional e ao conceito de dependência da trajetória, de onde retirei importante contribuição acerca dos nexos causais que contribuem para explicar os momentos de mudança e os fatores de resistência institucionais. Pierson (2005) classificou como processos causais de mudança quatro aspectos: *critical junctures*, grupos marginalizados, *overlapping processes*, ação de empreendedores e o isomorfismo institucional; como processos de resistência foram estabelecidos os seguintes: problemas de coordenação, os veto *points* e *asset specificity*. Esses processos de resistência têm como ponto em comum apresentam fortes características dos denominados *positive feedbacks*. Ou seja, processos sociais cujos estágios iniciais ocorrem como eventos aparentemente independentes, mas que podem produzir múltiplos resultados e, uma vez estabelecida uma trajetória, tornam a reversão ou a possibilidade de mudanças muito difícil.

Também fizeram parte das referências teóricas dois modelos que procuram explicar a estabilidade e a mudança em sistemas políticos, com base na formação da agenda de políticas governamentais: o modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (2003), e o modelo de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993). A introdução desses modelos esteve em consonância com as demais abordagens, uma vez que ambos dizem respeito tanto à ação individual quanto à estrutura institucional, permitindo vislumbrar restrições e oportunidades de mudança.

Quatro hipóteses foram escolhidas para responder à pergunta: (i) o *desenho da matriz institucional* da regulação e da fiscalização dos fundos de pensão; (ii) a *atuação dos grupos de interesse*; (iii) o *controle da Presidência da República* e (iv) o *uso político dos fundos de pensão*. A síntese da análise apontou que todas as hipóteses constituíram respostas à pergunta da pesquisa.

Essa conclusão somente foi possível tendo em vista que o instrumental analítico contou com o apoio da metodologia do estudo de caso e do *process tracing*. Por meio dessa ferramenta conseguiu-se estabelecer relações causais entre as hipóteses do trabalho e o efeito, isto é, a resistência do modelo de organização estatal para os fundos de pensão. O desenho do método do *process tracing* encaixou-se muito bem às características dos processos causais extraídos do trabalho de Pierson (2005), acima descritos, promovendo uma excelente interação entre o método qualitativo e a complexa teoria que envolve os processos temporais.

Com base nos métodos acima descritos, dediquei atenção ao teste das hipóteses.

A primeira hipótese é o de que há vínculo causal entre o *desenho da matriz institucional* da regulação e da fiscalização dos fundos de pensão e a permanência da SPC e do CGPC como estruturas de governo. Esta hipótese foi válida, pois foi observado que o desenho assumido, desde sua origem, foi determinante na articulação de interesses e na construção das preferências dos grupos, facilitando a capacidade de influência e a manutenção do *status quo*.

A segunda hipótese, relacionada à *atuação dos grupos de interesse* como fator de rigidez do modelo organizacional estatal, também foi confirmada como verdadeira. O processo de decisão das políticas para os fundos de pensão pôde ser visto como um jogo dinâmico, de condições ainda incertas e mutantes, cujas normas são ao menos parcialmente construídas pelos agentes, tal como eles desejam. Assim, cada grupo tentou manipular a operação subsequente do jogo para tentar conseguir resultados que favorecerão seus próprios interesses (Dixit, 1996).

A terceira hipótese, *controle da Presidência da República*, também foi confirmada como válida. O interesse da Presidência da República em preservar o modelo organizacional, representado pelo CGPC e pela SPC, está diretamente vinculado ao controle da burocracia, com vistas à coordenação de políticas e ao dirigir a agenda legal e normativa.

Finalmente, também foi possível confirmar a validade da quarta hipótese, *uso político dos fundos de pensão*, embora ela tenha sido a que apresentou menor consistência ou peso para responder à pergunta. Os políticos, por meio de indicações, almejam influenciar as decisões dos fundos (aqueles ligados a estatais) para buscar vantagens econômicas e capitalizá-las politicamente. Por sua vez, os movimentos organizados de dentro dos fundos, via representação de participantes ou sindicatos, buscavam participar da direção das entidades, desejando chegar à política por meio do poder econômico. Essas duas posições preferiam manter a SPC como órgão supervisor mais fraco e manter o CGPC como fórum normativo, pois já estavam lá representados pela Abrapp e outro representante nomeado. Embora essa característica tivesse fortemente vinculada à resistência do modelo organizacional, o *uso político dos fundos de pensão* também foi causa de várias oportunidades de questionamentos sobre a ação do Estado sobre esse mercado, principalmente pelas denúncias e pelas investigações do Congresso Nacional.

6.1 Analisando os fatos

A interação entre as hipóteses pode ser retratada por alguns intervalos específicos ao longo dos anos (não necessariamente coincidentes com os períodos de análise desta dissertação), demarcando a interação entre governo e grupos durante as gestões nem sempre coincidentes do Ministério da Previdência e da SPC.

O primeiro compreende o período de 1992 a 1994, no qual o subsistema dos fundos de pensão passaram a ser vistos com mais atenção pelas autoridades, tendo em vista as denúncias investigadas pela CPI do Senado.

Em seguida, de 1995 a 1998, aconteceu a reorganização da e das iniciativas de fortalecimento da atuação do Estado sobre as atividades dos fundos de pensão. Nesse período se destacam a CPI da Câmara, que fortaleceu as investigações já realizadas pelo Senado, a formulação de uma nova diretriz para o investimento, a Resolução 2.324/96, e os esforços normativos no sentido de induzir os fundos de pensão a participar dos processos de privatização.

O terceiro período, de 1999 a 2001, significou um forte avanço nos padrões de atuação do Ministério da Previdência frente aos outros órgãos do governo e com relação ao mercado. Foi um período marcado por intenso diálogo, no que tange à aprovação da lei complementar, e de isolamento da SPC, relativamente às diretrizes de investimento e ao projeto de criação da Agência de Previdência Complementar.

O quarto momento, de 2001 a 2002, representou uma perda de poder da Previdência para a Fazenda, iniciada pela substituição da direção da SPC por uma administração fortemente identificada com os valores e princípios defendidos pela equipe econômica. Desse novo posicionamento resultou a publicação de novas regras de investimento (Resolução CMN 2.829/2001) e o recrudescimento das relações com os fundos de pensão. Foi justamente nesse período que foi aprovada a Lei Complementar nº 109/2001 e posteriormente regulamentada pelo CGPC.

Finalmente, de 2003 até hoje, constitui-se um momento de reconstrução do poder do Ministério da Previdência, marcado pela forte identidade da atual direção com os fundos de pensão, devido aos laços sindicais e partidários e unem os dirigentes. Esse período foi identificado como de realinhamento de poder entre Fazenda e Previdência, consubstanciado pela modificação dos integrantes do CGPC e pela criação da Superintendência da Previdência

Complementar (Previc). Foram anos também marcados pelas investigações realizadas pela CPMI dos Correios.

Um dos aspectos mais interessantes foi que, mesmo aprovando-se a Lei Complementar nº 109/2001, ainda sim não foi possível alterar a estrutura institucional de atuação do Poder Público. Não se pode afirmar que houve omissão. Pelo contrário, a manutenção das estruturas administrativas foi uma decisão de governo, nitidamente influenciada pelos que poderiam, em potencial, perder sua parcela de poder no âmbito da previdência privada, ou seja, Fazenda e representação dos fundos. Como braço normativo do sistema dos fundos de pensão, o CGPC goza de autonomia do ponto de vista decisório, mas pouca responsabilização.

Nesse contexto, o Congresso perdeu valiosa oportunidade inserir, no texto da lei, dispositivos que favorecessem a redução de custos de transação políticos, por meio da diminuição da assimetria de informação e do prestígio à utilização de mecanismos mais democráticos, via controle social e interpoderes. A questão a ser verificada realça novamente a importância da tensão entre delegação e responsabilização subjacentes à criação de autarquias especiais ou agências independentes.

Ainda com relação ao Congresso, seu papel se limitou aos processos investigativos, exercendo influência limitada sobre o mercado da previdência privada, principalmente ao não atuar institucionalmente, deixando de estabelecer critérios de delegação mais rígidos ao Poder Executivo e, assim, perdendo precioso espaço na defesa de controles democráticos. Questão ainda em aberto é saber se essa não-decisão é fruto de uma atuação estratégica ou contingencial, pois os parlamentares igualmente podem assumir posições futuras no aparelho governamental.

Nesse caso, a delegação quase cega conferida pelo Legislativo permite ao Executivo conduzir as questões atinentes aos fundos de pensão desfavoravelmente ao sistema democrático, concentrando excessivo poder no estilo de gestão pública baseada no processo decisório realizado no interior da máquina governamental. Nesse formato, confere-se discricionariedade à burocracia governamental, o que implica maior grau de autonomia em relação ao Legislativo e até mesmo ao Judiciário (Diniz e Boschi, 2000).

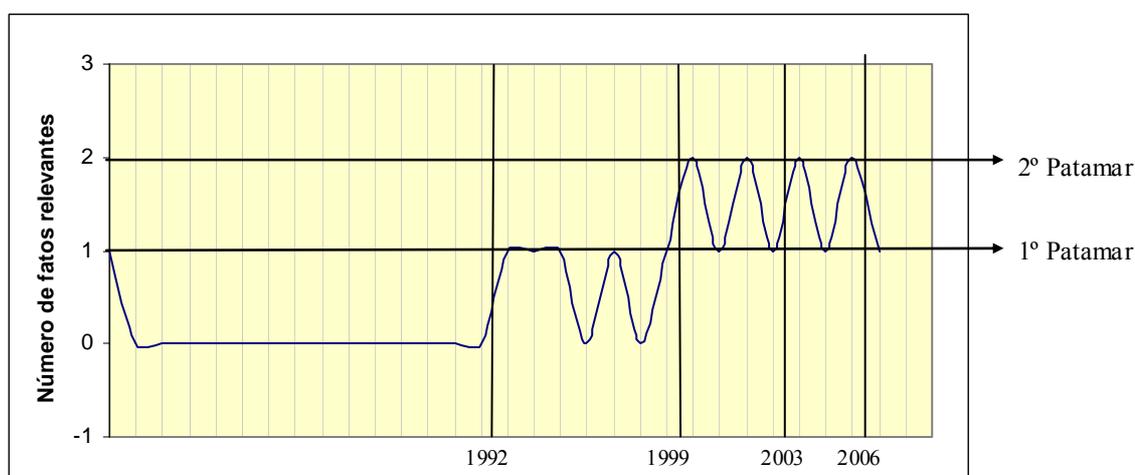
Kiewit e McCubbins (apud Melo, 2001, p.62) identificam um repertório de instrumentos que o Congresso poderia utilizar para reduzir o custo de delegação (*agency losses*) e aumentar a visibilidade das questões para a base de controle dos parlamentares.

Nesse sentido, destacam-se o *screening*, ou seja, a filtragem de agentes durante o processo de recrutamento para reduzir “seleção adversa”, a adoção de desenhos contratuais específicos, tais como incentivos para compensação e punição de comportamento e a exigência de prestação de contas detalhada.

Uma vez rompida a inércia, ao final de 1992, foram descritos vários eventos, ou fatos mais relevantes, que caracterizaram, sim, a resistência do modelo de organização estatal, mas também demonstraram que o número de tensões têm aumentado nos últimos anos, passando a um patamar mais elevado em termos de eventos significativos. Isso releva a probabilidade de uma mudança de rumo e, talvez, uma dependência de outra trajetória. Esse aspecto demarca bem o que Pierson (2005) chamou de desenvolvimento institucional, ou seja, o resultado gradual do jogo entre fatores de mudança e de resistência.

A figura 12 abaixo permite visualizar essa trajetória:

Figura 12
Fatos relevantes no subsistema dos fundos de pensão



Se até 1998, fatos surgiam ano sim, ano não, a partir de 1999, todos os anos ocorreram, oscilando em um novo patamar, e, quiçá, indicando a possibilidade de uma mudança de trajetória.

6.2 À guisa de conclusão

O processo de negociação e interação entre grupos organizados e o Estado, com relação às políticas focadas no mercado operado pelos fundos de pensão, é marcado fortemente por um viés elitista. Desse modo, as discussões ficam reduzidas a um processo

decisório cujo círculo de atores é bastante restrito , legitimando-os de acordo com cada área temática que é influenciada pela atuação das entidades de previdência (mercado financeiro, de capitais, empresas estatais, dívida pública, etc).

As formas de acesso às instâncias decisórias são fortemente marcadas pelo grau de organização e eficiência dos grupos de interesse, categoria essa que se expande além dos agentes privados, incluindo, dessa forma, as várias burocracias no interior do Estado que atuam, direta ou indiretamente, sobre o mercado dos fundos de pensão.

Sob o véu dos arranjos formais, percebe-se a intensa atuação de bastidores, retratada pelas formas de coalizão adotadas pelos agentes. Assim, a inércia dos arranjos informais vem estabelecendo mecanismos sistematicamente auto-reforçantes, impedindo que novos avanços sejam alcançados.

Dependendo da configuração do subsistema de política, a interação entre burocratas e grupos de interesse pode ser mais ou menos próxima e os incentivos que cada um tem a oferecer ao outro podem ser de diferentes naturezas. No caso específico da previdência complementar, a permeabilidade dos burocratas à pressão dos grupos não deixa de ser elevada em vista da alta circulação de dirigentes nos Ministérios e agências governamentais. Na verdade, essa circulação é justamente consequência da disputa de interesses.

Além disso, observou-se claramente que as burocracias fazendárias e previdenciárias atuaram (e ainda atuam) como grupos de interesse. Assim, partindo-se da idéia de que os grupos de interesse agem de acordo com as conformações institucionais do Estado, é preciso destacar a disputa entre a Fazenda e a Previdência por espaços mais significativos no círculo decisório dos fundos de pensão foi determinante para manter o modelo de organização estatal configurado pelo CGPC e pela SPC.

Como pudemos verificar, uma das características principais do CGPC é a co-participação de agentes públicos e agentes privados, com vantagens para o Poder Executivo, dada a flexibilidade de se publicar, a qualquer momento, novo Decreto que altere a composição daquele Conselho. Assim, cada decisão política funciona não como uma escolha feita para maximizar a função de bem estar social, mas como um episódio ou jogo de uma competição, com regras e instituições já estabelecidas, mas que admite espaço para manobras para realizar movimentos estratégicos capazes de afetar ou alterar futuras regras e instituições (Dixit, 1996).

Uma vez escolhida uma opção de funcionamento, mesmo que as instituições existentes não sejam as melhores para gerar, com efetividade, o desenvolvimento do setor, a existência de retornos crescentes para os grupos de interesse provoca a tendência é de que as instituições persistam. Nesse caso, é possível haver mudanças institucionais marginais, partindo dos arranjos já constituídos (Toyoshima, 1999). Alteração dos membros CGPC, das rotinas de funcionamento interno desse colegiado e todas as normas que surgiram da interação com a SPC deram-se exclusivamente no interior da mesma estrutura de órgão regulador-executor elaborada em 1977, gerando, em muitos casos, medidas tão-somente incrementais para o funcionamento do mercado de fundos de pensão.

A princípio se esperaria que o CGPC fosse um órgão nitidamente vinculado aos pressupostos da democracia deliberativa (Elster, 1998), tendo em vista o reconhecimento de que o Estado perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porquanto surge com força a idéia do público não-estatal deslocando interesses e papéis para a sociedade civil. Existe uma maior complexidade do sistema de decisão sobre o fazer política: a decisão não é mais exclusivamente governamental. O governo é central, mas é menor que os chamados sistemas de governança. Deveria haver, portanto, uma distribuição de poder no processo de decisão entre diversos atores, pois se cria a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos. Paradoxalmente, a institucionalização de experiências de participação e de representação cidadãs podem cair na armadilha da burocratização do processo em um esquema mais corporativo, como aconteceu ao CGPC.

No nosso estudo de caso, o *desenho da matriz institucional* ocasionou o efeito de *locking* da matriz, criando constrangimentos e incentivos na *atuação dos grupos de interesse*. Destacam-se, nesse particular, o mecanismo de *lock-in* configurado pela existência do CGPC e do CMN, pois foi possível observar que as respectivas trajetórias foram determinantes para a manutenção da matriz atual, bem como têm força para influenciar a matriz institucional futura.

O uso da estrutura institucional dual (um órgão regulador e outro fiscalizador), nestes últimos anos, enquadra-se na questão dos mecanismos institucionais auto-reforçantes defendidos por North (1990) e Pierson (2005), que fazem com que uma matriz institucional permaneça *locked in* (uma vez alcançada uma solução, é difícil sair dela) e crie dependência da trajetória. Esses mecanismos são centrais nos comportamentos das organizações e em suas perspectivas de mudanças, pois são eminentemente conservadores. Entretanto, neste estudo de

caso, foi possível observar que a trajetória não é retilínea e nem congelada, passando por diversos eventos que indicam possibilidades de mudanças.

Nessa visão, Dixit (1996, p.26) afirma que “mudança de regras ou normas freqüentemente falham quando pretendem realizar um completo rompimento com o passado antes esperado”. O autor ainda reforça seu argumento citando uma observação similar a de North ao dizer que “mudança (r)evolucionária nunca é revolucionária tal como desejam seus defensores”.

Bibliografia

- AINSWORTH, Scott. (2002), *Analyzing interest groups: group influence on people and policies*. New York e London: W.W. Norton & Company.
- ALFORD, Robert e FRIEDLAND, Roger. (1985). *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
- ALÉM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fábio (1997). “Aumento do Investimento: o desafio de elevar a poupança privada no Brasil.” *Texto para Discussão n° 60*, Rio de Janeiro. BNDES.
- ARAÚJO, Ângela e TAPIA, Jorge.(1991), “Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias”. *BIB*, 32:3-30.
- ARTHUR, W. Brian. (1994), *Increasing returns and path dependency in the economy*. Michigan, Ann Arbor: University of Michigan.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____. (1999). “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking”. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press. (pp. 97-116).
- BELTRÃO, K. I., LEME, F. P., MENDONÇA, J.L. e SUGAHARA, S. (2004), “Análise da estrutura da previdência privada brasileira: evolução do aparato legal”. *Texto para Discussão n° 1043*, Rio de Janeiro, IPEA.
- BENNETT, Andrew;ELMAN, Colin (2006). “Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence.” *Political Analysis*. 14, 3: 250-267.
- BONAFONT, Laura Chaqués. (2004), *Redes de Políticas Públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, Siglo XXI.
- BRUNA, Sérgio Varella. (2003), *Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial*. Revista dos Tribunais, São Paulo.
- CAPELLA, Ana C.N. (2004), *O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar (234 p.).
- CALMON, P.C.P., SILVA, R.S. (2006). A matriz institucional e a dimensão temporal do Conselho Monetário Nacional. 30º Encontro Anual da ANPOCS, 2006.
- CODATO, A. N. (1997), *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS.
- COELHO, Vera Schattan. (1999), “A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo” . *Novos Estudos CEBRAP*, 55:121-142.
- DAHL, Robert. (2001), *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB.

- BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli e SANTOS, Fabiano. (2000) *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- DIXIT, Avinash K. (1996), *The making of economic policy: a transaction cost politics perspective*. Cambridge, MIT Press.
- ELSTER, John (ed.) (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- EPSTEIN, David e O'HALLORAN, Sharyn.(1999), *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy-making under separate powers*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GALBRAITH, J. Kenneth.(1986), *Anatomia do poder*. Tradução de Hilário Torloni. São Paulo: Pioneira, 1984.
- GEORGE, Alexander e BENNETT, Andrew. (2004) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MIT Press.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, 58: 193-223.
- KIEWET, Roderick e MCCUBBINS, M. (1991), *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago, The University of Chicago Press.
- KING, Gary, KEOHANE, Robert O., VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in quantitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KINGDON, John. (2003) [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3ª Ed. New York: Harper Collins.
- LUKES, Steven. (2005), *Power: a radical view*. New York, Ed. Palgrave Macmillan.
- LAZZARINI, Sérgio G. (2005), *Mudar tudo para não mudar nada: Analisando a dinâmica de redes de proprietários no Brasil como 'Mundos Pequenos'*. Working Paper nº 2 do Centro de Pesquisa em Estratégia, Ibmec.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. e COHEN, M.D. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17, (pp. 1-25).
- MELLO, Magno Antonio Correia de. (2003) *A Face oculta da reforma previdenciária*. Brasília: Letrativa. 84 p.
- MELO, Marcus André. (2001), "A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16, 46: 56-68.
- _____. (2002), *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura.
- MENEZELLO, Maria D'assunção Costa. (2002), *Agências reguladoras e o direito brasileiro*. São Paulo, Atlas.
- MEDEIROS, Otavio R. (2006), "The Role of Institutional Investors as Providers of Long-Term Financing in Brazil". Disponível em <http://ssrn.com/abstract=925471>
- MONTEIRO, J.V. (2004), *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro. Ed. FGV.
- Ministério da Previdência e Assistência Social. (1998), *Conjuntura Social*, Brasília, 9, 3: 90.

- _____. (1999), *Conjuntura Social*. Brasília, 10, 3: 108.
- NORTH, Douglass. (1990), *Institutions, institutional, change and economic performance*. Cambridge: University Press.
- _____. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: University Press.
- OLSON, Mancur. (1999), *A Lógica da Ação Coletiva*. Tradução de Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da USP.
- PATEMAN, Carole. (1992), *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PIERSON, Paul (2004) *Politics in Time: History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- POWELL, W. e DIMAGGIO, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, FCE, 1999.
- SELLTZ, C. et al. (1975), *Metodologia da pesquisa nas relações sociais*. São Paulo, Ed. Universidade do São Paulo, 5ª Reimpressão, 1975.
- SENADO FEDERAL.(1993), Comissão Parlamentar de Inquérito. Relatório da CPI que apurou irregularidades nos fundos de pensão de estatais e na gestão da Petrobras. Brasília, Senado Federal, 384 p.
- SENADO FEDERAL.(2006), Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Relatório da CPMI para investigar as causas e conseqüências de denúncias e atos delituosos praticados por agentes públicos na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Brasília, Senado Federal.
- SILVA, R.S. (2005), “O Poder Público e os fundos de pensão: razões e fundamentos para um projeto de agência regulatória”. Revista de Informação Legislativa, vol. 42, nº 168, out/dez. Brasília, Senado Federal.
- TOYOSHIMA, S.H. (1999), “Instituições e desenvolvimento econômico - uma análise crítica das idéias de Douglass North” in Estudos Econômicos. São Paulo, 29, FIEPE.
- TSEBELIS, George. (2002) *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- VIANNA, M. L. T. N. (1987), *A administração do “Milagre”. O Conselho Monetário Nacional (1964-1974)*. Rio de Janeiro: Vozes.
- VILLELA, A. V. e Maciel, C. S. (1999), A Regulação do Setor de Infra-Estrutura Econômica: uma comparação internacional. *Texto para Discussão nº 684*, Brasília, IPEA.
- YIN, Robert K. (2005), *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman.

Anexos

Anexo I – Cúpula do Estado no Subsistema dos fundos de pensão

Cargos	Governo Collor (1990-1992)	Governo de Itamar Franco a FHC (1993-1999)	Segundo Mandato de HC (1999-2002)	Primeiro mandato de Lula (2003-2006)
Ministro da Previdência	Antônio Rogério Magri (1990-1992) Reinold Stephanes (1992-1992) Antônio Brito Filho (1992-1993)	Sérgio Cutolo (1993-1995) Reinold Stephanes (1995-1998) Waldeck Ornélas (1998-1999)	Waldeck Ornélas (1999-2001) Roberto Brant (2001-2002) José Cechin (2002-2002)	Ricardo Berzoini (2003-2004) Amir Lando (2004-2005) Romero Jucá (2005-2005) Nelson Machado (2005 -2006)
Secretário da SPC		Carla Grasso (1995-1996) Mônica Messemberg (1996-1997) Paulo Kliass (1998-1999)	Paulo Kliass (1999-2000) Solange Paiva (2000-2001) José Roberto Savóia (2001-2002)	Adacir Reis (2003-2006) Leonardo Paixão (2006-2006)
Ministro da Fazenda	Zélia de Mello (1990-1991) Marcílio Marques (1991-1992) Gustavo Krause (1992-1992) Paulo Haddad (1992-1992)	Elizeu Rezende (1992-1993) Fernando Henrique Cardoso (1993-1994) Rubens Ricupero (1994-1994) Ciro Gomes (1994-1994) Pedro Malan (1995-1999)	Pedro Malan (1999-2002)	Antônio Palocci (2003-2006) Guido Mantega (2006-2006)
Presidente do Bacen	Ibrahin Eris (1990-1991) Francisco Gros (1991-1992) Gustavo Loyola (1992-1993)	Paulo César Ximenes (1993-1993) Pedro Malan (1993-1994) Pérsio Arida (1995-1995) Gustavo Loyola (1995-1997) Gustavo Franco (1997-1999)	Armínio Fraga (1999-2002)	Henrique Meireles (2002-2006)
Ministro da Casa Civil		Henrique Heargrives (1993-1994) Clóvis Carvalho (1995-1999)	Pedro Parente (1999-2003)	José Dirceu (2003-2006) Dilma Rousseff (2006-2006)

Anexo II – Relação de Conselheiros do CGPC (1993-2006)

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondução
-	-	-	José Francisco Carmargo Dorneles - Titular	Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Público	Port. Nº 1508 de 04.10.94
			Omar Teixeira da Silva Júnior - Titular	Participantes de Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Público	Port. Nº 484 de 15.09.93
			Emílio Capelo Recamonde - Suplente	Participantes de Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Público	Port. Nº 1506 de 04.10.94
			Edmundo Paes de Barros Mercer - Titular	Patrocinadoras de Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Privado	Port. Nº 1504 de 04.10.94
			José Fernando Monteiro Alves - Suplente	Patrocinadoras de Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Privado	Port. Nº 1503 de 04.10.94
			Paulo Fernando Melo M. dos Santos - Titular	Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Privado	Port. Nº 1507 de 04.10.94
			Antonio Carlos do Nascimento - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Privado	Port. Nº 1371 de 26.07.94
			Rubens Scuoppo - Suplente	Participantes de Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Privado	Port. Nº 1505 de 04.10.94
1993	1	07.01.93	Gustavo Jorge Labossiêre Loyola - Titular	Banco Central do Brasil	Port. Nº 163 de 15.04.93
			Sérgio Darcy da Silva Alves - Suplente	Banco Central do Brasil	Reconduzido pela Port. Nº 2174 de 22.06.95
			Luiz Carlos Piva - Titular	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Port. 1317 de 07.07.94
			Suli da Gama Fontaine - Suplente	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Port. Nº 562 de 20.10.93
			Sérgio Aureliano Machado da Silva - Titular	Instituto Brasileiro de Atuária - IBA	Port. Nº 1543 de 20.10.94
			Gerhard Dutzmann - Suplente	Instituto Brasileiro de Atuária - IBA	Port. Nº 1544 de 20.10.94
	3	08.01.93	Paulo Eduardo Tassano Sigaud - Suplente	Patrocinadoras de Entidades Fechadas de Previdência Privada	Port. Nº 1316 de 07.07.94
	38	28.01.93	Nelson Pedro Rogieri - Suplente	ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada	Port. Nº 3108 de 19.03.96
162	15.04.93	Paulo César X. Alves Ferreira - Titular	Banco Central do Brasil	Port. 247 de 28.05.93	

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondução
	222	13.05.93	José Valdir Ribeiro dos Reis - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Complementar do Setor Público	Reconduzido pela Port. Nº 2166 de 20.06.95
	248	28.05.03	Cláudio Ness Mauch - Titular	Banco Central do Brasil	Reconduzido pela Port. Nº 2174 de 22.06.95 e Dispensado pela Port. Nº 3207 de 07.05.96
	374	21.07.93	Orlando Galvão Filho - Titular	Patrocinadoras de Entidades Fechadas de Previdência Privada	Port. Nº 2436 de 01.09.95 e Reconduzido pela Port. Nº 2569 de 29.09.95
	556	20.10.93	Rita Maria Scarponi - Suplente	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Port. Nº 1317 de 07.07.94
1994	1318	07.07.94	Edo Antônio Ferreira de Freitas - Titular	Participantes de Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Público	Reconduzido pela Port. Nº 3553 de 12.09.96 e Dispensado pela Port. Nº 5063 de 04.03.99
	1319	07.07.94	Thomas Tosta de Sá - Titular	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Port. Nº 2521 de 19.09.95
	1319	07.07.94	Roberto Tadeu A. Fernandes - Suplente	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Reconduzido pela Port. Nº 3468 de 30.07.96 e Dispensado pela Port. Nº 5059 de 04.03.99
	1320	07.07.94	José Cechin - Titular	Ministério da Fazenda	Port. Nº 2437 de 01.09.95
	1320	07.07.94	José Carlos J. de Carvalho - Suplente	Ministério da Fazenda	Port. Nº 1963 de 24.04.95
	1321	07.07.94	Ismael Carlos Oliveira - Titular	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República	Port. Nº 2199 de 22.06.95
	1322	07.07.94	Marco Aurélio P. de Brito - Titular	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República	Port. Nº 2198 de 22.06.95
	1322	07.07.94	Roberto Bahia Rocha - Suplente	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República	Port. Nº 2197 de 22.06.95
	1323	07.07.94	Mônica Messenberg G. J. Costa - Titular	INSS - Instituto Nacional do Seguro Social	Port. Nº 1694 de 24.04.95
	1323	07.07.94	Neri Domingos Teixeira - Suplente	INSS - Instituto Nacional do Seguro Social	Port. Nº 2162 de 16.06.95
	1324	07.07.94	Marcelo Viana E. de Morães - Titular	SPS - Secretaria de Previdência Social	Reconduzido pela Port. Nº 3467 de 30.07.96 e Dispensado pela Port. Nº 5273 de 07.06.99
	1324	07.07.94	Jorceli Pereira de Sousa - Suplente	SPS - Secretaria de Previdência Social	Port. Nº 2161 de 16.06.95

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondição
	1325	07.07.94	José Roberto Trigo - Titular	SPC - Secretaria da Previdência Complementar	Port. Nº 1965 de 24.04.95
	1325	07.07.94	Mariana Soares	SPC - Secretaria da Previdência Complementar	Port. Nº 3458 de 24.07.96
	1373	28.07.94	Geraldo Teixeira Garcia - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Privado	Reconduzido pela Port. Nº 3615 de 01.11.96 e Dispensado pela Port. Nº 5061 de 04.03.99
	1421	24.08.94	Luís Carlos Cerqueira Sá - Suplente	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República	Port. Nº 2196 de 22.06.95
	1510	04.10.94	Alfredo Egydio Setúbal - Titular	Patrocinadora de Entidade Fechada de Previdência Privada do Setor Privado	Reconduzido pela Port. Nº 3653 de 19.11.96 e Dispensado pela Port. Nº 5069 de 04.03.99
	1512	04.10.94	Plínio do Amaral Pinheiro - Suplente	Patrocinadora de Entidade Fechada de Previdência Privada do Setor Privado	Port. Nº 3655 de 19.11.96
	1513	04.10.94	Álvaro Vaz da Silva - Titular	Entidade Fechada de Previdência Privada do Setor Privado	Reconduzido pela Port. Nº 3654 de 19.11.96 e Dispensado pela Port. Nº 5061 de 04.03.99
	1514	04.10.94	José Gregori - Titular	Entidade Fechada de Previdência Privada do Setor Público	Port. Nº 1962 de 24.04.95
	1546	20.10.94	José Roberto Santos Montello - Suplente	Instituto Brasileiro de Atuária - IBA	Port. Nº 3660 de 19.11.96
	1545	20.10.94	Newton Cezar Conde - Titular	Instituto Brasileiro de Atuária - IBA	Reconduzido pela Port. Nº 3652 de 19.11.96 e Dispensado pela Port. Nº 4811 de 15.10.98
	1666	05.12.94	Maurílio Henrique C. Engel - Suplente	Participantes das Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Público	Port. Nº 3288 de 16.05.96
1995	1966	24.04.95	Tarcísio José M. de Godoy - Titular	SPC - Secretaria da Previdência Complementar	Port. Nº 3110 de 19.03.96
	2159	16.06.95	Ana Teresa H. de Albuquerque - Suplente	Ministério da Fazenda	Port. Nº 3138 de 02.04.96
	2163	16.06.95	Meire Lúcia Gomes Monteiro - Suplente	INSS - Instituto Nacional do Seguro Social	Port. Nº 3156 de 11.04.96

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondução
	2164	16.06.95	Crésio de Matos Rolim - Titular	INSS - Instituto Nacional do Seguro Social	Reconduzido pela Port. Nº 4144 de 18.08.97 e Dispensado pela Port. Nº 8909 de 29.11.00
	2200	22.06.95	Lilian Gil B. de Aragão - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento	Port. Nº 3487 de 02.08.96
	2201	22.06.95	Eduardo Pereira - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento	Reconduzido pela Port. Nº 4027 de 08.07.97 - Novamente Reconduzido pela Port. Nº 5692 de 27.08.99 - Dispensado pela Port. Nº 8489 de 26.10.00
	2202	22.06.95	Fábio Giambiagi - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Port. Nº 3140 de 02.04.96
	2203	22.06.95	Júlio César de A. Nogueira - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Reconduzido pela Port. Nº 4027 de 08.07.97 e Dispensado pela Port. Nº 5690 de 27.08.99
	2522	19.09.95	Fernando José Fróes de Carvalho - Titular	Ministério da Fazenda	Port. Nº 3407 de 04.07.96
	2523	19.09.95	Francisco Augusto da C. e Silva - Titular	Comissão de Valores Mobiliários	Reconduzido pela Port. Nº 4580 de 01.07.98 e Dispensado pela Port. Nº 6076 de 16.05.00
1996	3109	19.03.96	Nelson Pedro Rogieri - Titular	ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada	Port. Nº 5057 de 04.03.99
	3109	19.03.96	Francisco Parra V. Júnior - Suplente	ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada	
	3111	19.03.96	Rosameide Anastácio Machado - Titular	SPC - Secretaria da Previdência Complementar	Port. Nº 3701 de 16.12.96
	3139	02.04.96	Victor Manuel L. Carreres - Suplente	Ministério da Fazenda	Reconduzido pela Port. Nº 4583 de 01.07.98 - Renomeado pela Port. Nº 8698 de 20.11.00 - Renomeado pela Port. 3622 de 14.11.01 - Dispensado pela Port. Nº 304 de 08.04.02
	3141	02.04.96	Liane Maria M. de Souza - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Port. Nº 3456 de 25.07.96

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondição
	3157	11.04.96	Wagner Sampaio Palhares - Suplente	INSS - Instituto Nacional do Seguro Social	Reconduzido pela Port. Nº 4581 de 01.07.98 e Dispensado pela Port. Nº 8909 de 29.11.00
	3208	07.05.96	Alkimar Ribeiro Moura - Titular	Banco Central do Brasil	Port. Nº 4025 de 03.07.97
	3408	04.07.96	Francisco Marcelo Rocha Ferreira - Titular	Ministério da Fazenda	
	3455	25.07.96	Roberto Shoji Ogazavara - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	
	3457	25.07.96	Paulo César dos Santos - Suplente	SPC - Secretaria da Previdência Complementar	Port. Nº 3701 de 13.12.96
	3488	02.08.96	Aladim Tadeu Ferreira - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento	
	3614	01.11.96	Ney Nazareno Sígolo - Suplente	Participantes de Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Público	Port. Nº 5063 de 04.03.99
	3656	19.11.96	Felício Cintra do P. Júnior - Suplente	Patrocinadora de Entidade Fechada de Previdência Privada no Setor Privado	Port. Nº 4199 de 13.10.97
	3658	19.11.96	Nelson Castanho - Titular	Participantes de Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Privado	Reconduzido pela Port. Nº 5071 de 04.03.99
			Luiz Antonio Sundfeld - Suplente	Participantes de Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Privado	
	3659	19.11.96	Paulo Roberto Vales de Souza - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Público	Port. Nº 5067 de 04.03.99
	3661	19.11.96	Marília Vieira M. da C. Castro - Suplente	Instituto Brasileiro de Atuária - IBA	Port. Nº 4811 de 15.10.98
	3700	16.12.96	Lúcio Almeida de S. Lima - Titular	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	Port. Nº 4672 de 23.07.98
			Carlos Humberto de Oliveira	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	Reconduzido pela Port. Nº 5072 de 04.03.99 e Dispensado pela Port. Nº 829 de 13.03.01
1997	3815	24.02.97	Jorceli Pereira de Sousa - Suplente	SPS - Secretaria de Previdência Social	
	3954	02.06.97	José Carlos J. de Carvalho - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Port. Nº 4576 de 01.07.98
			Julieda Puig Pereira Paes - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento	Port. Nº 4576 de 01.07.98
	4026	03.07.97	Sérgio Darcy da Silva Alves - Titular	Banco Central do Brasil	Port. Nº 4364 de 17.02.98
Lígia Maria Rocha e Benevides - Suplente			Banco Central do Brasil	Port. Nº 4364 de 17.02.98	

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondução
	4166	13.09.97	Fernando Antonio P. de Melo - Titular	Entidade Fechada de Previdência Privada no Setor Público	Reconduzido pela Port. Nº 5867 de 19.10.99 - Renomeado pela Port. Nº 3628 de 14.11.01 - Dispensado pela Port. Nº 50 de 17.01.02
	4199	11.10.97	Joércio Mendes Greca - Suplente	Patrocinadora de Entidade Fechada de Previdência Privada no Setor Privado	Reconduzido pela Port. Nº 5070 de 04.03.99 e Dispensado pela Port. Nº 6074 de 16.05.00
1998	4365	17.02.98	Lígia Maria Rocha e Benevides - Titular	Banco Central do Brasil	Port. Nº 6072 de 16.05.00
			Carlos Eduardo Sampaio Lofrano - Suplente	Banco Central do Brasil	Port. Nº 4686 de 03.08.98
	4579	01.07.98	Flávia Thaís F. Gemignani - Suplente	Participantes de Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Privado	
	4577	01.07.98	Kaizô Iwakami Beltrão - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Port. Nº 9109 de 19.12.00
			Francisco Eduardo B. de Oliveira - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento	
	4578	01.07.98	Ricardo Russowsky - Titular	Patrocinadoras de Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Público	Port. Nº 8914 de 30.11.00
			Deosdete José Lourenção - Suplente	Patrocinadoras de Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Público	Port. Nº 8914 de 30.11.00
	4582	01.07.98	Julieda Puig Pereira Paes - Titular	Ministério da Fazenda	Port. Nº 8699 de 20.11.00
	4671	23.07.98	Tiago de Vasconcelos Grossi - Titular	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	Port. Nº 9068 de 06.12.00
	4686	03.08.98	Antonio Francisco B. de Assis - Suplente	Banco Central do Brasil	Port. Nº 6072 de 16.05.00
4812	16.10.98	Marília Vieira M. da C. Castro - Titular	Instituto Brasileiro de Atuária - IBA	Renomeada pela Port. Nº 3632 de 14.11.01 e Dispensada pela Port. Nº 1130 de 23.10.02	
		José Roberto Santos Montello - Suplente	Instituto Brasileiro de Atuária - IBA	Renomeado pela Port. Nº 3632 de 14.11.01 e Dispensado pela Port. 1130 de 23.10.02	
1999	5058	04.03.99	Carlos Duarte Caldas - Titular	ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada	Renomeado pela Port. Nº 3631 de 14.11.01 e Dispensado pela Port. Nº 48 de 17.01.02

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondição
			Luiz Carlos Thomas Loureiro - Suplente	ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada	Renomeado pela Port. Nº 3631 de 14.11.01 e Dispensado pela Port. Nº 48 de 17.01.02
	5060	04.03.99	Eli Loria - Suplente	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Port. Nº 6076 de 16.05.00
	5062	04.03.99	Danilo Fiorini - Titular	Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Privado	
			Fernanda Antunes C. Gomes - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Privada no Setor Privado	
	5064	04.03.99	Aldo Luís Mendes - Titular	Participantes do Setor Público	
			Marcos Ozório de Almeida - Suplente	Participantes do Setor Público	
	5066	04.03.99	Vinícius Carvalho Pinheiro - Suplente	SPS - Secretaria de Previdência Social	Port. Nº 5273 de 07.06.99
	5068	04.03.99	Jarbas Antônio de Biagi - Suplente	Entidades do Setor Público	
	5070	04.03.99	Plínio do Amaral Pinheiro - Titular	Patrocinadoras do Setor Privado	
	5274	07.06.99	Vinícius Carvalho Pinheiro - Titular	SPS - Secretaria de Previdência Social	Renomeado pela Port. Nº 3627 de 14.11.01 e Dispensado pela Port. Nº 1163 de 07.11.02
			Delúbio Gomes P. da Silva - Suplente	SPS - Secretaria de Previdência Social	Renomeado pela Port. Nº 3627 de 14.11.01 - Renomeado pela Port. 467 de 05.05.03
	5691	27.08.99	Maria Elizabeth D. Cechin - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Port. Nº 8489 de 26.10.00
2000	6073	16.05.00	Carlos Eduardo Sampaio Lofrano - Titular	Banco Central do Brasil	
			Antonio Francisco B. de Assis - Suplente	Banco Central do Brasil	
	6075	16.05.00	José Carlos Martinez Sabaté - Suplente	Patrocinadora do Setor Privado	Port. Nº 8697 de 20.11.00
	6077	16.05.00	José Luiz Osório de A. Filho - Titular	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Renomeado pela Port. Nº 3626 de 14.11.01 e Dispensado pela Port. Nº 954 de 29.08.08
			Eli Loria - Suplente	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Renomeado pela Port. Nº 3626 de 14.11.01 e Dispensado pela Port. Nº 954 de 29.08.08
	8488	26.10.00	Noel Dorival Giacomitti - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	
Paulo de Tarso. C. C de Oliveira - Suplente			Ministério do Planejamento e Orçamento		
8696	20.11.00	Miro Motta - Suplente	Patrocinadora do Setor Privado		

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondição
	8698	20.11.00	Alberto de Almeida Pais - Titular	Ministério da Fazenda	Reconduzido pela Port. Nº 3622 de 14.11.01
	8908	29.11.00	Valdir Moysés Simão - Titular	INSS - Instituto Nacional do Seguro Social	
			Marcos Maia Júnior - Suplente	INSS - Instituto Nacional do Seguro Social	
	8915	30.11.00	João Batista P. Fernandes - Titular	Patrocinadoras de Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Público	
			Deosdete José Lourenção - Suplente	Patrocinadoras de Entidades Fechadas de Previdência Privada do Setor Público	
	9069	06.12.00	José Roberto F. Savóia - Titular	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	
9108	19.12.00	Silvia Mourthé Valadares - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento		
		Rodrigo Laurence B. Marques - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento		
2001	830	13.03.01	Alano Roberto Santiago Guedes - Suplente	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	
	3640	14.11.01	Luiz Rondon T. de M. Filho - Titular	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	Dispensados pela Port. Nº 415 de 23.04.03
			Solange Mara S. B. Bomentre - Suplente	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	
	3627	14.11.01	Patrícia Silveira Teixeira - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Dispensadas pela Port. Nº 518 de 31.05.02
			Marina Chaves B. de Brito - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento	
	3624	14.11.01	Luiz Peregrino F. V. da Cunha - Suplente	Superintendência de Seguros Privados	
	3625	14.11.01	Carlos Eduardo S. Lofrano - Titular	Banco Central do Brasil	
			Antônio Francisco B. de Assis - Suplente	Banco Central do Brasil	
3628	14.11.01	Geraldo Teixeira Garcia - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Complementar	Port. Nº 50 de 17.01.02	
3636	14.11.01	José Ricardo Sasserón - Titular	Participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	Renomeado pela Port. Nº 470 de 05.05.03 representando os Participantes e Assistidos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
		Mozart Bandeira Arnaud	Participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar		
3634	14.11.01	Alfredo Felipe da L. Sobrinho - Titular	Patrocinadoras das Entidades Fechadas de Previdência Complementar		

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondição
			Leopoldo Pacheco Bessone - Suplente	Patrocinadoras das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
	3633	14.11.01	Fernanda Antunes Calmon Gomes - Titular	Associação dos Fundos de Pensão de Empresas Privadas	
			Heraldo Alves M. Junior - Suplente	Associação dos Fundos de Pensão de Empresas Privadas	
	3638	14.11.01	Waldir Quintiliano da Silva - Titular	Banco Central do Brasil	
			Maria Regina S. V. Cabral - Suplente	Banco Central do Brasil	
	3641	14.11.01	Luiz Carlos T. Loureiro - Titular	Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
			Carlos Duarte Caldas - Suplente	Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
	3642	14.11.01	Regina Maria e S. Mota - Titular	Superintendência de Seguros Privados	
			Célia Maria B. R. Serra - Suplente	Superintendência de Seguros Privados	
2002	49	17.01.02	Fernando Antonio P. de Melo - Titular	ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada	Renomeado pela Port. Nº 471 de 05.05.03
			Reginaldo José Camilo - Suplente	ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada	
	51	17.01.02	Geraldo Teixeira Garcia - Titular	Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
			José Ferdinando Ducca - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Complementar	Port. 1058 de 04.10.02
	305	08.04.02	Sílvio Furtado Holanda - Suplente	Ministério da Fazenda	Renomeada pela Port. Nº 469 de 05.05.03 e Dispensado pela Port. Nº 1671 de 05.12.03
	517	31.05.02	Ana Teresa H. de Albuquerque - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Dispensadas pela Port. Nº 1332 de 03.01.03
			Lilian Gil B. de Aragão - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento	Renomeada pela Port. 468 de 05.05.03 e Dispensada pela Port. Nº 941 de 17.07.03
	953	30.08.02	Luiz Leonardo C. V. Ribeiro - Titular	Comissão de Valores Mobiliários	
			Norma Jonssen Parente - Suplente		
	955	30.08.02	Eli Loria - Titular	Comissão de Valores Mobiliários	
Waldir de Jesus Nobre - Suplente					

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondição
	1057	04.10.02	Paulo Tolentino de S. Vieira - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
	1129	23.10.02	Sérgio Aureliano Machado da Silva - Titular Marília Vieira M. da C. Castro - Suplente	Instituto Brasileiro de Atuária - IBA Instituto Brasileiro de Atuária - IBA	
	1164	07.11.02	Sidney de Miguel - Titular	SPS - Secretaria de Previdência Social	
2003	415	23.04.03	José Valdir Gomes - Titular	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	
			Maurício Corrêa S. Tôres - Suplente	SPC - Secretaria de Previdência Complementar	
	467	05.05.03	Helmut Schwarzer - Titular	SPS - Secretaria de Previdência Social	
	468	05.05.03	José Carlos R. Miranda - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Dispensado pela Port. Nº 331 de 31.03.04
	469	05.05.03	Marcos de Barros Lisboa - Titular	Ministério da Fazenda	
	471	05.05.03	José de Sousa Teixeira - Suplente	Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
	588	16.05.03	Luíz Ernesto Gemignani - Titular	Patrocinadores e Instituidores das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
	589	16.05.03	Antônio Bráulio de Carvalho - Suplente	Participantes e Assistidos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
	941	17.07.03	Alexandre Meira da Rosa - Suplente	Ministério do Planejamento e Orçamento	Dispensado pela Port. Nº 331 de 31.03.04
	1671	05.12.03	Otávio Ribeiro Damaso - Suplente	Ministério da Fazenda	Dispensado pela Port. Nº 262 de 15.03.04
2004	262	15.03.04	Sílvio Furtado Holanda - Suplente	Ministério da Fazenda	
	331	01.04.04	Demian Fiocca - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	Port. Nº 03 de 07.01.05
Luís Antônio T. Padilha - Suplente			Ministério do Planejamento e Orçamento		
2005	3	07.01.05	Antonio Henrique P. Silveira - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	
	1234	29.06.05	Helmut Schwarzer - Titular	Secretaria de Previdência Social	
			Delúbio Gomes P. da Silva - Suplente		
	1235	29.06.05	Bernard Appy - Titular	Ministério da Fazenda	
			Sílvio Furtado Holanda - Suplente		
	1236	29.06.05	Antonio Henrique Pinheiro Silveira - Titular	Ministério do Planejamento e Orçamento	
Luís Antonio Tauffer Padilha - Suplente					

Ano	Portaria de Nomeação Nº	Data da Publicação no DOU	Conselheiro(s)	Entidade (Representação)	Portaria Dispensa / Recondição
	1237	29.06.05	José Ricardo Sasseron - Titular	Participantes e Assistidos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
			Antonio Bráulio de Carvalho - Suplente		
	1238	29.06.05	Fernando Antonio P. de Melo - Titular	Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
			Jarbas Antônio de Biagi - Suplente		
	1239	29.06.05	Luís Ernesto Gemignani - Titular	Patrocinadores e Instituidores das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	
			Euclides Reis Quaresma - Suplente		