

Canoas, v. 11, n. 3, 2022

 <http://dx.doi.org/10.18316/desenv.v11i3.9793>

Governança Corporativa: análise dos conflitos de interesse emergentes do Conselho Nacional de Previdência Social

Eliana Patrícia Reis¹

Aline Gomes Peixoto²

Jander Ângelo Diogo Ferreira³

Marconi Silva Miranda⁴

Elizangela Lourdes de Castro⁵

Resumo: O objetivo deste artigo foi analisar como ocorrem os conflitos de interesse entre agente e principal no Conselho Nacional de Previdência Social-CNPS. Para atingi-lo, foram coletadas 11 atas das reuniões, relativas ao período de julho de 2015 a julho de 2016. As informações coletadas foram organizadas em uma planilha, compreendendo o dia da reunião, os principais assuntos tratados e que geraram maior debate. Utilizou-se a categorização dos dados como método, que permitiu analisar as medidas adotadas e as propostas para a resolução de conflitos. Os dados mostraram que os conselheiros possuem conhecimento dos assuntos e formas cabíveis de solucioná-los, porém demonstram fragilidade na cobrança das soluções. Ademais, muitas propostas ficam sem parecer, dando a entender ação oportunista do presidente em voltar as atenções ao que lhe interessa. Isso demonstra falhas a sanar, para que melhores resultados possam emergir, identificando estes como peças-chaves para o bom andamento das entidades previdenciárias.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Previdência Social; Conflitos de Interesse; Debates.

Corporate Governance: analysis of conflicts of interest emerging from the National Social Security Council

Abstract: The objective of this article was to analyze how conflicts of interest between agent and principal occur in the National Social Security Council (CNPS). To achieve this, 11 minutes of the meetings were collected, covering the period July 2015 to July 2016. The information collected was organized in a spreadsheet, comprising the day of the meeting, the main subjects discussed and that generated the most debate. We used the categorization of data as a method, which allowed us to analyze the measures adopted and the proposals for the resolution of conflicts. The data showed that the advisors have knowledge of the subjects and possible ways of solving them, but they demonstrate

1 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Endereço postal: Rua São Paulo, 745 - Centro, Governador Valadares - MG, 35010-180. E-mail: <epreis21@gmail.com>.

2 Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Assistente na Universidade Estadual do Amazonas (UEA).

3 Mestre em Administração Pública em Rede pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Contador na Universidade Federal de Viçosa (UFV).

4 Doutorando em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Graduado em Matemática pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Assistente no Departamento de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), campus Governador Valadares.

5 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

weakness in the collection of the solutions. In addition, many proposals go unpunished, implying opportunistic action by the president to turn his attention to what interests him. This shows failures to heal, so that better results can emerge, identifying these as key pieces for the good progress of social security entities.

Keywords: National Council of Social Security; Conflicts of Interest; Discussions.

1 Introdução⁶

Como parte do sistema previdenciário brasileiro, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) se constitui de uma estrutura organizada, administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que ampara as contingências e riscos sociais, como incapacidade e idade avançada, dentre outros. É um seguro de filiação obrigatória para trabalhadores contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como para servidores públicos amparados pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) (SOUZA, 2016).

Souza (2016) e Faleiros (2010), descrevem que o tema previdência causa diferentes discussões e análises, uma vez que há conflitos de interesses entre as diferentes partes da sociedade, como disputa por cortes de gastos, melhora de gerenciamento, pressão por reforma, fraudes, o que gera clima de grande tensão. Nesse contexto, a Governança Corporativa (GC) ganha notoriedade por ser um mecanismo que busca diminuir tais conflitos, principalmente entre a propriedade e quem gere os recursos, ou seja, entre o agente e principal (VIEIRA; MENDES, 2004).

Com isso, a GC, formada pelos conselhos, comitês e comissões que propõem e fortalecem as políticas públicas, se consolida quando o valor público é melhor institucionalizado e gerenciado. Pois, quando um conselho é atuante, passa a defender de forma mais eficaz os interesses de todas as partes, inibindo ações que possam vir a prejudicar o andamento do regime previdenciário.

Como órgão mediador das relações entre os envolvidos no setor público, em especial o previdenciário, o conselho administrativo proporciona diretrizes para que o agente possa concentrar suas ações em prol do alcance dos objetivos propostos na entidade. No RGPS, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) é o órgão superior de deliberação colegiada, que tem como objetivo estabelecer o caráter democrático e descentralizado da administração, na busca de melhor funcionamento dos serviços prestados aos beneficiários da previdência social, sendo que no decorrer do tempo vem otimizando sua atuação no apoio e na observação dos planos e programas que são praticados pela administração (BRASIL, 1988).

Nesse cenário, no cerne da teoria da agência em que a GC é implementada com o intuito de minimizar os conflitos originados dos interesses das partes envolvidas, o presente estudo busca responder a seguinte questão: Como se dão os conflitos de interesse provenientes do Conselho Nacional de Previdência Social? Para tanto, tem como objetivo analisar como ocorrem os conflitos de interesse entre agente e principal no Conselho Nacional de Previdência Social.

Diante disso, este trabalho se justifica pela importância de se estudar o CNPS e suas atribuições

⁶ A primeira versão deste artigo foi apresentada no II Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, realizado em Florianópolis – SC, dos dias 27 a 29 de agosto de 2018.

dentro do sistema previdenciário, cujas ações devem ser voltadas em favor dos interesses de seus agentes internos e externos, zelando pelos valores e propósitos destes, traçando diretrizes que sejam capazes de gerenciar os possíveis conflitos de interesse existentes. Em termos de contribuições práticas os, principais resultados empíricos indicaram que o CNPS é atuante no que condiz à observação de intervalo entre as reuniões, havendo boa participação dos conselheiros nas pautas, além da clara exposição dos temas.

Ademais, as análises permitiram observar a necessidade de algumas mudanças ao tratar os problemas trazidos para o debate, para que se evite os conflitos de interesses. Percepções que tornam esse estudo ainda mais relevante, para o estoque de conhecimento referente a literatura disponível sobre os Conselhos de Previdência, dado a raridade de estudos que envolvem essa temática.

2 Referencial teórico

2.1 Governança Corporativa

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015, p. 12) define a Governança Corporativa (GC) como “o sistema pelo qual as partes são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre os sócios, conselhos de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. Destaca ainda que boas práticas de GC estão voltadas em princípios que se convertem em ações, estratégias que alinham os interesses, bem como preserva e otimiza o valor econômico da empresa no longo prazo.

Bittencourt (2020) argumenta que as questões de conflitos de interesse, existentes entre os atores envolvidos, foi o tema central que culminou nos debates sobre a GC. A preocupação girou em torno de uma maior convergência de interesse entre executivos, agentes responsáveis pela gestão da organização, e acionistas, principal (is) que delega (m) essa função a eles, para agirem em seu nome.

Em termos históricos, a GC emergiu da necessidade de dirimir esses conflitos, causados pela separação de propriedade e gestão nas empresas, que, até meados de 1950, eram gerenciadas fortemente pelo acionista controlador familiar. Desde então a governança passa a ganhar mais robustez e presença no dia a dia das entidades, no intuito de direcioná-las e otimizá-las no mercado, principalmente para reduzir a chamada assimetria de informações (BORGES; SERRÃO, 2005).

Vieira e Mendes (2004) compreendem que quando se fala em GC é necessário discutir questões acerca da assimetria de informações existente entre os envolvidos na entidade, pois quando há essa ocorrência, consequentemente há menor transparência e maiores gastos com fiscalização. A GC contribui para mitigar o desequilíbrio informacional, pois, geralmente, os gestores detêm maior conhecimento das atividades típicas da organização e podem aproveitar-se dessa vantagem, acarretando com isso em possíveis conflitos (BITTENCOURT, 2020), visto que podem buscar por objetivos próprios e não de todos os envolvidos.

Um dos mecanismos de controle utilizados pela governança são os conselhos administrativos, que podem ser conceituados como órgãos mediadores das relações entre agente e principal (GOUVEIA, 2017). Um conselho atuante defende o interesse de todas as partes envolvidas no contrato de agência e com isso acaba por inibir ações de má fé. Chagas (2007) ressalta que os conselhos de administração, em conjunto

com outros mecanismos, estabelecem regras e princípios que vem possibilitar uma gestão eficiente e eficaz.

Para que a boa governança corporativa seja alcançada, o IBGC (2015) estabelece princípios básicos para nortear o alcance dos objetivos propostos na entidade da melhor maneira possível. Tais princípios compreendem:

- **Transparência (*Disclosure*)** - Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que condizem à preservação e à otimização do valor da organização.
- **Equidade (*Fairness*)**- Caracteriza-se pelo tratamento justo e respeito a todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*);
- **Prestação de Contas (*Accountability*)** - Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, sendo responsabilizados por qualquer ato inflacionário inerente a suas ações.
- **Responsabilidade Corporativa (*Compliance*)** - Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, ou seja, deve haver conformidade no cumprimento das normas reguladoras vigentes.

2.2 Teoria da Agência

No decorrer dos anos, grupos familiares detentores de empresas sentiram a necessidade de eleger um gestor responsável por comandar os negócios, com intuito de defender os interesses que melhor caberiam à entidade. Todavia, a separação entre propriedade e gestão pode resultar em conflitos, aos quais foram analisados por alguns teóricos, como Jensen e Meckling (1976), que os destacam como resultado de uma relação de agência.

Jensen e Meckling (1976) entendem como agência um contrato firmado entre proprietários (principal) e gestor (agente), onde fica delegado ao agente executar tarefas em nome do principal. Ressaltam que pode haver práticas oportunistas do gestor, uma vez que nem sempre o mesmo agirá em prol da defesa de interesses da propriedade. Portanto, consideram que pode haver conflitos tanto entre agente e principal, quanto entre principais. Rossetti e Andrade (2014) complementam descrevendo que conflitos de agência dificilmente serão evitados, pois, como discutido também pelo Axioma de Klein (1976), não existem contratos completos e nem mesmo agentes perfeitos.

Kriek e Kayo (2014) destacam dois problemas que podem ocorrer em um relacionamento de agência. O primeiro faz menção à dificuldade que o principal tem de analisar se o gestor age corretamente, por razões como os altos custos deste monitoramento (custos de agência) e/ou por falta de capacidade de verificação. O segundo problema trabalha na situação de diferenças de percepção de riscos entre agente e principal, havendo discordância de pensamentos entre tais e provocando tomada de decisões diferentes, o que não beneficia nenhuma entidade.

Os conflitos de agência incorrem em custos de agência, definidos como gastos pertencentes aos contratos firmados entre as partes (JENSEN; MECKLING, 1976). Para Hendriksen e Breda (1999) os custos de agência são causados principalmente por informações não repassadas ou incompletas, o que interfere na análise das consequências que possam vir a ocorrer.

Além disso, há a ocorrência de conflitos de agência em situações onde o acionista majoritário, ou alguém em posição de ingerência, utiliza seu poder dentro da organização para influenciar as atitudes de gestão exclusivamente a seu favor, compreendendo inclusive decisões estratégicas que poderão lhe trazer benefícios frente a sociedade nos casos de entidades públicas, conforme descrevem Moura, Daniel, Gomes e Pereira (2014). Em consonância com a teoria da agência, a GC é adotada no intuito de minimizar os conflitos decorrentes das relações de agência. Arruda, Madruga e Freitas Júnior (2008) compreendem que a governança corporativa deve se ater de estrutura e incentivos capazes de controlar a gestão, bem como direcionar o seu comportamento à consecução dos objetivos de forma eficiente e eficaz.

2.3 Governança corporativa na previdência social

Pereira (2010) destaca que é perceptível que a boa Governança Corporativa vem contribuindo para as transformações no setor privado e no público, uma vez que a governança se refere, substancialmente, aos processos de como as organizações são administradas e controladas. O autor complementa que se percebe que o foco da Governança no setor privado está nas prioridades dos dirigentes. Já no âmbito do setor público, a identificação dessas prioridades é imperceptível, pois atua com estruturas e modelos de gestão distintos e, especialmente, com uma hierarquia mais rígida.

Rangel (2010) esclarece que adaptando o conceito de Governança Corporativa às instituições públicas, mais especificamente às Autarquias Previdenciárias, pode-se compreender que tal conceito representa as práticas e os relacionamentos entre a Administração, Conselhos Consultivos, Diretoria Executiva e Comitês/Auditoria, com o propósito de otimizar o desempenho da instituição e assegurar a confiabilidade dessa para com seus beneficiários: segurados, clientes, fornecedores, entes federados, órgãos reguladores e toda a sociedade.

Portanto, as boas práticas de Governança Corporativa estão fundamentadas nos princípios da transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade que necessitam ser apoiadas pelo ente federado, autarquia previdenciária, conselhos e comitês/auditorias (IBGC, 2015).

Jesus (2013) ressalta que é possível perceber, no âmbito da Previdência Social, que há ainda muita carência de evolução na aplicação de boas práticas de Governança Corporativa, uma vez que, em determinadas situações a capacidade de atuação dos gestores se torna limitada. Diante disso, espera-se que o fortalecimento das boas práticas de Governança Corporativa para ampliar a eficiência da ação dos gestores e a adequada avaliação de seu desempenho, visto que o aumento da eficiência na prestação de serviços e no atendimento aos objetivos previdenciários é de fundamental importância para a continuidade da entidade.

É importante destacar quem são os contribuintes da Previdência Social, bem como seus segurados. Portanto, segundo a Constituição Federal (1988), Seção III da Previdência Social, contribuem para o RGPS a empresa, o empregador doméstico e o trabalhador. Já os segurados obrigatórios são o empregado,

empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial. Ressalta-se ainda que existem os que se filiam à Previdência Social por vontade própria, denominados de segurados facultativos. A forma de contribuição é específica para cada componente.

Quando o conselho participa efetivamente no processo de decisão e no direcionamento estratégico de uma entidade, além da fiscalização formal, ele se põe como mecanismo fundamental de Governança (IBGC, 2015). É notório, portanto, que a Governança Corporativa deve tornar explícito o papel de cada ator na Previdência Social, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão e rotinas, na busca pela identificação dos conflitos de interesses existentes. Para tanto, é necessário analisar como o Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS) lida com estes conflitos no intuito de possibilitar o alcance dos objetivos da previdência.

2.4 Conselho Nacional de Previdência Social

Segundo Jesus (2013), a Previdência Social firma-se numa política pública social eficaz, desempenhando um papel fundamental na manutenção da sustentabilidade social do país, uma vez que, garante o sustento do trabalhador e de sua família, quando este estiver incapaz para o trabalho por causa de doença, acidente, gravidez, prisão, morte ou idade avançada. Sendo que, essa proteção se dá por meio da contribuição deste trabalhador todos os meses.

O Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, integrante da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social e com sede em Brasília, é órgão superior de deliberação colegiada, instituído pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e suas alterações, tendo como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário (CNPS, 2021).

A legislação determina que o conselho será composto por seis representantes do governo federal e nove representantes da sociedade civil, sendo este último, composto por três representantes dos aposentados e pensionistas, três representantes dos trabalhadores em atividade e três representantes dos empregadores.

O estudo de Delgado *et al.* (2002) mostra a configuração concreta do CNPS enquanto espaço de participação social prometido pela Constituição de 1988. Assim afirmam que o CNPS, por intermédio de deliberações dirigidas ao Ministério da Previdência e especificamente à gestão do INSS, tenta cumprir o papel diretivo na política previdenciária que pareceria ser de sua competência.

Diante do exposto, é cabe ressaltar a importância do CNPS para o bom funcionamento da Previdência Social. Gouveia (2017) diz que, os conselhos têm a finalidade, entre outros aspectos, de mitigar conflitos entre o órgão responsável pela gestão da unidade (diretoria executiva) e a parte afetada por seus atos, denominada de principais (contribuintes).

Sendo o CNPS órgão superior de deliberação colegiada, necessita agir em prol de todos envolvidos, buscando conter os conflitos de interesse que possam vir a surgir entre agentes e principais, ação possibilitada pela adoção de boas práticas de Governança Corporativa.

Para tanto, o Regimento Interno do CNPS determina as competências de cada membro do mesmo, sendo algumas delas estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência

Social; participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária; apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social, definindo objetivos, metas, prazos e mecanismos de controle, para avaliação de sua execução e acompanhamento da aplicação da legislação pertinente à Previdência Social, além de propor o seu aperfeiçoamento.

O cumprimento dessas competências amplia o diálogo entre a gerência-executiva do INSS e os beneficiários (segurados), permitindo que as necessidades específicas no que diz respeito ao debate de políticas públicas e de legislação previdenciária sejam atendidas de modo mais eficiente, proporcionando ao Conselho Nacional de Previdência Social eficácia no alcance de seus objetivos (CNPS, 2021).

3 Procedimentos metodológicos

O presente estudo caracteriza-se quanto aos objetivos como descritivo e quanto à forma de abordagem do problema como qualitativo. Na **pesquisa descritiva** realiza-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador (BARROS; LEHFELD, 2007). Para a abordagem qualitativa, o presente estudo se baseia nas definições de Tuzzo e Braga (2016, p. 142) que a define como aquela que “oferece ao pesquisador um vasto campo de possibilidades investigativas que descrevem momentos e significados rotineiros e problemáticos na vida dos indivíduos”.

Foi necessário valer-se de análise documental, definida por Lima Júnior et al. (2021) como aquela em que os dados obtidos são totalmente oriundos de documentos, com o intuito de obter informações neles contidos para compreender um fenômeno; é um procedimento que utiliza técnicas e métodos de captação, compreensão e análise de um universo de documentos. Sob este entendimento, a análise documental foi utilizada para explorar o Estatuto e o Regimento Interno do Conselho, que é o contrato firmado entre os membros para o funcionamento do mesmo.

Para tratamento e coleta de dados, utilizou-se da análise de conteúdo, em que Bardin (2011) conceitua como o conjunto de técnicas de análise das comunicações com o propósito de obter a descrição do conteúdo das mensagens e indicadores (quantitativos ou não), por meio de procedimentos objetivos e sistemáticos, que proporcionem a inferência de conhecimentos referentes às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Portanto, os procedimentos foram executados em duas etapas. Na primeira, a fase de pré-análise, entendida como a fase de organização, foi estabelecido um plano de trabalho, com procedimentos bem definidos, os quais serão trabalhados. Para tanto, foram coletadas 11 atas das reuniões do Conselho Nacional de Previdência Social (CNSP), disponíveis para consulta no *sítio* da Previdência Social, compreendendo um período de um ano, sendo este de julho de 2015 a julho de 2016 (Atas 218 a 229), conforme disponibilidade das atas, sendo o primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise.

O período, descrito anteriormente, também correspondeu à entrada de novos membros no Conselho, o que possibilita uma melhor análise de sua atuação ao longo de seu mandato, bem como analisar como o conselho em si reage a alterações em sua estrutura e entrada de ideias novas.

A segunda etapa compreendeu as fases de exploração, tratamento e interpretação dos dados,

onde foram desenvolvidos mecanismos importantes para atender aos objetivos do estudo, criando conhecimentos à cerca dos assuntos tratados. Para isso, buscou-se identificar quais os assuntos mais importantes compreenderam o período e geraram maior debate pelos conselheiros do CNPS. Através da categorização dos dados (Quadro 1), foram analisadas quais as medidas adotadas pelos membros do conselho para resolução de conflitos, bem como as propostas apontadas por eles para cada assunto.

Quadro 1 – Categorias Analíticas

Categorias
Corte de gastos na previdência
Demandas por perícia
Aumento do teto de juros do crédito consignado a aposentados
Situação dos usuários devido à greve dos trabalhadores da previdência
Estrutura do sistema previdenciário
Medida Provisória nº 726

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas atas das reuniões do CNPS

Por fim, a análise dos resultados, com base na categorização, ocorreu à luz do Referencial Teórico.

4 Resultados e análise

Para uma boa tomada de decisão, é necessário que a organização saiba identificar o grau de risco e a prudência de cada situação, onde tais decisões devem ser fundamentadas de forma adequada e exposta para os usuários (IBGC, 2015). Visto tal conceito, nota-se que situações debatidas nas reuniões do CNPS são formalmente descritas nas atas e publicadas na página oficial da Previdência Social, inferindo-se que há transparência na prestação de informações à população no que condiz às reuniões realizadas e suas pautas.

Com relação à periodicidade das reuniões, o IBGC (2015) recomenda que sejam realizadas sem ultrapassar o limite de um mês, para que possa inibir tomada de decisões sem o consentimento de todos os conselheiros. As reuniões do CNPS são realizadas mensalmente e quando necessário são substituídas por seminários e palestras, a fim de proporcionar troca de conhecimento e debate em grande escala entre pessoas de várias áreas. A composição do Conselho é legalmente habilitada, constituída por membros de diferentes áreas de abordagem.

Após a organização das 11 atas que correspondem ao período de um ano (julho/2015 a julho/2016), os dados coletados foram explorados através da categorização, sendo a categoria representada pelos principais pontos tratados nas reuniões e a descrição de seus respectivos assuntos.

Utilizando como base de interpretação a Governança Corporativa na previdência, foi possível identificar como são tratados os assuntos das pautas das reuniões, de que forma são resolvidos ou não, além da frequência que certas questões são novamente discutidas. Também foi possível identificar como é a atuação dos membros diante das questões postas para debate, no que concerne a envolvimento nas discussões e sugestão de propostas. Os tópicos abaixo descrevem os resultados encontrados para cada categoria analisada.

4.1 Corte de gastos na previdência

O assunto foi pauta da ata da 218ª reunião extraordinária do CNPS em 2015, cujo debate se concentrou no corte de gastos na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV e de algumas despesas básicas, como viagens, dentre outras.

Os participantes da reunião foram contra o corte desses gastos, principalmente no que diz respeito à DATAPREV, pois prejudicaria os serviços oferecidos pela previdência aos usuários. Como forma de debate, alguns manifestaram suas opiniões do porquê eram contra, exemplificado na fala do conselheiro M.S, representante dos trabalhadores em atividade:

“(...) é desconfortável para nós trabalhadores, nós é que pagamos a conta e eu simplesmente me manifesto contrário a essa redução, a UGT é contra essa redução aqui no Ministério (...)” (CNPS, Ata 218, pg. 9).

Outro ponto a ser destacado é o fato de que nem todos os membros participam dos debates acerca da resolução das questões colocadas em pauta, discutindo apenas o que convém ao seu interesse, o que evidência o oportunismo entre os membros, denotando problema de agência, conforme as definições de Jensen e Meckling (1976). Nota-se que boa parte dos presentes apenas ouvem os questionamentos e votam sem expressar opinião, logo, percebe-se assimetria de poder com submissão ao órgão em que o participante representa. O achado vai ao encontro dos estudos de Moura et al. (2014) ao relatar a utilização de poder, na posição de ingerência, para influenciar as atitudes de gestão a seu favor, como as decisões estratégicas que poderão lhe trazer benefícios frente à sociedade.

Como exemplo, na 218ª reunião participaram 18 membros, conforme disposto na ata. Entretanto, a participação ativa nos debates com questionamentos e proposições contrárias ao assunto proposto e de interesse do governo foi proveniente dos representantes dos trabalhadores em atividade (cinco membros), enquanto os representantes do governo não se manifestaram nos debates emergidos. Seria, portanto, um indício de que não querem contrariar a decisão do governo pelo fato de está-lo representando, o que pode ser prejudicial ao processo deliberativo no âmbito do CNPS, já que as boas práticas de governança corporativa devem estar alinhadas aos interesses dos vários grupos envolvidos, conforme aponta o IBGC (2015).

4.2 Demandas por perícia médica

Com a análise e compreensão do conteúdo exposto nas reuniões, verifica-se que nem sempre situações que necessitam de atenção especial são discutidas com amplitude e nem mesmo chegam a ser resolvidas. Os conselheiros reconhecem que tais fatos são constantemente mencionados nas reuniões, mas deixam para as pautas seguintes, fazendo com que se postergue ainda mais a resolução do problema.

Um exemplo que mostra tal situação é a questão da demora na realização de perícias médicas, onde cada vez mais agendamentos são feitos. Os conselheiros ressaltam que grande parcela dos pedidos de perícia vem de pessoas que necessitam de liberação para retorno ao trabalho e acreditam ser um processo desnecessário. Destacam ainda que o problema é discutido praticamente em todas as reuniões. O que se pode perceber é que, mesmo reconhecendo que discutem o mesmo assunto de forma recorrente, não tomam medidas necessárias a fim de mitigá-lo. A fala do conselheiro descrita na Ata 218 ratifica:

“(...) eu novamente aqui anotei, esse é um tema que não é novo, um tema que é recorrente dentro dos debates... eu vou debater com a equipe interna aqui no Ministério, com o INSS também, se não há alguma outra alternativa de a gente legitimar a pessoa possa ter uma forma mais simplificada, de poder acatar aquilo que é decisão dele (...)”. (CNPS, Ata 218, pg. 12).

É necessário compreender que a solução desses conflitos nem sempre estão nas mãos dos conselheiros, pois outros órgãos e/ou pessoas, como o próprio governo, estão envolvidos no processo e tornam-se corresponsáveis por desenvolver ações em conjunto para que as melhores decisões sejam tomadas. Entretanto, é importante lembrar que os conselhos são peças-chaves para o bom andamento das entidades, pois neles ocorrem as discussões, cobrança por responsáveis e se fiscaliza as ações desenvolvidas para reduzir a assimetria informacional e os próprios conflitos de agência conforme preconiza os estudos de Rosseti e Andrade (2014) e Gouveia (2017).

Na situação posta anteriormente, os conselheiros chegam a dizer que é necessário cobrar a agilidade nas perícias e propõem até mesmo facilitar a autorização de retorno ao trabalho, mas não foi identificado, em outras reuniões, que o problema foi levado adiante e nem foi fortemente cobrado ao INSS como proposto.

4.3 Aumento do teto de juros do crédito consignado a aposentados

Na primeira reunião analisada (Ata 219^a), o grupo responsável pela apresentação do projeto de estudo buscou mostrar estatísticas e benefícios da elevação do teto de juros para crédito consignado aos aposentados.

Durante o debate, os representantes dos aposentados e pensionistas foram os mais ativos, demonstrando estarem em desacordo com a elevação, pois preocupam-se com o endividamento dos aposentados. Entre os demais representantes foram poucos os que opinaram sobre o fato. O acontecimento ratifica, mais uma vez, que os grupos costumam debater mais os assuntos que de alguma forma atinjam seus interesses, reforçando o entendimento de Rosseti e Andrade (2014) sobre as dificuldades de contornar os conflitos de agência, devido aos contratos e agentes serem imperfeitos. Novamente, os representantes do governo se calaram em meio às discussões, visto que a elevação da taxa é benéfica para tal.

Duas reuniões após a que desencadeou esta discussão (Ata 221^a) e que culminou na não elevação da taxa de juros, o grupo de estudo voltou novamente com a pauta, apresentando mais ideias e pressionando a votação a favor do aumento. Houve membros que continuaram contra, como os representantes dos aposentados e trabalhadores, e membros que viram benefícios na elevação, como os representantes do governo e empregadores, demonstrado no exemplo a seguir:

“(...) durante a reunião do Grupo de trabalho ficou evidenciada a posição favorável da COBAP quanto à necessidade de alteração; as demais entidades (aposentados e trabalhadores) manifestaram-se contrárias (...)” (CNPS, Ata 221, pg. 10).

Por fim, foi decidido que a taxa seria elevada por uma quantidade de votos pouco acima dos votos contrários, o que demonstra que boa parte do conselho expressou descontentamento, evidenciando conflitos de interesse entre os principais.

4.4 Greve dos trabalhadores da previdência

O ano de 2015 foi marcado por greve dos trabalhadores da Previdência Social, o que culminou na acumulação de serviços do órgão e prejuízos na vida de quem necessitava utilizar seus serviços. Por várias vezes, percebe-se que os conselheiros representantes dos trabalhadores se preocupam de forma significativa com seus representados, chegando a cobrar firmemente que alguma medida fosse tomada, visto que por mais que o motivo da greve seja justo, os usuários não poderiam ser tão prejudicados. Tal questão foi debatida ainda em muitas reuniões, mas nenhuma medida concreta foi tomada para minimizar os prejuízos.

Novamente percebe-se que, como a greve afetou mais os contribuintes, somente seus representantes no conselho cobravam por medidas, aos quais não foram atendidas até o fechamento da análise realizada. Esta é uma das situações que mostra como não há alinhamento de interesses dos membros do conselho para resolução de questões conflituosas. Em sua análise, Jesus (2013) expõe sobre a necessidade do amadurecimento nas boas práticas de Governança Corporativa para verificar a atuação dos gestores, frente as demandas existentes para cumprimento dos objetivos previdenciários.

O Regimento Interno normatiza que as matérias submetidas ao Conselho devem ser examinadas e posteriormente propostas soluções para tais, contudo, é inegável que várias matérias são expostas para discussão, mas não se chega a um consenso, proferindo assim certa indignação por parte dos membros que as colocaram em pauta. Este fato, evidencia, portanto, o pensamento literário de que não existem contratos completos e agentes perfeitos.

4.5 Estrutura do sistema previdenciário

Foi debatida na reunião de número 222, sobre a questão da estrutura do sistema do Conselho de Previdência, que é denominada tripartite, com representantes do governo, empregadores e empregados. Em meio ao debate, o conselheiro L.A.S chama atenção pela seguinte fala:

..) solicitou que a composição do CRPS fosse qualificada de uma estrutura tripartite para uma estrutura quadripartite, para que o aposentado também fizesse parte das decisões (...)” (CNPS, Ata 222, pg. 9).

De modo geral, compreende um tipo de proposta que pode gerar conflitos, visto que podem surgir situações que evidenciam as diferentes percepções entre o agente e o principal, e até mesmo entre principais, em relação a discordância de pensamentos e postura quanto a tomada de decisão, conforme apontado por Krieck e Kayo (2014). Nesse sentido, Gouveia (2017) descreve que o conselho deveria atuar como mitigador dessas divergências, buscando defender o interesse da coletividade e inibir possíveis ações de má-fé, com a inclusão de mecanismos, regras e princípios de gestão efetiva.

Cabe refletir se realmente o governo e outras representações aceitariam como parte do Conselho um de seus maiores beneficiados, que teoricamente estaria mais perto da realidade da previdência e cobraria efetivamente pelos seus direitos que, como demonstrado acima, muitas vezes é deixado de lado ou analisado de acordo com os interesses pessoais. Esta proposta seria uma forma de coibir práticas oportunistas? É uma questão que vale a pena discutir e propor ideias.

4.6 Medida Provisória nº 726

Na categoria “Medida Provisória nº 726” a reunião de junho de 2016 destaca como os conselheiros se mostram insatisfeitos com a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que altera e revoga mecanismos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, ao qual dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

A grande maioria dos conselheiros se manifestaram contra a medida provisória, demonstrando descontentamento com a implantação, pois causaria também a extinção do Ministério de Previdência Social, já que seria vinculada ao Ministério da Fazenda, que tem visão de proteção social totalmente diferente.

Houve divergência de opiniões, mas a que mais chamou atenção e faz com que haja impacto nas reflexões acerca da tomada de decisões foi a do conselheiro M.B.O, na ata número 227, que disse:

“(...) tomou a missão de integrar a esse Pleno não apenas a defender os interesses de aposentados, mas sim, defender os interesses da Previdência Social, pois em sua opinião, esses interesses são de responsabilidade dos trabalhadores quanto dos aposentados, e também dos segmentos dos empregadores. Fazer parte deste Conselho não é apenas para tratar das demandas dos segmentos, porque não adianta defender os interesses próprios, visto que, não se pode fortalecer um lado e enfraquecer o outro; preservar direitos de um lado e tirar de outros, agindo assim, a Previdência Social muito em breve irá sucumbir, por esse motivo tem que se buscar o equilíbrio de forma que não prejudique a nenhuma das partes, não existe uma economia forte com o setor de empresários fortalecidos e, por outro lado, o setor de trabalhadores e de trabalhadores aposentados enfraquecidos e subtraídos nos seus direitos, isso com certeza levará a uma convulsão social e é nesse sentido que a COBAP se manifesta contrariamente a essa Medida Provisória, pois chama a atenção e a responsabilidade de todos os segmentos para que se possa construir uma Previdência Social que seja sólida e forte e que atenda a todos os interesses (...)”. (CNPS, Ata 227, 2016, pg. 10).

Nota-se que a maioria dos membros que expuseram suas opiniões se preocuparam em falar dos aposentados, o futuro das aposentadorias, mas esqueceram de falar nos trabalhadores que seriam abrangidos pela reforma previdenciária, portanto, deve ser uma união de esforços para atender todos os interesses e não de uma minoria, entendimento de autores como Souza (2016) e Gouveia (2017). Ainda, segundo Arruda, Madruga e Freitas Júnior (2008), a Governança Corporativa trabalha neste sentido, no alinhamento de diversos interesses em prol de um bem comum e resultados satisfatórios, de modo que os princípios sejam seguidos em cada situação.

Quadro 2 - Resumo

Categorias	Questões resolvidas
Corte de gastos na previdência	SIM
Demandas por perícia	NÃO
Aumento do teto de juros do crédito consignado a aposentados	SIM
Situação dos usuários devido à greve dos trabalhadores da previdência	NÃO
Estrutura do sistema previdenciário	NÃO
Medida Provisória nº 726	SIM

Fonte: Produzido pelos autores com base nas atas do CNPS

Ressalta-se que conselheiros proativos e atuantes tendem a levar para os debates conhecimentos pertinentes sobre os assuntos e formas cabíveis de solucioná-los, além de se mostrarem mais atentos

se as decisões tomadas foram efetivamente implementadas pelos responsáveis. Percebe-se que muitas vezes, propostas são feitas durante as reuniões, mas não recebem a atenção devida, não havendo também justificativa do porquê tal proposta não pode ser votada.

O Regimento Interno do Conselho prevê que as pautas devem ser debatidas em ordem. Porém, abre brecha ao não deixar claro que as propostas para estas questões sejam rediscutidas, o que seria uma forma de mostrar aos membros que tudo que é dito nas reuniões está sendo considerado, além de poder demonstrar equidade no tratamento das ideias e não deixar espaço para possíveis práticas oportunistas e conflitos de interesse.

Em relação à tomada de posse dos novos conselheiros, feita em reunião no mês de julho de 2015 e Julho de 2016, observa-se que os novos membros foram participativos nas pautas e expõe opiniões de forma fundamentada. Um dos novos conselheiros, representando os trabalhadores, ao tomar posse, já expôs opinião sobre as pautas, cobrando do presidente durante várias reuniões seguidas pela rápida efetivação dos novos componentes para que pudessem ter direito a voto. Percebe-se que durante todo o período de análise, este conselheiro teve forte atuação nos debates das pautas, inclusive aquelas que não tratavam diretamente do trabalhador.

Em relação à participação do presidente do Conselho, em toda a abrangência deste estudo, não foi identificada sua presença nas reuniões, presidida, em sua maioria, pelo suplente e algumas vezes pelo secretário executivo. O Regimento Interno não obriga que o presidente esteja presente em todas as reuniões, mas lhe dá atribuições, sendo uma delas presidir as mesmas. Não se percebe em nenhum momento manifestação do presidente, e ninguém o menciona e argumenta o porquê de sua ausência. Isso torna o Conselho pouco atuante e oferece oportunidades para conflitos, pois teoricamente o presidente deveria estar presente nas decisões tomadas pelos membros, equilibrando as relações de poder quando pertinente.

5 Considerações Finais

O presente estudo analisou como ocorrem os conflitos de interesse entre agente e principal no Conselho Nacional de Previdência Social. Com isso, buscou-se por meio das atas de reuniões, verificar quais são os mecanismos utilizados para solução dos conflitos emergentes como forma de proporcionar o bom funcionamento dos serviços realizados pela previdência social.

De uma forma geral, percebe-se que o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) encontra-se atuante no que condiz à observação de intervalo entre as reuniões, havendo boa participação dos conselheiros nas pautas, além da clara exposição dos temas, propostas e dúvidas, ainda que determinados assuntos sejam discutidos, mas não resolvidos de forma eficiente.

Entre os principais resultados, ressalta-se que são necessárias algumas mudanças na forma de tratar os problemas trazidos para debate, visto que se observa um certo conflito de interesses. Deve-se incluir elementos de governança nas atuações do Conselho, para o incentivo à participação ativa.

Outro ponto a ser destacado é a falta de proatividade de alguns membros e a ausência do próprio presidente na cobrança de propostas e de soluções de problemas. Há certas situações que se fossem

reivindicadas juntamente às partes responsáveis, muitas delas já teriam chegado a um patamar positivamente diferente do que se constata na realidade da situação previdenciária brasileira.

Sugere-se, portanto que sejam priorizadas pautas em caráter de urgência, de modo que os conselheiros possam atuar fortemente na resolução destas, sem causar perdas às partes envolvidas e principalmente à população que espera que as melhores decisões sejam tomadas a seu favor.

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se que seja realizado um estudo que abranja períodos subsequentes ao analisado de forma a comparar se os problemas continuam recorrentes ou se medidas foram tomadas. Recomenda-se ainda que o estudo busque compreender de que forma os contribuintes podem ajudar a minimizar ações que ferem as boas práticas de governança na previdência e impactam principalmente nas questões relativas aos mesmos.

Referências

ARRUDA, G. S.; MADRUGA, S. R.; FREITAS JÚNIOR, N. I. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p.71-84, jan./abr. 2008. Quadrimestral. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/570>>. Acesso em: 01 out. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 70, 279 p. 2011.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

BITTENCOURT, C. M. A. **Governança corporativa e compliance: planejamento e gestão estratégica**. Curitiba: Contentus, 2020.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. B. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005. Disponível em: <http://www.alide.org.pe/DataBank2007/RECURSOS%20DE%20INFORMACION/1-GOBIERNO%20CORPORATIVO/02Asp_gobcor-Nieto.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CHAGAS, J. F. Governança corporativa: aplicabilidade do conceito, dos princípios e indicadores à gestão de pequenas e médias organizações. 2007. Disponível em: <<https://intercostos.org/documentos/congreso-08/085.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – CNPS. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia>>. Acesso em: 07 abr. 2022.

DELGADO, G.; SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C.; LUCINI, J. A. A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do conselho nacional de previdência social (1991/2000). Brasília, setembro de 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4467%3Aa-participacao-social-na-gestao-publica-avaliacao-da-experiencia-do-conselho-nacional-de-previdencia-social-199120-00&catid=170%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 01 Out. 2020.

FALEIROS, V. P. A questão da reforma da Previdência Social no Brasil. **SER Social**, Brasília, [S. l.], n. 7, p. 97–116, mar. 2010. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/299>. Acesso em: 19 dez. 2021.

- GOUVEIA, A. G. P. Estrutura de governança e atuação dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais. 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108 p. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- HENDRIKSEN, E. S.; BRENDA, M. F. V. **Teoria da Contabilidade**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, p.305-360, out. 1976. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>>. Acesso em: 05 ago. 2021.
- JESUS, M. C. M. Governança corporativa na entidade fechada de previdência complementar. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito do Trabalho e Previdenciário) – Programa de Pós-graduação Lato Sensu em Direito do Trabalho e Previdenciário, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD), Brasília, 2013
- KRIECK, P. A.; KAYO, E. K. Teoria da Agência e Governança Corporativa: Um estudo de Eventos em Fusões e Aquisições de 2000 a 2012. **Revista de Finanças Aplicadas**. pp.1-17. 2013. Disponível em: <<http://financasaplicadas.fia.com.br/index.php/financasaplicadas/article/viewFile/182/pdf>>. Acesso em: 17 set. 2022.
- LIMA JUNIOR, E. B; OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O.; SCHNEKENBERG, G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 44, 2021. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>>. Acesso em: 01 dez. 2022.
- MOURA, F. V.; DANIEL, A. F.; GOMES, J. N.; PEREIRA, J. J. Conflitos de agência, legitimidade e o discurso sobre governança corporativa: o caso Petrobras. In: XI CONGRESSO USP INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 21 a 23 de julho 2014. São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: FIPECAFI, 2014. Disponível em: <<https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos142014/316.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2022.
- PEREIRA, J. M. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>>. Acesso em: 05 out. 2021.
- RANGEL, Herickson Rubim. Governança Corporativa aplicada aos RPPS. In: CONGRESSO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA, 10º, Belo Horizonte, 2010. Administração e Educação. Vitória, 2010. Disponível em: <http://adm-educacao.blogspot.com/2010_06_01_archive.html>. Acesso em: 03 fev. 2021.
- ROSSETI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- SOUZA, M. C. Previdência social e serviço social, notas de aula da disciplina de seguridade social. **Universitas**, Mogim Mirim, n. 19, p.11-22, jul-dez. 2016. Disponível em: <<http://revistauniversitas.inf.br/index.php/UNIVERSITAS/article/view/262>>. Acesso em: 07 ago. 2021.
- TUZZO, S. A.; BRAGA C. F. O processo de triangulação da pesquisa qualitativa: o metafenômeno como gênese. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, SP, v.4, n.5, p. 140-158, ago. 2016. Disponível em: <<https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/38>>. Acesso em: 21 abr. 2022.
- VIEIRA, S. P.; MENDES, A. G. S. T. Governança Corporativa: Uma Análise de sua Evolução e Impactos no Mercado de Capitais Brasileiro. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 103-122, dez. 2004. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8177/2/RB%2022%20Governan%C3%A7a%20Corporativa_Uma%20An%C3%A1lise%20de%20sua%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20Impactos%20no%20Mercado%20de%20Capitais%20Brasileiro_P_BD.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.