

## **ADOÇÃO DE PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNANÇA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL: CONHECENDO AS DIRETRIZES DA ISSA**

**EDUARDA AUGUSTA SALES RODRIGUES**

Mestre em Ciências Contábeis no Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – PPGCont da  
Universidade de Brasília

**LAIANE GONÇALVES FURTADO**

Mestranda em Ciências Contábeis no Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – PPGCont  
da Universidade de Brasília

**DIANA VAZ DE LIMA**

Contadora, Mestre em Administração, Doutora em Ciências Contábeis e Pós-Doutora em  
Contabilidade e Controladoria

Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e pesquisadora colaboradora do  
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília

### **Resumo**

O presente estudo tem como objetivo apresentar como as diretrizes da International Social Security Association (ISSA) podem promover a adoção de princípios de boa governança na previdência social do Brasil. A partir da análise e dos propósitos do ISSA Guidelines for Social Security Administration (2013) e do Caderno de Governança Corporativa (2015), divulgado pelo Ministério da Previdência Social do Brasil, verificou-se que a ISSA coleta e compartilha boas práticas das organizações de previdência social, apoiando administrativamente as atividades das suas instituições-membro de seguridade social, e que todas as diretrizes da ISSA podem ser relacionadas com os direcionadores estratégicos do caderno desenvolvido pelo Governo brasileiro. Desta forma, os achados da pesquisa permitem inferir que o guia da ISSA pode se apresentar como um importante instrumento para o fortalecimento da previdência social brasileira.

**Palavras-chave:** Previdência Social; Governança; ISSA; Brasil.

## Adoption of Principles of Good Governance in Social Security in Brazil: Knowing the ISSA Guidelines

### Abstract

The present study aims to present how the guidelines of the International Social Security Association (ISSA) can promote the adoption of principles of good governance in social security in Brazil. Based on the analysis and purposes of the ISSA Guidelines for Social Security Administration (2013) and the Corporate Governance Report (2015) published by the Ministry of Social Security of Brazil, ISSA has collected and shared good practices from social security, administratively supporting the activities of its member social security institutions, and that all ISSA guidelines may be related to the strategic drivers of the notebook developed by the Brazilian Government. Thus, the research findings allow us to infer that the ISSA guide can present itself as an important instrument for the strengthening of Brazilian social security.

**Keywords:** Social Security; Governance; ISSA; Brazil.

## 1. Introdução

O Brasil está enfrentando novamente o debate do desequilíbrio das contas previdenciárias, cujo tema já vem sendo discutido na academia há muitos anos (Bertussi & Tejada, 2003; Zylberstajn, Afonso & Portela, 2006; Fagnani, 2008; Lima, 2013; Afonso & Zylbertajn, 2017). Para equacionar essa questão, reformas têm sido feitas (Najberg & Ikeda, 1999; Silva, 2004; Tafner & Giambiagi, 2011), mas isso não impediu que o sistema brasileiro chegasse a um desequilíbrio estrutural (Amaro, 2010; MPS, 2015).

Na proposta atual de reforma da previdência social brasileira, além das mudanças nos critérios de elegibilidade, encontra-se estabelecido que uma lei disporá sobre normas gerais de responsabilidade na gestão de previdenciária (PEC 287/2016, art. 40, §23, inciso I), sob o argumento de que a realização de tais alterações se mostra indispensável e urgente para garantir o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações.

Iniciativas como essa trazem para o cenário nacional o debate sobre a necessidade de melhorias técnicas e administrativas, como as discussões promovidas pela International Social Security Association (ISSA), que entende que a boa governança é fundamental para a efetiva prestação da seguridade social (ISSA, 2011). Com esse objetivo, em novembro de 2010, a ISSA apresentou pela primeira vez o ISSA Good Governance Guidelines for Social Security Institutions, no World Social Security Forum. A recepção das diretrizes pelos participantes no evento encorajou a entidade expandir o projeto e desenvolver o ISSA Guidelines for Social Security Administration, publicado em 2013.

Entre as disposições do guia tem-se a definição de cinco princípios para a boa governança na seguridade social (accountability, transparência, previsibilidade, participação e dinamismo) e o desenvolvimento de um framework de governança tanto para os normalizadores quanto para os gestores de seguridade social, a partir de quatro grandes áreas de governança: sustentabilidade financeira, investimentos sólidos, cobertura e contribuições dos benefícios e gestão de recursos humanos e de tecnologia da informação e comunicação (ISSA, 2013).

No Brasil, em 2013, o Tribunal de Contas da União (TCU) trouxe a discussão sobre a governança no Setor Público ao apresentar o relatório sobre as contas do Governo da República, analisando, entre outros aspectos, aqueles essenciais ao bom desempenho da previdência social (TCU, 2014).

Posteriormente, em 2015, o Ministério da Previdência Social do Brasil editou o Caderno de Governança Corporativa, onde destaca a necessidade de compromisso com um modelo de

governança corporativa que envolva dirigentes e agentes públicos, trazendo propostas de mudanças quanto à inovação dos serviços e implementação de um planejamento estratégico para o período de 2016 a 2019 (MPS, 2015).

Nesse cenário, considerando que a boa governança é fundamental para a efetiva prestação da seguridade social, e que deve ser promovida e desenvolvida a segurança social em todo o mundo através de melhorias técnicas e administrativas, o presente estudo tem como objetivo apresentar como as diretrizes da International Social Security Association (ISSA) podem promover a adoção de princípios de boa governança na previdência social do Brasil.

Nesse sentido, foram analisados os propósitos do ISSA Guidelines for Social Security Administration (2013) e do Caderno de Governança Corporativa (2015), divulgado pelo Ministério da Previdência Social do Brasil, buscando atribuir inferência positiva entre os princípios e framework estabelecidos pela ISSA aos direcionadores estratégicos do caderno brasileiro.

Além desta introdução, o artigo possui quatro Seções. Na Seção 2, são apresentadas as regras gerais de organização e funcionamento da Previdência Social no Brasil, o mapa estratégico da governança no ambiente brasileiro e as diretrizes de boa governança na previdência social da ISSA. A metodologia do estudo é apresentada na Seção 3. Na Seção 4, estão as análises do estudo. Por fim, na Seção 5, são apresentadas as considerações finais, seguidas das referências utilizadas.

## **2. Referencial Teórico e Normativo**

### **2.1 Regras gerais de organização e funcionamento da previdência social no Brasil**

No Brasil, a previdência social, juntamente com a saúde e a assistência social, compõe a seguridade social, que é uma política pública de proteção à cidadania. Na prática, a previdência social serve para substituir a renda do segurado (contribuinte do sistema) quando da perda de sua capacidade laborativa, guardando o benefício correlação com as contribuições aportadas ao sistema.

O trabalhador perde a capacidade de trabalho quando sofre algum dos chamados riscos sociais: idade avançada, doença, invalidez, desemprego involuntário, maternidade, reclusão e morte (Morais, 2000). Na visão de Bertussi & Tejada (2003), o conceito de previdência social é como um seguro de contribuição mútua, para que haja o recebimento pelo segurado quando se fizer necessário, e que a sociedade (incluindo os empregadores) se solidariza com o indivíduo

trabalhador, cuja situação, quando em dificuldades, deixa de ser problema individual para constituir-se em responsabilidade social, ou seja, pública.

Lima & Guimarães (2016) ensinam que o regime geral de previdência social (RGPS), fundamentado no artigo 201 da Constituição Federal do Brasil, é de filiação obrigatória e de âmbito nacional, originalmente destinado aos trabalhadores do setor privado e aos funcionários públicos celetistas, e também àqueles servidores titulares de cargos efetivos não vinculados a regime próprio. Para Moraes (2000), o RGPS é uma política pública, de natureza contributiva, cuja finalidade é repor a renda do trabalho do beneficiário em caso de perda parcial ou total, definitiva ou temporária, de sua capacidade laborativa.

No Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a autoridade responsável pela administração dos pagamentos de benefícios do RGPS, embasada, além da Constituição Federal, nas Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991, sendo que a primeira trata da organização da Seguridade Social e a segunda discorre sobre o plano de benefícios da Previdência Social (TCU, 2014).

A “porta” de entrada do cidadão brasileiro ao RGPS é por meio das agências do INSS distribuídas em todo o Brasil. Por meio dos serviços ofertados por essa entidade é que o segurado e seus dependentes, se for o caso, podem receber os benefícios previstos em lei. O INSS é também operador dos benefícios assistenciais do idoso e do deficiente (benefício de prestação continuada), previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cujos recursos são oriundos do Tesouro Nacional (TCU, 2014).

Com relação ao regime de previdência do funcionalismo público brasileiro, denominado regime próprio de previdência social (RPPS), possui semelhanças com o RGPS, embora existam diferenças básicas (Amaro, 2010). O RPPS, conforme previsto no artigo 40 da Constituição Federal do Brasil, contempla os servidores públicos titulares de cargos efetivos civis da União, Estados e Municípios, e os militares dos Estados e do Distrito Federal. Lima e Guimarães (2016) apontam para a necessidade de o RPPS observar o equilíbrio financeiro e atuarial e, assim como o regime geral, também é de filiação obrigatória, funcionando como um seguro para utilização em situações de risco social e benefícios programados de aposentadoria.

Os RPPS devem assegurar ao servidor público, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão, sendo sua criação dependente de lei que disporá expressamente sobre tais benefícios que, no máximo, abrangerão os mesmos previstos para o RGPS (Lima & Guimarães, 2016). E devem ser administrados por uma unidade gestora única, responsável pelo

seu gerenciamento e operacionalização, ressaltando-se apenas as peculiaridades referentes à transferência dos militares das forças armadas para a inatividade (Constituição Federal/88, artigo 142, § 3º, inciso X).

O foco deste trabalho alcança tanto o RGPS como o RPPS, portanto, o conjunto da população economicamente ativa do País, ou seja, todo aquele trabalhador que exerce atividade remunerada, os servidores públicos titulares de cargos efetivos civis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os militares, e, ainda, o segurado facultativo, caracterizado como qualquer cidadão que mesmo sem exercer atividade remunerada queira contribuir para o sistema. Importante salientar que ambos os regimes de previdência social admitem previdência complementar (Lima & Guimarães, 2016), tópico que não será abordado no trabalho, cujo foco está no âmbito da previdência social.

Entre os benefícios assegurados pelo Sistema Brasileiro de Previdência Social estão a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, idade avançada e proteção à maternidade. No Brasil, nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo oficial estabelecido no País (art. 201 da Constituição Federal de 1988).

Os benefícios previdenciários podem ser classificados em benefícios programáveis e não programáveis. Os benefícios programáveis são aqueles que surgem pelo cumprimento de requisitos não aleatórios de elegibilidade, enquadrando-se os benefícios da aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e especial, cujos termos iniciais podem ser previstos com antecipação. Já os benefícios não programáveis são aqueles cujos fatos geradores são aleatórios, sendo impossível prever seu início, são a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, o salário-maternidade e a pensão por morte, que possui caráter substitutivo do rendimento do segurado, e o auxílio-acidente, que indeniza a perda parcial de capacidade de trabalho (OIT, 2012).

Moraes (2000) aponta a importância de compreender as lógicas das características e particularidades de cada um dos benefícios mencionados, conforme sua natureza programável ou não programável, temporária ou definitiva, substitutiva de renda total, parcial ou não substitutiva de renda. De acordo com o pesquisador, essas características gerais são fundamentais não apenas para o desenho de mecanismos equilibrados financeira e atuarialmente de custeio dos benefícios, mas, também, para o desenho racional dos

procedimentos operacionais de reconhecimento de direitos, concessão e manutenção de benefícios.

## **2.2 Mapa estratégico da governança na previdência social no Brasil**

Em 2013, o TCU elegeu a governança pública como tema para definir e delinear os trabalhos especiais que compuseram o relatório de prestação de contas do governo central brasileiro, utilizando uma abordagem destinada a avaliar as condições de governança pública de forma a direcionar os esforços de fiscalização para as áreas de maior risco na ação estatal (TCU, 2014).

Na elaboração de seu relatório, o TCU buscou seguir uma linha consistente de autores e instituições, objetivando uma compreensão abrangente e também funcional do conceito de governança pública, trazendo como citação o documento intitulado “Governance and Development”, publicado pelo Banco Mundial em 1992, que define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país”. Na visão da entidade, a boa governança é um complemento essencial para políticas econômicas sólidas (World Bank, 1992).

Em seu relatório o TCU destaca que a “boa governança depende da qualidade do ambiente institucional em que se realiza o ciclo de políticas públicas e do modo pelo qual, e em benefício de quem, esse ciclo é operacionalizado”, reafirmando que a “boa governança constitui papel relevante para a busca pela excelência na gestão pública nas diversas áreas de atuação estatal”.

Sobre aspectos centrais da estrutura de governança no campo da Previdência Social, verificaram-se problemas relativos, por exemplo, ao não cumprimento das metas do Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX) e à estrutura de pessoal da autarquia, com uma concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos (TCU, 2014).

Na análise efetuada destacou-se a questão da sustentabilidade da Previdência, cujos impactos, segundo o órgão, poderão afetar a capacidade de desenvolvimento do Brasil nas próximas décadas. O relatório apresenta o déficit não tem diminuído no RGPS: em 2013 o resultado foi deficitário em R\$ 49,9 bilhões, sobretudo devido ao pagamento de benefícios no meio rural, como uma projeção do déficit atuarial para o exercício de 2050 ultrapassando o montante de R\$ 3 trilhões (TCU, 2014).

No caso do RPPS, o déficit atuarial se manteve em torno de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2004 a 2010, com pico de crescimento nos anos de 2011 (31,4%) e 2012 (33,6%) e queda em 2013 (27,1%), indicando como as insuficiências financeiras podem afetar o equilíbrio desses regimes no longo prazo (Reis, Lima & Wilbert, 2015).

Soma-se aos problemas identificados acima o fato de o Brasil estar passando por uma transição demográfica, ou seja, com taxas mais baixas de fecundidade e de mortalidade e maior esperança de vida, levando ao estreitamento da base da pirâmide etária, afetando tanto a base de arrecadação previdenciária quanto a de despesa (MPS, 2015; Lima, 2013; Afonso, Zylbertajn, 2017).

Conforme estudos e projeções do IBGE (2013) estima-se que a população idosa brasileira passe de 20 milhões de pessoas com 60 anos ou mais para cerca de 73,5 milhões em 2060. Em termos proporcionais, no mesmo período, a participação dos idosos na população total deverá passar de 10% para cerca de 30%. Hoje, uma em cada dez pessoas é idosa, sendo que em 2060 essa proporção será de uma para três (MPS, 2015).

Tendo em vista que a sustentabilidade dos regimes de previdência é um dos grandes objetivos perseguidos pelas instituições envolvidas em sua gestão, todos os servidores e dirigentes do Ministério da Previdência Social e entidades vinculadas foram convidadas a fazer parte do modelo de governança corporativa e da execução do Plano Estratégico 2016-2019, que combina um conjunto de medidas visando a melhoria na qualidade dos atendimentos e a sustentabilidade dos regimes previdenciários, cuja iniciativa resultou na publicação do Caderno de Governança Corporativa do Ministério da Previdência Social, editado em 2015.

Cabe destacar que dentre as medidas para a sustentabilidade dos regimes de previdência está a revisão das regras de concessão de pensão e de idade mínima para a aposentadoria, o combate às fraudes, o maior fortalecimento do fator acidentário previdenciário (FAP), a melhoria contínua na supervisão dos fundos de pensão e dos RPPS (MPS, 2015).

O Caderno de Governança Corporativa do Ministério da Previdência Social também destaca a necessidade do compromisso com um modelo de governança que envolva dirigentes e agentes públicos, dedicado aos serviços que são prestados à sociedade, com a finalidade de garantir a efetividade na gestão, e, também, na comunicação com as partes interessadas e na avaliação de desempenho institucional.

Os investimentos em mecanismos de governança impulsionados pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), criado pelo Governo brasileiro com a



finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, buscou fortalecer a institucionalização do modelo de governança na previdência social, que vem se consolidando à medida que se adotem estratégias de valor público e de institucionalização de instrumentos de gestão. Para isto, a estrutura de governança da previdência social baseia-se no ciclo de governança: avaliação, direcionamento e monitoramento; e no ciclo de gestão: planejamento, execução, controle e ação corretiva, adotando-se a metodologia Balanced Scorecard (BSC) para a implementação do Plano Estratégico 2016-2019 (MPS, 2015).

Neste Plano Estratégico estabelecido pelo Ministério da Previdência Social, foram identificados os seguintes direcionadores estratégicos: fortalecimento da proteção social; ampliação e fidelização; excelência do atendimento e controle social; efetividade na supervisão; inovação institucional; gestão estratégica de pessoas e modernização da infraestrutura e otimização de recursos (MPS, 2015).

Entre os objetivos estratégicos estabelecidos pelo Plano, destacam-se: fortalecimento das ações de inclusão e manutenção do cidadão no sistema previdenciário; garantia da melhoria da qualidade dos serviços previdenciários; fomento na sustentabilidade dos regimes previdenciários; garantia do acesso à informação de forma transparente e tempestiva e a comunicação efetiva com a sociedade; fortalecimento dos controles internos administrativos, do combate às fraudes, da gestão de riscos e da segurança institucional e aperfeiçoamento da aplicação dos recursos (MPS, 2015).

Para atingir esses objetivos, definiu-se como missão “garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com objetivo de promover o bem-estar social”. Como visão de futuro, estabeleceu-se “ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários, pela excelência na gestão, cobertura e atendimento”. Destacando-se também quatro valores: Ética; Respeito; Segurança e Transparência (MPS, 2015)

No Caderno de Governança Corporativa do Ministério da Previdência Social também é possível observar a preocupação com o princípio do dinamismo, o destaque para ajustes no planejamento estratégico e para o envolvimento de dirigentes e agentes públicos e também a comunicação com as diversas partes interessadas (MPS, 2015).

---

### 2.3 Manual da ISSA - guidelines on good governance

Fundada em 1927, a ISSA reúne mais de 330 organizações de seguridade social em 158 países, e seu secretariado tem sede na Organização Internacional do Trabalho (OIT), em Genebra. Seu objetivo é promover a excelência na administração da seguridade social, através de diretrizes profissionais, conhecimento especializado, serviços e apoio que permitam aos seus membros desenvolver sistemas e políticas de seguridade social dinâmicos em todo o mundo (ISSA, 2013).

Segundo Musalem e Ortiz (2011), a ISSA, por meio de um banco de dados, coleta e compartilha boas práticas das organizações de previdência social, com o objetivo de melhorar administrativamente as capacidades operacionais, bem como apoiar a prestação eficiente e eficaz de programas previdenciários. De acordo com os pesquisadores, mecanismos análogos aos descritos no guia de boa governança da ISSA podem ser expandidos e aplicados para criar um ambiente que seja propício à boa governança na gestão previdenciária.

A ISSA define governança como a maneira pela qual a autoridade investida utiliza seus poderes para o alcance dos objetivos de uma instituição de seguridade social. Para a associação, a boa governança implica que o exercício da autoridade investida seja responsável, transparente, previsível, participativo e dinâmico, e que é fundamental para a prestação de serviços eficazes devendo constituir uma prioridade das instituições de seguridade social.

Neste contexto, a ISSA (2013) define cinco princípios para a boa governança na seguridade social: accountability, transparência, previsibilidade, participação e dinamismo.

- a) Accountability se refere à supervisão sobre os gestores, com a possibilidade de aplicação de sanções. Em um sistema de previdência social, há um grande número de pessoas dependentes, envolvendo vultosas quantias de recursos, deste modo é essencial certificar-se de que as salvaguardas garantam alcance das metas e que a legislação reduza a assimetria de informação;
- b) Transparência é a disponibilidade e acessibilidade de informações completas, precisas e oportunas para assegurar que os interessados saibam do real estado do programa de previdência social. Ademais, a transparência no processo de tomada de decisão promove a honestidade, integridade e competência, desencorajando erros e fraudes. Portanto, a clareza e a simplicidade das regras, sistemas e processos ajudam a limitar discricionariedade na administração do programa;

- c) Previsibilidade refere-se à clareza das normas em relação aos direitos e deveres dos beneficiários e dos gestores, nesse sentido, evitam-se mudanças súbitas que possam comprometer seriamente a credibilidade do programa;
- d) Participação refere-se ao envolvimento eficaz de partes interessadas para assegurarem à proteção dos seus interesses. Assim, a participação efetiva depende do acesso à informação e da capacidade das partes interessadas de entender e agir sobre tais informações;
- e) Dinamismo atribui a boa governança à capacidade de criar um ambiente favorável à inovação, mantendo a organização engajada e voltada para o futuro, pronta para as oportunidades e preparada para enfrentar riscos e desafios. Os programas de reforma da seguridade social são necessários para responder às necessidades da sociedade.

A partir destes cinco princípios, a ISSA desenvolveu um framework de governança tanto para os normalizadores quanto para os gestores de seguridade social, a partir de quatro grandes áreas de governança: sustentabilidade financeira, investimentos sólidos, cobertura e contribuições dos benefícios e gestão de recursos humanos e de tecnologia da informação e comunicação (ISSA, 2013).

A manutenção da sustentabilidade financeira no longo prazo é uma responsabilidade primária, com a finalidade de entregar aos beneficiários os recursos devidos, de equilibrar o fluxo de contribuições e investimentos de renda e controlar as despesas operacionais necessárias à administração do programa. De acordo com as regras prudenciais básicas, tais como a rentabilidade, segurança, liquidez e diversificação, os investimentos devem ser sólidos. Deve-se ter conhecimento técnico para averiguar e decidir sobre propostas de investimentos com profissionais qualificados e especialistas.

Em relação à cobertura e contribuições dos benefícios, observa-se que a origem das instituições de seguridade social é justamente administrar os direitos e as obrigações dos beneficiários. Portanto, extensão de cobertura, cobrança de contribuições, adequação de benefícios, e prevenção à fraude e à corrupção devem ser capazes de manter a integridade e a eficiência do sistema, garantindo o equilíbrio e gerenciando as contas inadimplentes.

A gestão de recursos humanos é a chave para a gestão bem-sucedida de qualquer organização e inclui planejamento, avaliação de mérito e de desempenho e formulação de um código de ética. Na gestão de recursos de tecnologia da informação e comunicação, as principais questões operacionais se referem à integridade da base de dados, à avaliação de investimentos

em novas tecnologias, à adequação de sistemas existentes e a integridade e rentabilidade dos sistemas de backup.

As orientações da ISSA são voltadas para as seguintes diretrizes a serem observadas pelas instituições de seguridade social:

- a) Planejamento estratégico, cuja finalidade é o melhor posicionamento da instituição no futuro;
- b) Gestão de Risco Operacional, destacando-se a clareza na identificação da autoridade e alinhamento e coordenação das atividades de gestão de risco em toda a instituição para evitar lacunas e a duplicação de esforços;
- c) Auditoria Interna de Operações, cujas atividades são: formulação de um código de auditoria interna, comunicação entre o auditor interno e atuário (evitando sempre conflito entre independências), avaliação periódica de desempenho e garantia de qualidade da auditoria interna e monitoramento da implementação das conclusões e recomendações da auditoria;
- d) Solidez atuarial: as medidas atuariais devem ser bem definidas e documentadas para aumentar a responsabilização, a transparência e a previsibilidade. Além disso, devem ser realizados estudos atuariais regulares para monitorar a sustentabilidade, as taxas de contribuição devem ser definidas de acordo com os benefícios prometidos e os retornos devem ser estabelecidos sobre investimentos para apoiar a sustentabilidade financeira;
- e) Prevenção e controle da corrupção e fraude no recolhimento das contribuições e no pagamento dos benefícios;
- f) Padrões de serviço aos beneficiários, através de um serviço de qualidade no recolhimento das contribuições e no pagamento dos benefícios e no desenvolvimento de novos serviços;

g) Políticas de Recursos Humanos: as políticas de recursos humanos, regras e regulamentos da instituição devem ser justas, imparciais, bem definidas, documentadas e amplamente divulgadas, promovendo condições de trabalho dignas. O pessoal deve ser avaliado regularmente, com foco no desenvolvimento contínuo da melhoria das competências e da formação de funcionários, identificando, desenvolvendo e retendo funcionários talentosos para garantir funcionários leais à instituição. Ademais, deve se buscar um plano de sucessão dos gestores baseado na transparência.

h) Políticas de Recursos de tecnologia da informação e comunicação: os investimentos em tecnologia da informação e comunicação devem condizer com as necessidades de curto e médio prazo alinhadas com o plano estratégico.

Conforme Zamani & Evin (2016), apesar de serem apenas diretrizes, as soluções dadas através de publicações e pesquisas da ISSA são úteis, visto que as iniciativas deste organismo internacional, ao buscar ampliar a cobertura e aumentar o nível de segurança social, tiveram efeitos práticos. Desta forma, os países membros devem considerar a eficiência dos serviços sociais, por meio de transparência e normatização clara a respeito da gestão da previdência social.

### **3. Metodologia**

O artigo se desenvolve em um ensaio teórico que, segundo Boava, Macedo & Sete (2012), é algo sob um olhar inabitual. Para Meneghetti (2011), o ensaio é um importante recurso para ampliar a interdisciplinaridade e promover a construção de saberes diversos por meio da relação intersubjetiva. No entendimento de Sanseverino (2004), o ensaio surge da reflexão solitária, de alguém que olha atentamente para seu objeto por diferentes ângulos.

A natureza da pesquisa será qualitativa, que, de acordo com Denzin & Lincoln (2006), é a atividade situada que localiza o observador no mundo, consistindo em um conjunto de práticas materiais e interpretativas. Os aspectos essenciais da pesquisa qualitativa consistem, segundo Flick (2008), no reconhecimento e análise de diferentes perspectivas, na reflexão dos

pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte de um processo maior de produção do conhecimento e na variedade de abordagens possíveis.

Os critérios centrais da pesquisa qualitativa, de acordo com Flick (2008), estão em determinar se as descobertas estão bem embasadas, se os métodos foram bem selecionados, assim como a flexibilidade e relevância dos procedimentos.

Quanto aos aspectos procedimentais, foram analisados os propósitos do ISSA Guidelines for Social Security Administration (2013) e do Caderno de Governança Corporativa (2015), divulgado pelo Ministério da Previdência Social do Brasil, buscando atribuir inferência positiva entre os princípios e framework estabelecidos pela ISSA aos direcionadores estratégicos do caderno brasileiro.

#### **4. Análises do Estudo**

Conforme já exposto, no Caderno de Governança Corporativa do Ministério da Previdência Social do Brasil afirma-se que a previdência brasileira passa por mudanças significativas quanto à inovação dos serviços e implementação de planejamento estratégico integrado, desde 2003, sendo que a institucionalização do modelo de governança corporativa, trouxe a integração entre os órgãos envolvidos no sistema de Previdência Social, com o intuito de fortalecer o compromisso com a sociedade brasileira (MPS, 2015).

Por meio de um plano estratégico institucional elaborado para os anos de 2016-2019, o Caderno de Governança Corporativa do Ministério da Previdência Social do Brasil identificou alguns direcionadores estratégicos a serem seguidos pelas instituições envolvidas na gestão da previdência social brasileira, pontuados a seguir:

- i. Fortalecimento da proteção social;
- ii. Ampliação e fidelização;
- iii. Excelência do atendimento e controle social;
- iv. Efetividade na supervisão;
- v. Inovação institucional;
- vi. Gestão estratégia de pessoas;
- vii. Modernização da infraestrutura e otimização de recursos.

Registre-se que de acordo com o Governo brasileiro a definição, a institucionalização do modelo de governança corporativa e do plano estratégico se deu mediante um intenso processo de inovação dos serviços e da formulação da estratégia institucional para os anos de 2016-2019, que envolveu a alta direção e equipes especializadas das unidades do Ministério da Previdência Social e também de suas entidades vinculadas.

Na visão do MPS, esse caderno representa um importante amadurecimento institucional e um significativo avanço na governança da política de previdência, uma vez que estabelece uma única orientação estratégica que envolve não só a visão do Ministério da Previdência Social, mas também de suas entidades vinculadas (MPS, 2015).

Ademais, para o Ministério, os seguintes objetivos estratégicos devem ser destacados na constituição do plano: o fortalecimento das ações de inclusão e manutenção do cidadão no sistema previdenciário; a garantia da melhoria da qualidade dos serviços previdenciários; o fomento na sustentabilidade dos regimes previdenciários; a garantia do acesso à informação de forma transparente e tempestiva e a comunicação efetiva com a sociedade; o fortalecimento dos controles internos administrativos, do combate às fraudes, da gestão de riscos e da segurança institucional; e o aperfeiçoamento da aplicação dos recursos (MPS, 2015).

Da perspectiva da ISSA, conforme já descrito, o objetivo é promover a excelência na administração da seguridade social, através de diretrizes profissionais, conhecimento especializado, serviços e apoio que permitam aos seus membros desenvolver sistemas e políticas de seguridade social mais dinâmicas em todo o mundo (ISSA, 2013). Em 2013, a ISSA produziu um documento (ou guia) sobre boa governança, que objetiva prover uma compreensão prática em boa governança para instituições de seguridade social, documento denominado “ISSA Guidelines for Social Security Administration”.

A ISSA Guidelines for Social Security Administration define governança como a maneira pela qual a autoridade investida utiliza seus poderes para o alcance dos objetivos de uma instituição de seguridade social. Nesse sentido, o guia traz que a boa governança implica no exercício, pela autoridade investida, de princípios como a transparência, a participação, accountability, previsibilidade e o dinamismo (ISSA, 2013). Esses foram os cinco princípios para boa governança definidos pela associação.

A partir destes princípios, a ISSA desenvolveu um framework de governança tanto para os normalizadores quanto para os gestores de seguridade social, a partir de quatro grandes áreas de governança: sustentabilidade financeira, investimentos sólidos, cobertura e contribuições

dos benefícios, gestão de recursos humanos e de tecnologia da informação e comunicação. As orientações da ISSA Guidelines for Social Security Administration são voltadas para algumas diretrizes específicas a serem observadas pelas instituições de seguridade social, a saber:

- a) Planejamento estratégico;
- b) Gestão de Risco Operacional;
- c) Auditoria Interna de Operações;
- d) Solidez atuarial;
- e) Prevenção e controle da corrupção e fraude nas contribuições e nos benefícios;
- f) Padrões de serviço aos beneficiários;
- g) Políticas de Recursos Humanos;
- h) Políticas de Recursos de tecnologia da informação e comunicação.

Musalem e Ortiz (2011) entendem que mecanismos análogos aos descritos no guia de boa governança da ISSA podem ser expandidos e aplicados para criar um ambiente que seja propício à boa governança na gestão previdenciária.

Na sequência, foram confrontados os propósitos do ISSA Guidelines for Social Security Administration (2013) e do Caderno de Governança Corporativa (2015), divulgado pelo Ministério da Previdência Social do Brasil, buscando atribuir inferência positiva entre os princípios e framework estabelecidos pela ISSA aos direcionadores estratégicos do caderno brasileiro, conforme Tabela 1.

**Tabela 1** Adoção de Princípios de Boa Governança na Previdência Social do Brasil a partir das Diretrizes da ISSA

Diretrizes ISSA		Impactos Esperados na Previdência Social do Brasil
Diretriz	Detalhamento	
Planejamento estratégico	Melhor posicionamento da instituição no futuro.	Inovação institucional; Fortalecimento da visão institucional por meio de intenso processo de inovação institucional.
Gestão de Risco Operacional	Clareza na identificação da autoridade.	Efetividade na supervisão; Garantir a identificação dos riscos que a instituição enfrenta.
	Alinhar e coordenar as atividades de gestão de risco em toda a instituição para evitar lacunas e a duplicação de esforços.	Implementação de políticas e medidas para enfrentar os riscos que surgem das atividades de seguridade social.



Auditoria Interna de Operações	Formulação de um código de auditoria interna.	Efetividade na supervisão; Responsabilidade no gerenciamento de sistemas.
	Comunicação entre o auditor interno e atuário, evitando sempre conflito entre independências.	Aprimorar os sistemas de controle.
	Avaliação periódica de desempenho e garantia de qualidade da auditoria interna.	Revisões independentes e objetivas de políticas, operações, sistemas e procedimentos.
	Monitoramento da implementação das conclusões e recomendações da auditoria.	Verificar e certificar o cumprimento de todas as leis, regras e regulamentos pertinentes.
Solidez atuarial	As medidas atuariais devem ser bem definidas e documentadas para aumentar a responsabilização, a transparência e a previsibilidade.	Otimização de recursos; Garantir a relação custo-benefício da administração do programa de seguridade social.
	Devem ser realizados estudos atuariais regulares para monitorar a sustentabilidade.	Manter um nível adequado de financiamento.
	As taxas de contribuição devem ser definidas de acordo com os benefícios prometidos.	Entregar os benefícios prometidos aos membros beneficiários do regime.
	Estabelecer os retornos sobre investimentos para apoiar a sustentabilidade financeira.	Equilibrar o ingresso de contribuições com a saída de pagamentos de benefícios.
Prevenção e controle da corrupção e fraude nas contribuições e nos benefícios	Proteção da instituição contra todas as formas de corrupção e fraude no recolhimento das contribuições e no pagamento dos benefícios.	Fortalecimento da proteção social; Proteger as instituições para que não percam credibilidade e não haja um enfraquecimento ou retirada de recursos.
Padrões de serviços aos beneficiários	Fornecer um serviço de qualidade no recolhimento das contribuições e no pagamento dos benefícios.	Excelência do atendimento e controle social; Ampliação e fidelização; A administração eficiente e a prestação de serviços de qualidade, reforçam a credibilidade da instituição e aumentam o apoio dos beneficiários.
	Melhorar e desenvolver novos serviços para os beneficiários.	

Políticas de Recursos Humanos: desenvolvimento, retenção e sucessão	As políticas de recursos humanos, regras e regulamentos da instituição devem ser justas, imparciais, bem definidas, documentadas e amplamente divulgadas.	Gestão estratégica de pessoas; Garantir que os talentos, experiências e capacidades sejam utilizados como instrumentos para uma organização mais eficiente e dinâmica.
	O pessoal deve ser avaliado regularmente.	
	Desenvolvimento contínuo da melhoria das competências e da formação de funcionários.	Promover continuamente uma política de recursos humanos que desenvolva as competências e inspire lealdade. Treinamento, orientação e desenvolvimento como chave para uma governança bem sucedida.
	Identificar, desenvolver e reter funcionários talentosos.	
Promover condições de trabalho dignas.		
	Garantir funcionários leais à instituição.	
Políticas de Recursos de tecnologia da informação e comunicação	Os investimentos em tecnologia da informação e comunicação devem condizer com as necessidades de curto e médio prazo alinhadas com seu plano estratégico.	Modernização da infraestrutura; Dar suporte a programas informacionais que garantam a administração e operacionalização dos sistemas. Avaliação ex-post e manutenção de infraestruturas de comunicação.

Fonte: elaboração própria a partir da análise do ISSA Guidelines for Social Security Administration (2013) e do Caderno de Governança Corporativa (2015),

Entende-se que os normativos da ISSA visam atingir o maior número de instituições de previdência social, já que reúne mais de 330 organizações de seguridade social em 158 países, visando promover a excelência na administração da seguridade social. Nesse sentido, acredita-se que o Brasil, como um dos membros da ISSA, utilize de mecanismos análogos aos descritos no guia de boa governança da ISSA, expandindo e aplicando as diretrizes para a previdência social do Brasil.

Observou-se que a ISSA coleta e compartilha boas práticas das organizações de previdência social, apoiando administrativamente as atividades das suas instituições-membro de seguridade social, e também que todas as diretrizes da ISSA podem ser relacionadas com direcionadores estratégicos do caderno de governança corporativa da

previdência social do Brasil, revelando que o guia da ISSA é um importante instrumento que auxilia no fortalecimento da previdência social brasileira.

De acordo com o guia, a diretriz planejamento estratégico perpassa pelo desenvolvimento de uma visão da instituição, e possui a finalidade de melhorar o posicionamento da instituição no futuro. Na formulação da estratégica da Previdência Social brasileira, o Caderno de Governança da Previdência Social do Brasil (MPS) destaca que o planejamento estratégico se deu mediante um intenso processo de inovação institucional.

A gestão de risco operacional, que visa alinhar e coordenar atividades em toda a instituição para evitar lacunas e a duplicação de esforços, vai ao encontro do direcionador estratégico de efetividade na supervisão, assim como a auditoria interna de operações, que busca a efetiva comunicação e avaliação periódica de desempenho e o constante monitoramento da gestão, que necessita de uma efetiva supervisão.

A solidez atuarial e a prevenção e controle da corrupção e fraude nas contribuições e nos benefícios, estão embasadas na tentativa desenvolver políticas e ações voltadas ao equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS e dos RPPS. Assim, para garantir a solvência das entidades de previdência social, se faz necessária a busca por uma otimização de recursos e efetividade na supervisão da gestão.

Os padrões de serviços aos beneficiários, baseados na simplificação e na comunicação efetiva, proporcionam qualidade do atendimento ao cidadão e garantem o acesso à informação e aos serviços de forma transparente e tempestiva, passando pela busca da excelência do atendimento e controle social, assim como pelo fortalecimento da proteção social.

As políticas de recursos humanos visam incrementar a capacitação continuada, gerencial e profissional, com base no conhecimento técnico, proatividade e comprometimento com os objetivos institucionais, além de conscientizar os servidores acerca da responsabilidade socioambiental, incentivando-os a participar ativamente. Entende-se que essa diretriz se relaciona com uma ideia de estratégica de pessoas e modernização da infraestrutura, pois a ideia central é o desenvolvimento contínuo da melhoria das competências e da formação de funcionários.

Por fim, como instrumento para a garantia de direitos e alcance à proteção social, as políticas de recursos de tecnologia da informação e comunicação, tanto o manual da ISSA

quanto o Caderno de Governança da Previdência Social do Brasil, trazem que o caminho é o fortalecimento de mecanismos de acesso à informação com foco no cidadão, ampliando a oferta de serviços previdenciários junto à sociedade por meio de diversos canais de relacionamento, fomentando e intensificando a utilização de canais remotos na prestação de serviços.

## **5. Considerações Finais**

O presente estudo teve como objetivo apresentar como as diretrizes da International Social Security Association (ISSA) podem promover a adoção de princípios de boa governança na previdência social do Brasil, a partir da análise e dos propósitos do ISSA Guidelines for Social Security Administration (2013) e do Caderno de Governança Corporativa (2015), divulgado pelo Ministério da Previdência Social do Brasil.

A revisão da literatura mostrou que a governança pode ser vista como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, e que a boa governança constitui papel relevante para a busca pela excelência na gestão pública nas diversas áreas de atuação estatal. No âmbito da previdência, a governança se constitui pela forma como uma autoridade investida utiliza seus poderes para atingir as finalidades de uma instituição de seguridade social, começando com a legislação que define os poderes e as responsabilidades atribuídos à autoridade.

Em seu ISSA Guidelines for Social Security Administration, a ISSA explora que uma boa governança implica no exercício de princípios como a transparência, a participação, accountability, previsibilidade e o dinamismo. A partir destes princípios, a ISSA desenvolveu um framework de governança tanto para os normalizadores quanto para os gestores de seguridade social, a partir de quatro grandes áreas de governança: sustentabilidade financeira, investimentos sólidos, cobertura e contribuições dos benefícios, gestão de recursos humanos e de tecnologia da informação e comunicação. As orientações da ISSA são voltadas a algumas diretrizes específicas a serem observadas pelas instituições de seguridade social.

No Brasil, ao publicar em 2015 o Caderno de Governança Corporativa, o Ministério da Previdência Social destaca a necessidade do compromisso com um modelo de governança que envolva dirigentes e agentes públicos, dedicado aos serviços que são

prestados à sociedade, com a finalidade de garantir a efetividade na gestão, e também na avaliação de desempenho institucional.

A partir da análise dos propósitos e questões do ISSA Guidelines for Social Security Administration (2013) e do Caderno de Governança Corporativa (2015) divulgado pelo Ministério da Previdência Social do Brasil, verificou-se que a ISSA coleta e compartilha boas práticas das organizações de previdência social, apoiando administrativamente as atividades das suas instituições-membro de seguridade social, e que todas as diretrizes da ISSA podem ser relacionadas com direcionadores estratégicos do Caderno de Governança Corporativa da previdência social do Brasil, revelando que o guia da ISSA pode se apresentar como um importante instrumento para o fortalecimento da previdência social brasileira.

Para futuras pesquisas recomenda-se analisar o impacto da aplicação das normas da ISSA sobre a governança de instituições de seguridade social em outros países. Também pode ser realizado estudo sobre o desenvolvimento da governança na área de previdência social a nível internacional.

## **Referências**

Afonso, L. E., & Zylberstajn, H. (2017). Uma Avaliação dos Impactos Distributivos da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 - Sobre os Benefícios Programáveis de Aposentadoria do RGPS.

Amaro, M. N. (2010). A previdência social e a sustentação das finanças públicas: a atuação do poder legislativo. id/496919.

Bertussi, L. A. S., & Tejada, C. A. (2003). Conceito, estrutura e evolução da previdência social no Brasil. *Teoria e Evidência Econômica*, 11(20), 27-55.

Boava, D. L. T., Macedo, F. M. F., & Sette, R. D. S. (2012). Contribuições do ensaio teórico para os estudos organizacionais. *Encontro de estudos organizacionais da ANPAD*, 7.

Da Previdência Social, M. (2015). *Caderno de Governança Corporativa*. Brasília: MPS.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2006). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teoria e abordagens* (SR Netz, Trad.). Porto Alegre, RS: Artmed.[Links].

Fagnani, E. (2008). *Previdência Social e desenvolvimento econômico*. Campinas: IE/UNICAMP, fevereiro de.

- Federal, S. (1988). Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: Senado.
- Flick, U. (2008). Introdução à Pesquisa Qualitativa-3. Artmed Editora.
- Lima, D. V. D. & Guimarães, O. G. (2016). A Contabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social. São Paulo: Atlas.
- Lima, D. V. D. (2013). A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do modelo de financiamento do regime geral de previdência social.
- Meneghetti, F. K. (2011). O que é um ensaio-teórico?. RAC-Revista de Administração Contemporânea, 15(2).
- Moraes, M. V. E. D. (2000). Lei de responsabilidade fiscal: a lei de responsabilidade fiscal e a previdência dos servidores públicos municipais.
- Musalem, A. R., & Ortiz, M. D. (2011). Governance and social security: Moving forward on the ISSA good governance guidelines. International Social Security Review, 64(4), 9-37.
- Najberg, S., & Ikeda, M. (1999). Previdência no Brasil: desafios e limites. A economia brasileira nos anos, 90(1), 261-290.
- OIT Organização Internacional do Trabalho. (2012). As boas práticas brasileiras em seguridade social, volume 1. Brasília: OIT, 143p.
- Pinheiro, V. C., Silva, D. G. P., & Júnior, H. P. R. de C. (2000). A Previdência Social na Lei de Responsabilidade Fiscal: Principais Pontos. Informe de Previdência Social – fevereiro de.
- Reis, C. E. dos; Lima, D. V. de & Wilbert, M. D. (2015). Impacto do Registro Contábil da Provisão Matemática Previdenciária dos Servidores Públicos Federais no Balanço Geral da União. IN: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 15º, São Paulo. Anais... São Paulo: USP.
- Sanseverino, A. M. V. Pequenas notas sobre a escrita do ensaio. História Unisinos.
- Silva, A. A. D. (2004). A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. São Paulo em perspectiva, 18(3), 16-32.
- Social Security Association, I. (2013) Good Governance Guidelines. Genebra: ISSA.
- Social Security Association, I. (2011) Good Governance Guidelines for Social Security Institutions. Genebra: ISSA.
- Tafner, P., & Giambiagi, F. (2011). Previdência social: Uma agenda de reformas. Brasil: A nova agenda social.

Tribunal, D. C. D. U. (2014). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU.

Tribunal, D. C. D. U. (2014). Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República—Exercício de 2013. Brasília: TCU.

World Bank. (1992), Governance and Development. Washington, World Bank, abril.  
Zamani, S. G., & Evin, A. A. (2016). International Guarantee for Social Security Rights. Mediterranean Journal of Social Sciences, 7(5 S1), 55.

Zylberstajn, H., Afonso, L. E., & Portela Souza, A. (2006). Reforma da Previdência Social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil. Revista Contabilidade & Finanças-USP, 17(2).