

## PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SEUS REFLEXOS NA CIDADANIA

**AURO HADANO TANAKA**

Mestrando na UNIFESP

**YVETE FLAVIO DA COSTA**

Professora Doutora na UNESP

### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a evolução do sistema de previdência social da origem até a criação e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência no Brasil, bem como os seus reflexos no exercício da cidadania. O desenvolvimento de um sistema previdenciário é uma consequência lógica do desenvolvimento dos direitos humanos e civis e representa um importante exemplo de direito à cidadania. À medida que uma sociedade se desenvolve as necessidades de seus cidadãos se modificam e diversificam, implicando em um aprimoramento de todas as demais áreas das ciências para atender tais necessidades. Adotando uma visão mais humanista, é imprescindível valorizar cada indivíduo como um importante elemento constitutivo da sociedade. Sendo assim, verifica-se a necessidade de amparar adequadamente cada indivíduo que participou ativamente do desenvolvimento dessa sociedade, garantindo-lhe recursos para se manter no ocaso de sua vida, quando diminuirá sua capacidade produtiva. No caso dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que cuidam essencialmente da previdência dos servidores públicos, está havendo uma revisão da forma como deve ser estabelecida e gerida sua previdência, tentando-se equilibrar o seu caráter retributivo (por todo trabalho prestado) com o orçamento público necessário para sua manutenção. Uma correta administração dos fundos de pensão dos servidores públicos, além de constituir um importante elemento de valorização humana desses servidores, também acarretará uma diminuição desse encargo atribuído ao Estado, podendo o orçamento público ser utilizado de forma mais eficiente em favor da população, o que constituirá claro instrumento de exercício de cidadania.

**Palavras-Chave:** Previdência social. Regime Próprio de Previdência (RPPS). OCDE. Servidor público. Cidadania.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the evolution of the Social Security from its origins to the operation of the Own System of Social Security in Brazil as well as its reflexes on the exercise of citizenship. The development of a social security system is the logical consequence of the development of human and civil rights and represents an important example of the right to the citizenship. As a society develops, its citizens needs also change and diversify, which implicates the need to improve many areas of science to attend these needs. Adopting a more humanistic point of view, it is indispensable to value each individual as an important element of the society. Therefore, it is necessary to properly support each individual that has actively taken part in the development of this society, guaranteeing the resources necessary to maintain himself at the dawn of his life when his productive workforce will be diminished. As to the Own System of Social Security (RPPS in Portuguese), that treat essentially of the public workers social security, there is a revision of the ways is should be established and administrated by the Social Security, trying to balance its retributive character (for all the done) with the public budget needed to his maintenance. A proper administration of the pension funds of the public labors, besides serving as an important means to value these workers, will also diminished this States burden allowing the public budget to be used in a more efficient form in favor of the population, which will be a certain instrument of exercising citizenship.

**Keywords:** Social Security. Own System of Social Security (RPPS in Portuguese). OCDE. Public Labor. Citizenship.

## Introdução

Assim o Ministério da Defesa Social define a política pública de assistência social em sua página na Internet<sup>[1]</sup>:

“A assistência social, política pública não contributiva, é dever do Estado e direto de todo cidadão que dela necessitar. Entre os principais pilares da assistência social no Brasil estão a Constituição Federal de 1988, que dá as diretrizes para a gestão das políticas públicas, e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações.

A Loas determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou, então, a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUS). Cumprindo essa deliberação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implantou o SUS, que passou a articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

O SUS organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos – enfim, a todos que dela necessitarem. As ações são baseadas nas orientações da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004.

A gestão das ações socioassistenciais segue o previsto na Norma Operacional Básica do Suas (NOB/SUS), que disciplina a descentralização administrativa do Sistema, a relação entre as três esferas do Governo e as formas de aplicação dos recursos públicos. Entre outras determinações, a NOB reforça o papel dos fundos de assistência social como as principais instâncias para o financiamento da PNAS.

A gestão da assistência social brasileira é acompanhada e avaliada tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, igualmente representados nos conselhos nacional do Distrito Federal, estaduais e municipais de assistência social. Esse controle social consolida um modelo de gestão transparente em relação às estratégias e à execução da política.

A transparência e a universalização dos acessos aos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, promovidas por esse modelo de gestão descentralizada e participativa, vem consolidar, definitivamente, a responsabilidade do Estado brasileiro no enfrentamento da pobreza e da desigualdade, com a participação complementar da sociedade civil organizada, através de movimentos sociais e entidades de assistência social.

Os principais objetivos do instituto, portanto, são a garantia da saúde e de recursos para sobrevivência digna dos cidadãos em situações de necessidade (previdência e assistência).

## **1 Breve história da Previdência Social**

Segundo Mozart Vitor Russomano, a proteção a proteção social tem sua história ligada a duas tendências inatas do homem: a poupança e a caridade. Ela nasceria do ponto de vista de

cada indivíduo da necessidade de amearhar o necessário à segurança do futuro e iria mais além do ponto de vista de terceiros, resultando de um sentimento caritativo de solidariedade, que se manifesta na assistência aos necessitados<sup>[2]</sup>. Tal ideia encontra guarida no disposto no artigo 193, de nossa Carta Magna, que diz: “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”

A assistência social pode ser dividida em quatro fases, todas cumulativas, sendo a primeira a da assistência privada, seguida da assistência pública, da previdência social e por último, da seguridade social.

A primeira fase pode ser considerada como o período anterior ao advento da Lei dos Pobres (Inglaterra, 1601), cuja proteção social era feita de forma privada, sem participação do poder público. Com o aumento populacional na Inglaterra, ocorreu um aumento na migração do campo para a cidade, o que acarretou um aumento no número de desempregados e miseráveis nas cidades por conta da falta de empregos nas cidades.

Com isso a população mais abastada criou um sistema de custeio e amparo desses necessitados, que era administrada pela Igreja. Um ponto muito relevante desse sistema era que o beneficiário desse auxílio deveria continuar a procurar uma colocação no mercado de trabalho, e enquanto isso não ocorresse, deveria prestar serviços ao Estado e à Igreja, sendo que a não prestação dos serviços poderia ser apenada com açoites ou até mesmo com a morte.

A segunda fase inicia-se justamente com a edição da Lei dos Pobres (Inglaterra, 1601), que iniciou a assistência pública e oficial dos necessitados, coisa que era feita até ali por particulares com o auxílio da Igreja.

A terceira fase inicia-se em 1883, na Alemanha, quando foi criado o seguro social (previdência social), para prover as necessidades de trabalhadores com atividade remunerada e seus dependentes. Tratava-se de um sistema de seguro obrigatório com participação do Estado, segurados e empregadores.

Por fim, a quarta fase inicia-se em 1941, na Inglaterra, quando, preocupada com os efeitos desastrosos da guerra, criou-se uma comissão especial para elaboração de um estudo sobre o sistema de proteção social. A comissão interministerial, liderada por William H. Beveridge realizou o seu trabalho, sendo que o seu resultado foi publicado sob o título Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge<sup>[3]</sup>.

---

## 2 Previdência Social na Constituição Federal de 88

A previdência social no Estado brasileiro, pode ser considerada uma consequência lógica dos princípios que o regem e que lhe servem de fundamento, quais sejam: a dignidade humana; uma Sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais, sendo uma importante ferramenta de garantia da cidadania.

Os direitos sociais estão devidamente relacionados no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, que define a previdência social como um direito social. Diz o referido dispositivo: “Artigo 6 – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

## 3 O regime de previdência complementar do servidor público

A instituição do regime de previdência complementar do servidor público foi autorizada pela Emenda 20, de 15/12/1998, que acrescentou o parágrafo 14 ao artigo 40, da Constituição Federal de 1988.

Até a promulgação da Constituição de 1988, a previdência social dos servidores públicos era administrada tão-somente como uma extensão da política de pessoal do Estado, sendo considerado mais um prêmio a ser concedido aos servidores pelo longo tempo de serviços prestados ao Estado, sendo que a sua aposentadoria decorria do fato de terem prestado serviços ao Estado, e não porque haviam contribuído para isso.

Enquanto a aposentadoria era responsabilidade do Tesouro Nacional (administração direta), os demais benefícios, tais como pensão, pecúlio, auxílio funeral, dentre outros, ficavam a cargo das Caixas ou Institutos de Aposentadorias e Pensões (administração indireta).

Esses benefícios foram sendo adquiridos ao longo do tempo, iniciando-se com a edição do Decreto 942-A, de 31 de outubro de 1890, passando pela concessão de aposentadoria por invalidez aos servidores públicos prevista no artigo 75, da Constituição de 1891, além de outras previsões contidas nas Constituições de 1937, 1946, 1967 e, por fim, a nossa atual Constituição de 1988, que manteve em seu artigo 40, *caput*, regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como

dos das autarquias e fundações públicas e a instituição do Regime de Previdência Complementar em 2012<sup>[4]</sup>.

A EC (Emenda Constitucional) 20, de 1998, deu origem ao caráter contributivo do regime previdenciário dos servidores públicos, atentando para critérios que preservassem o equilíbrio financeiro atuarial.

Tal mudança foi a chave para o redirecionamento do foco originário da concessão da aposentadoria do servidor público, que antes era o tempo de serviço, para a contribuição dos regimes próprios de previdência social dos servidores<sup>[5]</sup>.

A Lei Complementar 108, de 2001, dispõe sobre as entidades fechadas de previdência complementar e a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas.

Já a Lei Complementar 109 do mesmo ano de 2001, dentre outros assuntos, trata do regime de previdência complementar, regulamentando seus planos de benefícios, as entidades fechadas e as entidades abertas de previdência complementar, a intervenção e a liquidação extrajudicial das entidades fechadas, o regime disciplinar a que estarão submetidos os administradores das entidades.

Esse regime de previdência é constituído de contribuições mensais feitas pelos servidores ou empregados e, no caso de entidades fechadas, por empregadores e pelo Estado, formando um Fundo que será administrado por entidade de previdência complementar, mediante contrato, de forma a capitalizar esses recursos para garantir o futuro de seus beneficiários, a quem serão fornecidos os benefícios de prestação continuada.

#### **4 A gestão de recursos humanos no Governo**

Entre os anos de 2009 e 2010, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu no Brasil uma avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo<sup>[6]</sup>, na forma *peer review* – revisão por pares.

Trata-se de um estudo feito com a participação do Secretariado da OCDE e de especialistas de cinco países pares (França, Canadá, Estados Unidos, Espanha e Japão), quando foram discutidas e analisadas questões relativas à administração a força de trabalho em termos do desenvolvimento de carreiras, da capacitação de pessoal, da gestão por competência e da avaliação de desempenho, bem como avaliou aspectos relativos ao sistema de pagamento de

pessoal, relacionamento das áreas de recursos humanos no sistema federativo de governo e legislações pertinentes e, por fim, o sistema previdenciário dos servidores públicos federais.

O estudo abordou a importante questão do envelhecimento dos servidores do serviço público brasileiro, no qual 40% dessa força de trabalho se encontra numa faixa etária superior a 50 anos. Diante desse quadro, apurou-se a necessidade de se efetuar um adequado gerenciamento da força de trabalho que está prestes a deixar o serviço público.

Segundo a OCDE, o Brasil precisa acelerar o programa de capacitação de servidores e promover melhorias no planejamento das carreiras, pois o país se encontra um momento ímpar, diante do expressivo número de aposentadorias que serão concedidas nos próximos anos, podendo, neste momento, ajustar o tamanho e alocação a força de trabalho em função das prioridades setoriais, por meio de um planejamento em longo prazo.

Segundo consta do relatório da OCDE, poucos de seus países membros conseguiram traçar estratégias para tirar vantagem de um quadro de servidores em envelhecimento. Dentre as vantagens mencionadas estão a manutenção da capacidade e qualidade do serviço público, redução de custos e realocação pessoal em áreas prioritárias.

Mais da metade dos países membros da OCDE possuem regimes especiais para os seus servidores públicos. Tais regimes, mais generosos que os de trabalhadores do setor privado estão começando a colocar em risco a sua viabilidade, necessitando que se tornem mais contributivos e sustentáveis.

Com o intuito de orientar os países membros sobre como proceder para garantir os regimes especiais dos servidores públicos, o relatório da OCDE apresenta diversas sugestões de reforma desses regimes.

Segundo preleciona Raul Miguel Freitas de Oliveira<sup>[7]</sup>:

“Ou seja, um RPPS equilibrado financeira e atuarialmente exige do administrador público preocupação cada vez maior com sua política de gestão do pessoal em atividade, na medida em que tal regime, quase que prioritariamente, se utiliza do regime financeiro de repartição simples”.

O Brasil não adotou, em sua totalidade, as sugestões feitas pela OCDE, no entanto, diante das soluções encontradas pelo sistema brasileiro, que apurou a necessidade de se equilibrar o regime de previdência dos servidores públicos do ponto de vista financeiro e atuarial, verifica-se que está seguindo a tendência mundial.

## 5 Conclusão

A questão da previdência social, seja ela de regime obrigatório, facultativo ou regime especial, como ocorre com a dos funcionários públicos, é de suma importância para a administração pública e para a garantia dos direitos sociais previstos em nossa Carta Magna.

Muito se fala sobre “gestão pública”, mas poucas pessoas conhecem o significado da expressão. Este assunto é de vital importância ao administrador público, pois delimita, com absoluta clareza, o campo de sua atuação, indicando-lhe o caminho certo no trato da coisa pública.

Para Clezio Saldanha dos Santos, Doutor em Administração, Professor do Departamento de Ciências Administrativas da Escola de Administração da Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul<sup>[8]</sup>, a gestão pública refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo". De uma maneira sucinta, pode-se classificar o agir do administrador público em três níveis distintos: a) atos de governo, que se situam na órbita política; b) atos de administração, atividade neutra, vinculada à lei; e c) atos de gestão, que compreendem os seguintes parâmetros básicos: I - tradução da missão; II - realização de planejamento e controle; III - administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; IV - inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e V - tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

Portanto, fica clara a importância da gestão pública na realização do interesse público porque é ela que vai viabilizar o controle da eficiência do Estado na realização do bem comum estabelecido politicamente e normatizado administrativamente. Por falta de conhecimento (ou vontade), a grande maioria dos agentes políticos desconhece totalmente esta importante ferramenta que está a sua disposição, resultando em gastos públicos inadequados ou equivocados, ineficiências na prestação de serviços públicos e, sobretudo, no prejuízo financeiro e moral da sociedade.

O gestor público (diretores/presidentes de autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas, prefeitos, governadores, presidente da República) não precisa temer a gestão pública, por receio de perda de poder político, mas ao contrário, devem conhecê-la e utilizá-la como forma inteligente de aumento de seu prestígio político porque somente através dela será possível dirigir política e administrativamente um ente ou organização estatal com objetividade, racionalidade e eficiência.

Uma das principais engrenagens da administração pública é justamente o servidor público, força motriz órgãos públicos, que realiza as tarefas necessárias para o bom funcionamento do país e consecução do bem estar social.

A eficiência na administração dos fundos de pensão dos funcionários públicos é capaz de gerar um melhor aproveitamento dos recursos públicos, além de servir como instrumento de proteção social aos trabalhadores. O douto Professor Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub, citando Sergio Pinto Martins, diz<sup>[9]</sup>:

“Temos plena noção de que o contrato previdenciário privado (de adesão) não se manifesta como um mero contrato civil. Sergio Pinto Martins caracteriza a Previdência Privada complementar, seja ela aberta ou fechada, como “significativo método de proteção social, com a complementação da previdência oficial”.

É de suma relevância o estudo dos melhores meios de desenvolver esse Regime Próprio de Previdência Social para proporcionar uma melhoria de vida e um amparo ao servidor público aposentado, além de ser um poderoso instrumento de desoneração dos cofres públicos.

O direito à cidadania implica no direito a uma vida mais justa, protegida e amparada pelo Estado. A percepção de que os cidadãos são meros detentores de obrigações mas não de direitos é uma dos principais fatores de geração das mazelas em nossa sociedade.

A sensação de abandono pode levar uma pessoa a fazer justiça com as próprias mãos, como se vê o México, onde a criação de milícias para proteção das comunidades está aumentando na mesma medida em que o Poder Público se exime de cumprir com sua obrigação de prestar proteção aos cidadãos.

Para que se tenha uma sociedade mais justa, é imprescindível que haja a participação de todas as parcelas da sociedade, não sendo mais admissível pensamentos individualistas.

Com relação à previdência social, é certo que todos, em algum momento de suas vidas, necessitarão de alguma espécie de amparo, quer seja para cuidar de sua saúde, do lazer, de moradia, etc. Acreditar que a contribuição está sendo revertida apenas a alguns poucos necessitados é um grande equívoco.

Pois para que isso ocorra, é necessário que haja uma união da sociedade civil e do Estado. Este último, através de políticas públicas adequadas, deve prover condições dignas de vida aos cidadãos, o que implicará numa mudança direta em diversos problemas sociais.

Através de uma correta gestão dos fundos de previdência dos funcionários públicos é possível não apenas garantir uma melhoria da vida desses funcionários públicos no ocaso de suas vidas, como atua de forma direta na desoneração dos cofres públicos, que podem direcionar os recursos que deveriam ser destinados à previdência desses funcionários para outros fins relacionados à assistência social.

Como bem se vê, para um verdadeiro o exercício da cidadania, todos os elementos constitutivos da sociedade devem cumprir o seu papel, agindo sempre com o pensamento voltado no bem estar da própria população. Havendo menos desigualdades sociais, diminuirá a criminalidade, a violência e a miséria, o que refletirá positivamente na vida de cada cidadão.

---

[1] <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>

[2] RUSSOMANO, Mozart Victor. Curso de previdência social, Rio de Janeiro, Forense, Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 1979, p. 02.

[3] BEVERIDGE, William Henri. Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge. Título Original: Social insurance and allied services. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

[4] Mais detalhes sobre os dispositivos constitucionais que regulam a previdência de servidores públicos em PORTO, Valéria. Previdência Social dos Servidores Públicos – Regime Próprio e Aposentadoria Complementar. Ed. Juruá. Curitiba: 2014, p. 19)

[5] Trata-se do Princípio da contributividade esculpido no artigo 3º da CF/88 de maneira genérica, e no artigo 195, de maneira específica.

[6] OECD. OECD Reviews of Human Resource Management in the Federal Government of Brasil. Paris: OECD, 2010. Acessível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil\\_9789264086098-pt](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt).

[7] OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. Previdência dos Servidores Públicos. São Paulo, Ed. JHMizuno, 2013, p. 267.

[8] SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública. Ed. Saraiva, 2006.

[9] WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. Responsabilidade dos Administradores de Fundos de Pensão. São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2004, p. 9.

---

**BIBLIOGRAFIA**

BEVERIDGE, William Henri. Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge. Título Original: Social insurance and allied services. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

BIANCO, Dânae Dal. Princípios Constitucionais da Previdência Social. São Paulo: LTr, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos e cidadania. 2. ed. reformada. São Paulo: Moderna, 2004.

FOLMANN, Melissa *et al.* (org.). Previdência & Argumento Econômico. Curitiba: Juruá, 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MASSANBANI, Vânia. A Proteção Previdenciária Prevista no Acordo do Mercosul. São Paulo: LTr, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil. Atores, processos e trajetória. 1 reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. Introdução à Administração Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de Oliveira. Previdência dos Servidores Públicos. 1 ed. São Paulo: JHMIZUNO, 2013.

OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). OECD Reviews of Human Resource Management in the Federal Government of Brasil. Paris: OECD, 2010. Acessível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/avaliacao-da-gestao->

de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil\_9789264086098-pt. Acesso em: 10 ago. 2015.

PORTO, Valéria. Previdência Social dos Servidores Públicos. Curitiba: Juruá, 2014.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública. São Paulo: Saraiva, 2006.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. Manual de Direito Previdenciário Privado. 1 ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.

\_\_\_\_\_. Previdência Privada: atual conjuntura e sua função complementar ao regime geral da previdência social. 1 ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade dos Administradores de Fundos de Pensão. 1 ed. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2004.