



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDREA BARRETO DE SOUZA

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL: REFORMAS,
RESTRICÇÕES DE DIREITOS E PERSPECTIVAS DOS SERVIDORES DE UMA
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA

2024

ANDREA BARRETO DE SOUZA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL: REFORMAS,
RESTRIÇÕES DE DIREITOS E PERSPECTIVAS DOS SERVIDORES DE UMA
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S713a Souza, Andrea Barreto de.

Avaliação da política previdenciária estadual : reformas, restrições de direitos e perspectivas dos servidores de uma organização pública no Estado do Ceará / Andrea Barreto de Souza. – 2024.

127 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero.

1. Política Pública. 2. Previdência Social. 3. Perdas de Direitos. 4. Direitos dos Servidores Públicos. 5. Reformas Previdenciárias. I. Título.

CDD 320.8

ANDREA BARRETO DE SOUZA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL: REFORMAS,
RESTRICÇÕES DE DIREITOS E PERSPECTIVAS DOS SERVIDORES DE UMA
ORGANIZAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovado em ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por guiar meus passos e abençoar cada instante da minha jornada, e à Nossa Senhora de Nazaré, por interceder com sua graça materna e me acolher em momentos de dúvidas e desafios. Sem essa fé que me sustenta, nenhuma conquista seria possível.

À minha mãe, Alzira Barreto de Souza, personificação do que significa doar-se sem esperar nada em troca, de quem faz da fé um abrigo seguro, e do sorriso uma constante bênção. Seu exemplo de vida é um farol que ilumina minhas escolhas e meus sonhos.

Agradeço à Universidade Federal do Ceará e ao Centro de Ciências Agrárias, por ofertarem o Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), permitindo o desenvolvimento de conhecimentos fundamentais para a compreensão e aprimoramento das políticas públicas.

À Associação dos Auditores de Controle Externo, pelo empenho e dedicação na concepção e no alinhamento desse mestrado junto ao MAPP, criando um espaço de aprendizado valioso e alinhado às necessidades de quem busca contribuir com a melhoria da gestão pública e aperfeiçoamento profissional de seus associados.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, pelo incentivo e apoio financeiro, que foram fundamentais para a realização deste projeto. A confiança depositada em mim e no meu trabalho foi um estímulo constante para seguir em frente.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero, pelos diálogos enriquecedores e pelos direcionamentos ao longo desta jornada, que me guiaram com sabedoria e paciência, ajudando a transformar ideias em resultados concretos.

Aos membros da banca examinadora, Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho e Gil Célio de Castro Cardoso Branco, pelas valiosas contribuições, cujas sugestões foram essenciais para o aperfeiçoamento deste estudo. Agradeço a leitura atenta e os comentários que ampliaram a qualidade do trabalho.

Aos demais professores do mestrado, pelo generoso compartilhamento do saber, que não só enriqueceram meu percurso acadêmico, mas também proporcionaram novas perspectivas sobre a avaliação de políticas públicas.

“Sei muito bem do projeto que tenho em relação a vós oráculo do SENHOR! É um projeto de felicidade, não de sofrimento: dar-vos um futuro, uma esperança! Quando me invocardes, ireis em frente, quando orardes a mim, eu vos ouvirei. Quando me procurardes, vós me encontrareis, quando me seguirdes de todo coração” (Jeremias 29:11-13).

RESUMO

As políticas públicas são fundamentais para assegurar os direitos sociais e refletem a ação do Estado na promoção da cidadania e dignidade humana. A política previdenciária fornece recursos financeiros para apoiar os beneficiários em situações de riscos sociais, como a perda da capacidade de trabalho, idade avançada, doenças, acidentes de trabalho ou reclusão. A previdência social, estabelecida como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, começou a enfrentar mudanças a partir da década de 1990 devido às reformas previdenciárias, com repercussões nos direitos dos servidores públicos. O objetivo geral deste estudo é avaliar os impactos das reformas previdenciárias na trajetória da política estadual, com foco nas restrições aos direitos dos servidores públicos e na perspectiva dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Os objetivos específicos são: (i) analisar as reformas previdenciárias desde a década de 1990, e seus impactos sobre os direitos dos servidores públicos cearenses; (ii) investigar como essas reformas foram impulsionadas para atender às demandas econômicas e equilibrar a proteção dos direitos dos servidores; (iii) identificar possíveis rupturas significativas na proteção previdenciária dos direitos dos servidores, e verificar se essas mudanças estão alinhadas com o contexto político e econômico.; iv) compreender a percepção dos beneficiários da política previdenciária sobre as restrições de seus direitos. A pesquisa utilizou a abordagem da avaliação em profundidade proposta por Rodrigues (2008) e adotou uma metodologia qualitativa, incluindo uma revisão bibliográfica e documental, bem como entrevistas semiestruturadas analisadas pela técnica de Análise de Conteúdo, de Bardin (2016). Os resultados indicam que a concepção de proteção social, prevista constitucionalmente, foi gradualmente substituída pelas reformas previdenciárias por uma abordagem que prioriza o enfoque econômico e que alteraram significativamente a trajetória da política previdenciária estadual no Ceará, resultando em restrições e perdas de direitos para os servidores públicos.

Palavras-chave: política pública; Previdência Social; perdas de direitos; direitos dos servidores públicos; reformas previdenciárias.

ABSTRACT

Public policies are fundamental for ensuring social rights and reflect the State's role in promoting citizenship and human dignity. The pension policy aims to provide financial resources to support beneficiaries in situations of social risks, such as loss of work capacity due to old age, illness, work accidents, or incarceration. Social security, established as a fundamental right by the 1988 Federal Constitution, began to face changes from the 1990s due to pension reforms, with repercussions on the rights of public servants. The general objective of this study is to assess the impacts of pension reforms on the trajectory of state policy, focusing on restrictions on the rights of public servants and the perspective of the auditors from the Court of Accounts of the State of Ceará. The specific objectives are: (i) to analyze pension reforms since the 1990s and their impacts on the rights of public servants in Ceará; (ii) to investigate how these reforms were driven by economic demands and aimed at balancing the protection of servants' rights; and (iii) to identify possible significant ruptures in the protection of servants' pension rights and to assess whether these changes align with the political and economic context; iv) understand the beneficiaries' perception of the pension policy regarding the restrictions on their rights. The research utilized the in-depth evaluation approach proposed by Rodrigues (2008) and adopted a qualitative methodology, including a comprehensive bibliographic and documentary review, as well as semi-structured interviews analyzed using Bardin's (2016) Content Analysis technique. The results indicate that the constitutionally envisaged concept of social protection was gradually replaced by pension reforms with an approach that prioritizes the economic focus, significantly altering the trajectory of the state's pension policy in Ceará, resulting in restrictions and loss of rights for public servants.

Keywords: public policy; Social Security; loss of rights; public servant's rights; pension reforms.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pirâmide etária brasileira conforme o sexo e grupos de idade em 2010 e 2022	58
Figura 2 - Gráfico 11 da evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo entre servidores municipais na PNAD (Em %)	65
Figura 3 - Gráfico 12 da evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo entre servidores municipais na PNAD Contínua (2012-2021) (Em %)	66
Figura 4 - Gráfico da quantidade de segurados por órgãos estaduais	89
Figura 5 - Gráfico da faixa etária dos segurados	90
Figura 6 - Pirâmide etária da população cearense	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Alinhamento entre os Eixos da Avaliação em Profundidade de Rodrigues e as Dimensões da Pesquisa	24
Quadro 2 - Trajetória Evolutiva dos Direitos Previdenciários dos Servidores Públicos no Brasil nas constituições federais do Brasil (1891-1969)	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Evolução de ocupados temporários no setor público na PNAD Contínua (2012 – 2021)	63
Tabela 2 -	Evolução de ocupados temporários no setor público por tipo de contratação na Rais (2004-2019)	63
Tabela 3 -	Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo entre servidores estaduais na Estadic	64
Tabela 4 -	Débitos de contribuições previdenciárias dos municípios com seus RPPS – Data-Base 30/11/2021	68
Tabela 5 -	Débitos de contribuições previdenciárias dos Estados com seus RPPS – Data-Base 30/11/2021	68
Tabela 6 -	Evolução da população de beneficiários do SUPSEC	87
Tabela 7 -	Balanço Atuarial FUNAPREV de 31 de dezembro de 2023	93
Tabela 8 -	Balanço atuarial PREVID de 31 de dezembro de 2023	93
Tabela 9 -	Balanço atuarial PREVMILITAR de 31 de dezembro de 2023 ...	93

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	BASES CONCEITUAIS DA METODOLOGIA E DA PERSPECTIVA AVALIATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.1	Perspectiva avaliativa.....	20
2.2	Percurso metodológico.....	24
2.2.1	<i>Coleta e análise de dados</i>	26
2.2.2	<i>Ambiente e sujeitos da pesquisa</i>	27
3	REFERENCIAL TEÓRICO	28
3.1	Evolução das políticas públicas: origem, fundamentos e aplicações no Brasil.....	28
3.2	Políticas sociais e os direitos de cidadania no contexto brasileiro.....	32
3.3	Previdência dos servidores públicos: histórico, inovações, reformas, impactos e perspectivas para o futuro.....	36
3.3.1	<i>A previdência dos servidores públicos: análise histórica das constituições de 1891 a 1969</i>	36
3.3.2	<i>Constituição Federal de 1988: inovações, reformas na previdência, desconstrução do direito previdenciário dos servidores públicos no brasil e perspectivas futuras</i>	41
3.3.2.1	<i>As reformas dos anos 1990 e a primeira fase de desconstrução</i>	43
3.3.2.2	<i>A reforma de 2003: a consolidação da desconstrução</i>	49
3.3.2.3	<i>A reforma de 2019: efeitos e reconfiguração da previdência dos servidores públicos</i>	52

3.4	O déficit invisível no discurso oficial	57
3.4.1	<i>Envelhecimento da população</i>	57
3.4.2	<i>O mito do privilégio: desigualdade salarial e reformas no serviço público</i>	60
3.4.3	<i>Erosão da base contributiva</i>	61
3.4.3.1	<i>Redução da base de servidores</i>	61
3.4.3.2	<i>Previdência complementar</i>	66
3.4.3.3	<i>Débitos previdenciários dos entes públicos</i>	67
3.5	Origem e transformações da previdência no Ceará	70
3.5.1	<i>Direitos constitucionais dos servidores públicos estaduais do Ceará (pré 1988)</i>	70
3.5.2	<i>Trajetória legislativa do órgão previdenciário: IPEC e suas reformas (pré 1988)</i>	74
3.5.3	<i>Transformações na previdência dos servidores estaduais do Ceará a partir da Constituição Estadual do Ceará de 1989 ao contexto atual</i>	77
4	AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO CEARÁ	95
4.1	Análise de conteúdo da política previdenciária dos servidores públicos efetivos do Estado do Ceará	95
4.2	Análise de contexto da política previdenciária dos servidores públicos do Estado do Ceará	97
4.3	Análise da trajetória institucional da política previdenciária dos servidores do Estado do Ceará	99

4.4	Eixo temporal e territorial: percepção dos beneficiários da política previdenciária	101
4.4.1	<i>Perfil e critérios de seleção dos participantes</i>	102
4.4.2	<i>Percepção sobre o impacto das reformas nos direitos previdenciários</i>	103
4.4.2.1	<i>Redução de benéficos</i>	104
4.4.2.2	<i>Introdução da previdência complementar</i>	104
4.4.3	<i>Impacto das reformas nas expectativas profissionais e de aposentadoria</i>	107
4.4.3.1	<i>Insegurança e instabilidade</i>	107
4.4.3.2	<i>Prolongamento da vida profissional</i>	108
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS	115
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	125
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	127

1 INTRODUÇÃO

“Quando um homem primitivo, nas brumas da pré-história, guardou um naco de carne para o dia seguinte depois de saciar a fome, aí estava nascendo a previdência” (Russel, 1998).

A política pública previdenciária tem como objetivo assegurar os meios materiais para a subsistência dos beneficiários em situações de perda da capacidade de trabalho, seja por idade avançada ou por outros riscos sociais, como doenças, acidentes de trabalho e reclusão (Zanirato, 2009).

As políticas públicas desempenham um papel fundamental na concretização dos direitos sociais no âmbito do estado social contemporâneo. Conforme argumentado por Carvalho (2019), as políticas públicas são instrumentos essenciais para a realização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, e devem ser vistas como um marco de ação estatal para garantir a cidadania e a dignidade humana.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a previdência social como um direito fundamental social em seu artigo 6º. A proteção previdenciária, prevista na Constituição, reflete princípios consagrados em documentos internacionais, como o Artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assegura o direito a um padrão de vida adequado e à segurança em casos de perda dos meios de subsistência, como na velhice e doença por invalidez; e o Artigo XVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que garante o direito à previdência social para proteger contra os efeitos do desemprego, da velhice e da incapacidade.

Ao se aposentar, o servidor público recebia seus proventos diretamente do erário, preservando seu status de funcionário público com o pagamento da aposentadoria, sendo uma responsabilidade integral do Tesouro, assim como o pagamento dos salários dos funcionários ativos (Pinheiro, 2000), reforçando a percepção de que a aposentadoria era uma extensão natural do serviço público, não um benefício separado ou condicionado.

A Constituição Cidadã manteve essa lógica ao criar um sistema previdenciário público composto por dois subsistemas básicos obrigatórios: o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), instituído e mantido pelos entes públicos (União, estados ou municípios) para os servidores públicos efetivos; e o Regime Geral

de Previdência Social (RGPS), destinado aos demais trabalhadores (Ibrahim, 2012). Cada subsistema visa garantir e concretizar o direito social fundamental previsto na Constituição (art. 6º). Esta distinção reflete a lógica histórica e funcional desses regimes previdenciários no Brasil (Silva, 2018). O presente estudo foca na política previdenciária dos servidores públicos efetivos do Estado do Ceará.

No texto original da Constituição Federal de 1988, os direitos dos servidores públicos incluíam a aposentadoria compulsória aos 70 anos, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, e a aposentadoria voluntária, aos 35 anos de serviço para homens e 30 anos para mulheres, com proventos integrais; ou aos 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, com proventos proporcionais. Havia ainda a aposentadoria por invalidez permanente, com proventos proporcionais, exceto nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, em que os proventos eram integrais. Além disso, os proventos de aposentadoria e pensões eram revisados na mesma proporção e data das modificações na remuneração dos servidores em atividade, e os aposentados e pensionistas tinham direito a quaisquer benefícios ou vantagens estendidas aos servidores em atividade. Também era permitida a acumulação de proventos de aposentadoria com vencimentos de cargo em comissão ou outro cargo/função, desde que a acumulação fosse permitida na atividade.

No entanto, a trajetória da política previdenciária dos servidores públicos, desde a década de 1990, passou por várias mudanças enfraquecendo os direitos previdenciários desse segmento (Leher, 2003; Araújo, 2009; Lanzara; Silva, 2023) dentro do contexto de reformulação do Estado nacional (Bresser-Pereira, 1998).

Nessas reformas, o déficit previdenciário foi reiteradamente citado como o principal argumento para justificar a inevitabilidade das mudanças (Leher, 2003; Draibe, 2003; Assis, 2011; Lanzara; Silva, 2023). Em todas elas, o subsistema de previdência dos servidores públicos foi apontado como a principal causa desse resultado negativo, destacando a necessidade de ajustes específicos para garantir a sustentabilidade do sistema como um todo. A primeira reforma previdenciária, promovida pela Emenda Constitucional nº 03/93, durante a presidência de Itamar Franco, ocorreu sob a justificativa de grave crise fiscal e alta inflação, levando o governo a priorizar a contenção de gastos, especialmente com pensões e aposentadorias (Sallum Jr., 2021). Essa emenda alterou a previdência dos servidores de um modelo retributivo para um modelo contributivo, condicionando o acesso a

benefícios e serviços previdenciários ao pagamento de contribuições (Martins, 2018). Em outras palavras, o Estado transferiu parte da responsabilidade financeira, que antes era exclusivamente sua, para os próprios servidores. Por ser uma política descentralizada com autonomia normativa reduzida, as inovações na Carta Federal exigem que os entes federativos subnacionais façam ajustes em suas normas, seguindo um modelo padrão estabelecido pela legislação federal (Modesto, 2020).

Assim, os direitos previdenciários dos servidores e a política previdenciária dos entes subnacionais também são afetados. Nesse sentido, o Estado do Ceará introduziu diversas alterações na legislação infraconstitucional e na Constituição Estadual, com a última promovida pela Emenda Constitucional Estadual nº 97/2019.

Nesse contexto, a trajetória da política previdenciária para servidores públicos civis tem sido marcada por constantes transformações, refletindo mudanças políticas, econômicas e sociais, ao longo das décadas, que resultaram na reconfiguração do sistema previdenciário, restrições e perdas de direitos previdenciários dos servidores públicos, mostrando-se um campo rico de estudo para compreender as dinâmicas de construção e desconstrução dessas políticas.

Atualmente, após as sucessivas reformas, o sistema previdenciário foi remodelado, passando a ser formado pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

Diante desse cenário, formula-se a seguinte questão de pesquisa: de que forma as reformas previdenciárias alteraram a trajetória da política previdenciária estadual no Ceará, resultando na reconfiguração desse sistema, bem como em restrições e perdas de direitos dos servidores públicos? De forma secundária, buscase também identificar se essas mudanças foram impulsionadas pela reestruturação produtiva do capital, que redirecionou a política estadual para se alinhar às novas exigências econômicas.

Responder a essa questão de pesquisa é importante porque permite abrir uma discussão crítica sobre as razões e motivações do Estado ao alterar a legislação previdenciária. Investiga-se, portanto, a possível precarização dos direitos previdenciários dos servidores públicos como consequência das reformas e o desvio do objetivo primordial da política previdenciária, que é garantir a subsistência e a proteção em situações de vulnerabilidade. Nesse contexto, o objetivo geral deste estudo é avaliar os efeitos dessas reformas na trajetória da política previdenciária

estadual, especialmente em relação às restrições dos direitos previdenciários dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Os objetivos específicos da pesquisa são: (i) analisar as reformas previdenciárias desde a década de 1990, com foco nos impactos sobre os direitos dos servidores públicos cearenses; (ii) analisar como as reformas previdenciárias foram impulsionadas para atender demandas econômicas ou equilibrar as demandas da proteção dos direitos dos servidores; (iii) identificar a existência de rupturas significativas na proteção previdência dos direitos dos servidores, e se estas mudanças se alinham com as exigências no contexto político e econômico; iv) compreender a percepção dos beneficiários da política previdenciária sobre as restrições de seus direitos.

Para conduzir esta pesquisa, adotou-se a abordagem da avaliação em profundidade proposta por Rodrigues (2008), buscando atender à necessidade de uma análise abrangente e contextualizada das políticas públicas. Essa abordagem oferece uma base sólida para uma avaliação multidimensional, permitindo uma análise detalhada e aprofundada das complexidades do objeto de estudo.

Metodologicamente, esta pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa. Além disso, incorporou uma ampla revisão bibliográfica, análise documental e a realização de entrevistas junto aos beneficiários da política, garantindo uma compreensão abrangente e aprofundada do tema investigado.

A delimitação temporal do estudo começa com a promulgação da Constituição de 1988 e se estende até 2023, permitindo contextualizar as principais reformas que moldaram o atual sistema previdenciário, proporcionando uma visão abrangente das mudanças e seus desdobramentos, bem como das transformações no cenário econômico, político e social do Brasil, nas últimas décadas. A análise de um período estendido, de mais de duas décadas, possibilita observar tendências a longo prazo, identificando padrões e comportamentos nas políticas previdenciárias. Essa abordagem oferece uma compreensão mais profunda dos fatores que motivaram as reformas e a repercussão nos direitos previdenciários dos servidores.

A relevância social deste estudo reside na importância da previdência social como um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988. A análise das reformas na política previdenciária dos servidores públicos permite compreender as repercussões dessas mudanças nas condições de vida dos servidores cearenses. As aposentadorias e pensões são fundamentais para assegurar a dignidade e a

segurança financeira dos servidores públicos, especialmente em momentos de vulnerabilidade, como idade avançada, doenças e acidentes.

Além disso, ao avaliar as implicações das reformas implementadas a partir da década de 1990, este estudo visa identificar como essas alterações têm afetado os direitos dos servidores públicos. Tal compreensão é vital para a sociedade e para os governos, pois possibilita a construção de políticas públicas mais justas e equitativas, garantindo que os direitos dos servidores sejam respeitados e que o sistema previdenciário continue a cumprir seu papel social de proteção e amparo.

Academicamente, o estudo contribui para o campo de avaliação de políticas públicas ao fornecer uma análise detalhada das reformas previdenciárias no Brasil, com foco específico nos direitos de seus beneficiários. A abordagem adotada permite uma avaliação rica e multidimensional, adicionando um novo conhecimento ao debate acadêmico sobre o sistema previdenciário e as implicações nos direitos sociais.

O interesse por esse tema se justifica pela relevância da previdência social na vida dos servidores públicos e pela repercussão significativa que as reformas previdenciárias têm sobre a sustentabilidade fiscal dos estados e a qualidade de vida dos beneficiários. Além disso, compreender a evolução histórica e as nuances das políticas previdenciárias permite identificar os desafios e oportunidades para aprimorar o sistema atual.

A autora, sendo auditora do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), está inserida em um ambiente de controle e fiscalização de políticas públicas, incluindo a previdenciária, o que lhe proporciona uma visão técnica e privilegiada sobre o impacto das reformas no sistema e nas expectativas dos servidores. Ademais, por ser beneficiária do regime previdenciário em estudo, a autora tem a capacidade de abordar os desafios e as implicações práticas dessas políticas, contribuindo de forma relevante tanto para o desenvolvimento acadêmico quanto para o aperfeiçoamento das políticas previdenciárias no âmbito do Estado do Ceará.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) foi selecionado como objeto de estudo porque seus membros e servidores são contribuintes obrigatórios do RPPS estadual. Além disso, a atuação institucional do TCE-CE, como órgão de fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social do governo estadual e dos municípios cearenses, pode trazer um debate mais qualificado para a pesquisa, dado seu papel central na fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos

administrativos, bem como na preservação da transparência e *accountability* na gestão dos recursos públicos, especialmente no contexto das reformas previdenciárias. Os servidores do TCE - CE, como contribuintes obrigatórios e beneficiários do RPPS estadual, foram escolhidos como sujeitos da pesquisa, pois suas experiências e percepções são fundamentais para entender o impacto das reformas previdenciárias no funcionalismo público.

Assim, a presente dissertação busca contribuir para o debate acadêmico e político sobre a previdência social dos servidores públicos, oferecendo uma análise crítica e aprofundada das políticas implementadas, suas consequências e possíveis caminhos para o futuro.

Para melhor estruturação e encadeamento lógico das ideias, esta dissertação está estruturada em seis seções: 1) Introdução; 2) Bases conceituais da pesquisa, incluindo a Perspectiva Avaliativa, o Percurso Metodológico, o Ambiente Geral e Sujeitos da Pesquisa; 3) Referencial Teórico, que aborda os conceitos fundamentais que sustentam a questão de pesquisa, os objetivos e a análise dos dados coletados; 4) Avaliação da política previdenciária, desdobrada nos seguintes eixos: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional e espectro temporal e territorial; 5) Considerações Finais e 6) Referências bibliográficas que serviram de fundamento para a pesquisa.

2 BASES CONCEITUAIS DA METODOLOGIA E DA PERSPECTIVA AVALIATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Para uma avaliação eficaz de políticas públicas, é fundamental a escolha criteriosa da perspectiva avaliativa que irá guiar toda a construção do estudo, desde a definição do objeto e dos objetivos até a metodologia adotada e a interpretação dos resultados.

A perspectiva escolhida deve alinhar-se à finalidade específica da avaliação, bem como às particularidades da política pública em análise. Muitos processos avaliativos se baseiam em análises quantitativas que, embora úteis, podem não capturar integralmente a realidade vivida pelos beneficiários dessas políticas. Isso ressalta a necessidade de adotar abordagens que integrem as complexidades do contexto social, econômico, político e cultural em que essas políticas estão inseridas.

Nesta seção, propõe-se a apresentação e justificação de uma perspectiva avaliativa que privilegia uma compreensão mais profunda da política pública em estudo. Ao fazer isso, busca-se ultrapassar as limitações das abordagens puramente numéricas e fornecer uma análise que reflita com maior precisão as experiências dos envolvidos. Além disso, será detalhado o percurso metodológico, a análise dos dados, o ambiente e sujeitos da pesquisa.

2.1 Perspectiva avaliativa

A avaliação de políticas públicas é uma área acadêmica relativamente recente, mas que tem mostrado um crescimento constante e significativo, especialmente nos Estados Unidos e na Europa (Rodrigues, 2008; Cruz, 2019).

Na França, a partir dos anos 1990, essa disciplina ganhou destaque no âmbito governamental, com o desenvolvimento de modelos de monitoramento de programas e a adoção de metodologias de avaliação pelo Congresso Nacional, para aprovar políticas e programas sociais. Esse movimento nos Estados Unidos, como na França e Inglaterra, impulsionou o crescimento da avaliação, tanto no governo quanto na academia, levando à criação de associações de avaliadores e à consolidação da Avaliação como uma subárea científica e profissional, com a organização de eventos acadêmicos, a publicação de revistas especializadas, e a formação de profissionais de diversas áreas que passaram a se especializar nessa prática (Rodrigues, 2008).

Segundo Rodrigues (2008), no Brasil, o modelo convencional de avaliação de políticas públicas frequentemente se baseia em paradigmas positivistas que priorizam dados quantitativos e resultados mensuráveis, em detrimento de uma análise mais qualitativa e crítica das políticas, que se intensificou no final dos anos 80 e início dos anos 90 do século XX, em meio à Reforma do Estado, que tinha como objetivo atender à agenda neoliberal. Essa intensificação ocorreu devido à dependência do país em relação às agências financeiras internacionais, tais como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas instituições passaram a exigir um maior rigor nos sistemas de monitoramento e avaliação dos projetos financiados por elas. Contudo, conforme a autora, essa abordagem pode limitar a compreensão dos impactos sociais e das dinâmicas de poder envolvidas na formulação e implementação das políticas. Isso significa que aspectos problemáticos ou falhas nas políticas podem ser ignorados, uma vez que o foco está nos resultados esperados, sem espaço para discutir "efeitos não previstos" que podem ser significativos.

Bonifácio e Motta (2021) destacam que, nessa abordagem, os avaliadores se converteram em auditores que privilegiam a medição dos resultados, o que vai refletir nas questões que orientavam os trabalhos, conforme constatado por Derlien (2001, p. 106): “Quais programas podem ser cortados ou contidos a partir dos resultados negativos da avaliação? Quais são as consequências do ‘retrocesso das fronteiras do Estado’, ou seja, a privatização de determinadas atividades públicas? Como podemos obter ‘mais rendimento ao dinheiro’ por meio da reorganização dos programas individuais e das atividades públicas como um todo?”¹.

Mesmo assim, a perspectiva hegemônica ainda domina a avaliação das políticas públicas nos pressupostos teórico-metodológicos que conduzem parcela relevante da produção acadêmica em todo o mundo, cujo foco é aferir os resultados com base em indicadores (eficiência, eficácia e efetividade) ligados aos interesses de uma agenda política e econômica neoliberal (Cruz, 2019).

Nesse contexto, Gussi e Oliveira (2016, p. 84) propõem uma ruptura com esse modelo pois:

¹ Texto de livre tradução: “— ¿Qué programas pueden recortarse o contenerse a partir de los resultados negativos de la evaluación? — ¿Cuáles son las consecuencias del “retroceso de las fronteras del Estado”, es decir, la privatización de determinadas actividades públicas? — ¿Cómo podemos sacarle “más rendimiento al dinero” mediante la reorganización de los programas individuales y de las actividades públicas en su conjunto?”.

[...] ao assumir que a avaliação de políticas públicas desconsidera os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, suas agendas e interesses, tornando-os invisíveis. Ao dar visibilidade a essas questões, assume-se que a avaliação pode e deve ser compreendida a partir de condicionantes e constructos teóricos que extrapolam objetivos meramente regulatórios e administrativos.

Em contraste com os modelos tradicionais, novas abordagens no campo da avaliação emergem a partir do início dos anos 90 do século XX, trazendo uma perspectiva de avaliação fundamentada em paradigmas críticos aos pressupostos do paradigma positivista, a exemplo da Avaliação de Quarta Geração, de Egon Guba e Yvonna Lincoln (1988); o Modelo Experiencial, de Raul Lejano (2012), e Avaliação em Profundidade, de Lea Rodrigues (Cruz, 2019).

A avaliação em profundidade, proposta por Rodrigues (2016), oferece uma abordagem detalhada e abrangente para a análise de políticas públicas, enfatizando a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas e discursos institucionais. Essa abordagem explora não apenas o conteúdo e a formulação da política, mas também as bases conceituais, a trajetória institucional e o contexto temporal e territorial em que a política é implementada. Rodrigues destaca a importância de considerar os percursos e trajetórias das políticas, bem como suas dimensões espaciais, para captar a complexidade dos fenômenos em análise. Embora priorize uma perspectiva qualitativa, a metodologia também permite a integração de dados quantitativos, enriquecendo a compreensão das políticas além do simples cumprimento de metas e resultados. Esta abordagem é fundada em quatro grandes eixos analíticos.

O primeiro eixo examina o conteúdo da política ou programa, explorando sua formulação, as bases conceituais e a coerência interna. Esse eixo abrange três dimensões principais: a formulação da política, com foco nos objetivos e critérios presentes em sua institucionalização, os conceitos e valores que sustentam a política, e a verificação da coerência entre os mecanismos propostos e a teoria que embasa a política. O segundo eixo foca na trajetória institucional, rastreando a evolução da política ao longo do tempo, e suas interações com diferentes esferas institucionais, com destaque para o impacto de fatores políticos e socioeconômicos na implementação. Ele busca entender como a política é reinterpretada em contextos locais, especialmente em processos de descentralização, e como mudanças no

percurso institucional afetam sua execução. O terceiro eixo analisa o espectro temporal e territorial, investigando como as diretrizes se adaptam e se manifestam em diferentes contextos regionais, observando descompassos entre a formulação e a execução local da política. Por fim, o quarto eixo aborda o contexto de formulação, analisando os fatores políticos e socioeconômicos que moldaram a política desde sua concepção. Esse eixo dá ênfase às interações entre diferentes níveis de governança (local, regional, nacional e internacional), além de incorporar elementos simbólicos, como valores morais, cívicos e identitários que influenciam as escolhas políticas.

Neste contexto, o trabalho adota a avaliação em profundidade proposta por Rodrigues (2008) para realizar uma análise abrangente e contextualizada da política pública. Essa abordagem proporciona uma base sólida para uma avaliação multidimensional, permitindo uma análise detalhada das complexidades do objeto de estudo.

Para garantir uma análise abrangente e coerente, é fundamental alinhar os eixos da avaliação em profundidade com os aspectos específicos desta pesquisa. Essa abordagem permite que cada eixo avaliativo seja adequadamente refletido nas diferentes dimensões do estudo, assegurando que a investigação seja conduzida com rigor metodológico e atenção às complexidades do objeto de estudo.

O quadro a seguir ilustra essa relação, apresentando à esquerda os eixos da avaliação em profundidade, enquanto, à direita, são detalhadas as etapas da pesquisa que foram desenhadas para contemplar e aprofundar cada um desses eixos. Essa articulação não apenas orienta o processo avaliativo, mas também fortalece a conexão entre a teoria e a prática, proporcionando uma análise mais contextualizada da política pública em questão.

Quadro 1 - Alinhamento entre os Eixos da Avaliação em Profundidade de Rodrigues e as Dimensões da Pesquisa

Eixos da Avaliação em profundidade	Descrição dos processos
Análise de Conteúdo	Análise da formulação da política, examinando os objetivos e critérios estabelecidos para sua implantação e avaliação; a base conceitual, avaliando os conceitos e valores que sustentam a política; e a coerência

	<p>interna, verificando a correspondência entre a teoria e os mecanismos práticos para a efetivação da política. Essa abordagem permite uma compreensão aprofundada da política previdenciária, confrontando suas intenções teóricas com sua implementação prática.</p> <p>A pesquisa bibliográfica foi realizada para entender a evolução das políticas previdenciárias e os conceitos que as sustentam, permitindo uma análise detalhada da política previdenciária em questão.</p>
Trajectoria Institucional	<p>Análise do nível de coerência/dispersão da trajetória institucional da política previdenciária visando identificar as transformações ocorridas entre as concepções originais da política e as práticas adotadas durante sua implementação ao longo do tempo e seus desdobramentos.</p> <p>A pesquisa documental foi utilizada para coletar dados sobre a implementação da política e suas mudanças ao longo do tempo, considerando fatores políticos e socioeconômicos</p>
Espectro Temporal e Territorial	<p>Análise do percurso da política previdenciária através das vias institucionais e espaços socioculturais ao longo de sua implementação.</p> <p>As entrevistas semiestruturadas com os beneficiários da política permitiram captar as percepções sobre a implementação em contextos locais, revelando descompassos entre a formulação e a execução.</p>
Análise de Contexto	<p>Investigação abrangente do contexto internacional, nacional e estadual que influenciou a formulação e implementação da política previdenciária, destacando os fatores sociais, econômicos e políticos.</p> <p>A pesquisa bibliográfica e a análise documental também contribuíram para entender o contexto internacional, nacional e estadual que influenciou a política previdenciária.</p>

Fonte: Rodrigues (2008).

No estudo em questão, a escolha da Avaliação em Profundidade fundamenta-se na necessidade de uma abordagem que vá além das análises tradicionais, frequentemente limitadas por uma perspectiva neutra e objetiva que não considera a complexidade e as múltiplas dimensões das políticas públicas.

2.2 Percurso metodológico

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, tendo o objetivo de avaliar os impactos das reformas previdenciárias na trajetória da política estadual,

concentrando-se nas restrições dos direitos previdenciários na perspectiva dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A pesquisa qualitativa, segundo Minayo (2001), é uma abordagem metodológica que se dedica a explorar aspectos da realidade que não podem ser capturados por métodos quantitativos. Nas ciências sociais, ela se volta para um nível de análise que lida com significados subjetivos, como motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Essa abordagem busca compreender a profundidade das relações humanas, processos sociais e fenômenos culturais, os quais não podem ser simplesmente traduzidos em números ou variáveis mensuráveis. A pesquisa qualitativa, portanto, foca em entender a complexidade e a riqueza dos contextos sociais, revelando nuances e dimensões que, muitas vezes, escapam à quantificação, como se propõe a presente pesquisa.

A pesquisa pode ser classificada como descritiva, que se destaca por suas características fundamentais, como a observação detalhada, o registro meticuloso e a análise cuidadosa dos fenômenos, tudo isso sem qualquer interferência ou manipulação por parte da pesquisadora (Danton, 2002).

Para desenvolver os eixos analíticos da avaliação em profundidade, foram realizadas uma pesquisa bibliográfica, uma pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com quatro servidores públicos estaduais que são beneficiários da política estudada, visando à coleta de dados.

Primeiramente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica abrangente que envolveu a análise de obras de autores da área de políticas públicas, reformas previdenciárias e direito previdenciário. A pesquisa bibliográfica, conforme descrita por Gil (2002), é um método de investigação que se concentra na coleta e análise de informações que já foram publicadas anteriormente. Isso significa que, em vez de gerar novos dados, por meio de experimentos ou observações diretas, o pesquisador revisita e examina o que já foi escrito sobre um determinado tema, permitindo a apreensão do estado da arte sobre o assunto em questão, identificar lacunas na literatura e contextualizar sua pesquisa dentro de um quadro teórico mais amplo. Essa análise incluiu dissertações, artigos científicos, livros e outras fontes disponíveis na internet que discutem a evolução das políticas previdenciárias, as reformas legislativas e os impactos dessas mudanças sobre os direitos dos servidores públicos.

Em paralelo, foi realizada uma pesquisa documental que, segundo Gil (2002), é um tipo de investigação que se utiliza de materiais que não receberam um

tratamento analítico prévio ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Essa abordagem é semelhante à pesquisa bibliográfica, mas a principal diferença reside na natureza das fontes utilizadas. Neste estudo, foram coletados e analisados materiais institucionais no âmbito federal e estadual, bem como na legislação correlata.

Por fim, foram realizadas entrevistas, apoiadas em um roteiro previamente elaborado pela autora, junto a quatro servidores ativos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE - CE) que são beneficiários da política previdenciária. O objetivo foi captar a percepção dos servidores em relação às restrições dos direitos previdenciários e investigar como essas restrições impactam suas expectativas em relação ao trabalho e à aposentadoria. As conversas permitiram fazer emergir categorias analíticas relativas à política em estudo.

A escolha de servidores ativos para as entrevistas justifica-se pelo fato de estarem diretamente envolvidos no contexto atual das mudanças e adaptações das políticas previdenciárias. Eles vivenciam em tempo real as regras vigentes, as reformas e os ajustes no sistema, oferecendo uma perspectiva valiosa sobre como essas políticas impactam suas expectativas de aposentadoria. Além disso, por ainda contribuírem para o sistema, esses servidores estão em uma posição privilegiada para avaliar tanto os benefícios atuais quanto as preocupações futuras, além de discutir os desafios contemporâneos que o sistema previdenciário enfrenta e suas percepções sobre o futuro.

2.2.1 Coleta e análise de dados

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com 4 servidores públicos ocupantes do cargo de analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no segundo semestre de 2024.

As perguntas foram orientadas para captar suas percepções em relação às restrições dos direitos previdenciários e investigar como essas restrições impactam suas expectativas em relação ao trabalho e à aposentadoria. Todo o processo foi gravado e transcrito.

Para a análise dos dados desta pesquisa, foi escolhida a Análise de Conteúdo, de Bardin (2016), devido à necessidade de promover uma interpretação crítica dos dados obtidos. Essa técnica é particularmente adequada para compreender

as complexas dinâmicas dos temas abordados, que incluem as reformas previdenciárias e suas implicações para os servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A abordagem de Bardin permite integrar a diversidade de fontes de dados utilizadas na pesquisa, oferecendo uma estrutura rigorosa para categorizar e analisar as informações obtidas, promovendo uma compreensão profunda e contextualizada das implicações das reformas previdenciárias. Além disso, a análise de conteúdo é essencial para captar a complexidade das experiências e percepções dos participantes. A técnica proporciona uma análise interpretativa que vai além da superficialidade, permitindo uma visão abrangente e significativa sobre o impacto das mudanças nas políticas previdenciárias e de seus desdobramentos nos direitos previdenciários dos servidores públicos. O resultado dessa parte da pesquisa está detalhado na seção 4.

2.2.2 Ambiente e sujeitos da pesquisa

Para atingir os objetivos deste trabalho, tornou-se essencial definir um ambiente específico de estudo. Assim, para o *locus* desta pesquisa foi escolhido o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE - CE), órgão de envergadura constitucional com a atribuição de auxiliar a Assembleia Legislativa e as câmaras dos vereadores no exercício do controle externo.

Os servidores do TCE - CE, conforme estipulado pela Constituição Estadual do Ceará, são beneficiários do regime próprio de previdência social dos servidores públicos civis e militares estaduais, denominado Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC.

Desse modo, a escolha do TCE - CE como foco do estudo justifica-se pela relevância do órgão no contexto estadual, tanto pela função estratégica que desempenha na fiscalização dos recursos públicos quanto pelo fato de seus servidores serem diretamente impactados pelas políticas previdenciárias, por isso escolhidos como sujeitos desta pesquisa.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, discutimos os pressupostos conceituais fundamentais para a construção do suporte teórico que sustentará a questão de pesquisa, os objetivos e a análise dos dados coletados e produzidos tanto documentalmente quanto empiricamente.

Assim, para elaborar o referencial teórico desta pesquisa foi realizada uma busca bibliográfica abrangente dos principais autores que abordam o tema. Assim, o texto encontra-se estruturado nas seguintes subseções: Evolução das Políticas Públicas: Origem, Fundamentos e Aplicações no Brasil; Políticas Sociais e os Direitos de Cidadania no Contexto Brasileiro; Previdência dos Servidores Públicos: Histórico, Inovações, Reformas, Impactos e Perspectivas para o Futuro; O Déficit Invisível no Discurso Oficial; Origem e transformações da previdência no Ceará.

3.1 A evolução das políticas públicas: origem, fundamentos e aplicações no Brasil

A Política Pública, enquanto área do conhecimento acadêmico, possui origens distintas nos Estados Unidos e na Europa (Pereira, 2014). Nos Estados Unidos, o foco está nas relações entre as ações do Poder Público e a política, especialmente nas iniciativas promovidas pelos governos, rompendo com a base teórica europeia que se concentrava no papel do Estado e suas instituições (Souza, 2006; Pereira, 2014). No Brasil, a área de políticas públicas ganhou destaque, particularmente em estudos setoriais, a partir das décadas de 1980 e 1990 (Pereira, 2014).

Laswell, Simon, Lindblom e Easton são citados por Souza (2006) como os principais fundadores da área de políticas públicas. Segundo a autora, algumas de suas contribuições mais importantes incluem Laswell (1936) ter introduzido o termo "*policy analysis*" (análise de política pública), buscando conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos; Simon (1957) ter desenvolvido o conceito de "racionalidade limitada dos tomadores de decisão pública"; Lindblom (1959), por sua vez, questionou o foco no racionalismo de Laswell e Simon, propondo a inclusão de variáveis como relações de poder e integração entre as

diferentes fases do processo decisório, que não necessariamente têm um fim ou um princípio. Easton (1965), por fim, trouxe o conceito de política pública como um sistema, abrangendo a relação entre formulação, resultados e ambiente.

A literatura apresenta diversas definições para política pública, refletindo seu caráter interdisciplinar e abrangendo áreas como sociologia, ciências sociais, ciência política, economia e direito. Dye (1984, p. 2) define política pública como “tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer”. Peters (1986, p. 4) a conceitua como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Dworkin (2002, p. 36), por sua vez, considera a política pública como “um tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, geralmente, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”. Lopes (2008, p. 5) a define como “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. Secchi (2014, p. 1), em contrapartida, a descreve como:

[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, com dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Além dessas definições, o estudo acrescenta um conceito jurídico, refletindo o desenvolvimento da ciência jurídica, que passou a exigir do Estado uma postura mais ativa na concretização dos direitos fundamentais positivados na Carta Constitucional, inclusive o direito fundamental social à previdência (Carvalho, 2019). Nesse contexto, Oliveira e Mendonça (2020) assinalam que a Constituição Federal de 1988 instrumentalizou o Estado com o aparato necessário para materializar esses direitos fundamentais, e os indicou como orientadores das ações estatais diante das limitações de recursos públicos para atender plenamente as demandas sociais.

Para Bucci (2006), a importância de compreender a política pública no plano jurídico reside no fato de que o quadro institucional de uma política se alicerça sobre o direito. Ela define política pública como:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processo juridicamente regulados – processo

eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006, p. 39).

Com o desenvolvimento dos sistemas de proteção social, o conceito de política social tornou-se indissociável da noção de cidadania, incorporando os direitos sociais e se materializando por meio de políticas públicas (Menicucci; Gomes, 2017). As definições variam conforme o campo de estudo, destacando diferentes aspectos. Pereira (2018) destaca duas dessas interpretações: uma que vê o Estado como o único produtor de política pública e outra que enxerga uma dialética entre Estado e sociedade, ampliando a concepção do termo estatal para política social.

Em geral, uma política, inicialmente, surge como uma "política de governo", formulada e implementada pelo governo em exercício, e com o tempo, à medida que essa política é institucionalizada e se torna mais amplamente, aceita e estabelecida dentro da estrutura administrativa e legal do país, ela se transforma em uma "política de Estado" (Bucci, 2023).

Existem diferentes tipologias de políticas públicas. Theodore Lowi (1964, 1972) classificou as políticas em quatro categorias: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas, argumentando que "essas áreas de política ou atividade governamental constituem verdadeiras arenas de poder" (Lowi, 1964, p. 689).

As categorias analíticas de Lowi influenciaram os estudos brasileiros em políticas públicas, como os desenvolvidos por Carvalho e Costa (1988), Carvalho (1995), Santos (1997), Ricci (2002), Laczynski (2012 *apud* Limonti, Pereira; Caldas, 2014), permitindo uma abordagem mais aprofundada da análise e compreensão das políticas no Brasil.

Neste contexto, Limonti, Pereira e Caldas (2014) destacam a importância da tipologia de Lowi para a análise das políticas públicas no Brasil. Essa classificação permite identificar os atores, os estilos e as arenas onde ocorrem os processos de negociação das políticas. Eles apresentam as seguintes elucidações sobre essa tipologia:

- Políticas Distributivas: beneficiam grupos específicos sem restrições orçamentárias claras, como subsídios e gratuidades para certos grupos

sociais; elas ocorrem em arenas de baixo conflito devido ao seu impacto limitado e benefício concentrado;

- Políticas Regulatórias: afetam toda a sociedade, sendo mais conflituosas por definirem vantagens específicas para alguns em detrimento de outros, como as regras que determinam as rotas de voo;
- Políticas Redistributivas: envolvem transferências entre diferentes grupos sociais, gerando conflitos sobre quem arca com os custos e quem se beneficia; exemplo são as políticas de renda mínima financiadas por impostos;
- Políticas Constitutivas: visam modificar estruturas de governo ou poder, com impacto coercitivo que afeta o coletivo, como decisões públicas que estabelecem novas regras.

Essa classificação não apenas facilita a compreensão dos padrões de arenas de conflito onde a política social é elaborada, mas também está associada à forma de regulação que emerge desses padrões.

Outra classificação relevante para este estudo é o critério “setor de atividade” ao qual se vincula a política pública (Rua; Romanini, 2013, p. 10):

a) Políticas Sociais: Destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;

b) Políticas Econômicas: Gestão da economia interna e promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;

c) Políticas de Infraestrutura: Asseguram as condições para a implementação das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;

d) Políticas de Estado: Garantem o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc.

Nessa perspectiva, a Previdência é essencialmente uma política pública social de Estado com características redistributivas. Isso significa que seu objetivo principal é garantir a proteção social e a distribuição de renda entre seus beneficiários e dependentes, assegurando que os recursos sejam redistribuídos de maneira a

oferecer uma rede de segurança para os cidadãos, reduzindo os riscos sociais em períodos de vulnerabilidade.

Conectar as políticas públicas sociais com a concretização dos direitos de cidadania, incluindo os direitos sociais e a previdência, é essencial para uma discussão mais ampla e relevante sobre o papel do Estado na garantia desses direitos.

3.2 Políticas sociais e os direitos de cidadania no contexto brasileiro

As políticas sociais são essenciais para a concretização dos direitos e da cidadania garantidos pela legislação (Pereira, 2008). Segundo Esping-Andersen (1990), a política social emergiu como uma resposta às mudanças profundas provocadas pela Revolução Industrial, que alterou as estruturas de produção e as relações de trabalho. A industrialização trouxe novos desafios sociais, como a urbanização acelerada, a precarização do trabalho e a falta de proteção adequada.

Marshall (1967) relacionou a política social ao conceito de cidadania social, que inclui não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, como educação, saúde e segurança social. Ele divide a cidadania em três elementos: civil, político e social. O elemento civil, conquistado no século XVIII, envolve garantias essenciais à liberdade individual, como o direito à propriedade. O elemento político, surgido no século XIX, refere-se ao direito de participar na vida política, como votar e ser eleito. O elemento social abrange o direito a um padrão mínimo de bem-estar econômico e segurança, garantindo a participação plena na sociedade e a capacidade de viver conforme os padrões sociais predominantes.

Esses três conjuntos de direitos são essenciais para a cidadania plena nas democracias, que envolvem a proteção das liberdades individuais e a igualdade perante a lei (direitos civis), a participação ativa na vida política (direitos políticos) e o acesso a um mínimo de bem-estar econômico e segurança social (direitos sociais). Quando esses direitos são assegurados, o indivíduo pode ser considerado um cidadão social.

Pereira (2008) destaca a evolução da cidadania ao longo do tempo, em resposta às mudanças nas demandas sociais e políticas. Cada geração de direitos a seguir representa uma etapa na evolução da consciência coletiva sobre a dignidade humana.

- Direitos Civis: inspirados pelo ideário liberal, surgiram como uma oposição ao Estado absolutista, refletindo os interesses da classe burguesa; esses direitos focam na autonomia do indivíduo frente ao Estado e na igualdade formal perante a lei, mas também trouxeram a mercantilização dos direitos sociais, pois a classe burguesa priorizava a proteção dos seus interesses econômicos e a manutenção do mercado livre;
- Direitos Políticos: também emergiram como uma oposição ao Estado absolutista, surgindo da demanda por uma participação ativa na vida política; esses direitos são fundamentais para a democratização e asseguram que os cidadãos tenham voz nas decisões que afetam a sociedade.
- Direitos Sociais: baseados no princípio da igualdade, exigem a atuação do Estado, especialmente através do Estado de Bem-Estar Social; esses direitos garantem saúde, educação e um mínimo de bem-estar econômico e segurança, com a responsabilidade do Estado de assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a esses benefícios, promovendo uma maior igualdade na sociedade.

Os direitos sociais, em particular, exigem a intervenção estatal por meio de transferências unilaterais de recursos, conforme evidenciado por Menicucci e Gomes (2017). O auge das políticas de bem-estar social, concretizadora desses direitos, foi alcançado com a implementação e expansão do Estado de Bem-Estar Social após a Segunda Guerra Mundial. Esse modelo envolveu uma intervenção ativa do Estado na economia e na sociedade para mitigar crises, promover crescimento e assegurar o bem-estar dos cidadãos. Muitas democracias capitalistas na Europa e nos Estados Unidos adotaram esse modelo (Menicucci; Gomes, 2017).

Nesse modelo, o papel do Estado torna-se responsável por garantir a proteção social dos cidadãos, como destaca Esping-Andersen (1995, p. 73):

O welfare state, uma das marcas da “era dourada” de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o welfare state foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo

e do bolchevismo. Muitos países se auto-proclamaram welfare states, não tanto por designarem desse modo as suas políticas sociais, quanto por promoverem uma integração social nacional.

No entanto, a crise do petróleo e a estagflação dos anos 1970 criaram um ambiente propício para criticar as políticas do estado de bem-estar social e o intervencionismo estatal, abrindo espaço para as ideias neoliberais (Harvey, 2008), como resposta à crise estrutural do capitalismo (Araújo, 2009).

Harvey (2008) define o neoliberalismo como uma teoria que propõe alcançar o bem-estar humano por meio da liberdade e capacidade individual, dentro de uma estrutura institucional que assegura direitos sólidos à propriedade privada, mercados livres e livre comércio. Essencial ao pensamento neoliberal é a ideia de que a liberdade de mercado e de comércio garante as liberdades individuais. Nesse contexto, o papel do Estado na economia é reconfigurado, reduzido, limitando-se a criar e manter essa estrutura institucional para assegurar o funcionamento do modelo neoliberal. Isso envolve a desregulamentação dos mercados, a privatização dos serviços públicos e a ênfase na responsabilidade individual. Além disso, promove a redução dos gastos públicos, resultando em cortes significativos nas redes de proteção social.

Dentro do paradigma neoliberal, a liberdade pessoal e de mercado é assegurada, mas cada indivíduo é considerado responsável pelo próprio bem-estar e ações. Esse princípio de responsabilidade individual é aplicado a áreas como bem-estar social, educação, assistência à saúde e previdência. Sucessos ou fracassos pessoais são vistos como resultado de virtudes empreendedoras ou falhas pessoais, como não investir o suficiente na própria educação e desenvolvimento, ao invés de serem atribuídos a fatores estruturais ou sociais. Nessa lógica, a rede de seguridade social é minimizada, destacando a responsabilidade individual (Harvey, 2008).

Esse movimento ideológico impactou profundamente as políticas sociais, alterando o equilíbrio de poder e favorecendo correntes neoliberais conservadoras. Esses grupos promoveram a revalorização do mercado como o principal regulador do bem-estar social. Embora o movimento não tenha eliminado completamente o Estado intervencionista ou o Estado de Bem-Estar Social, ele redefiniu suas funções, limitando a capacidade do Estado de atender às demandas dos trabalhadores e de implementar políticas sociais redistributivas e universalistas (Teixeira, 2007). A rede de seguridade social é minimizada, destacando a responsabilidade individual. Falhas

pessoais são geralmente vistas como erros individuais, e muitas vezes as vítimas são culpadas por suas próprias dificuldades (Harvey, 2008).

No final da década de 1970, e ao longo da década de 1980, o neoliberalismo se consolidou como a nova ortodoxia econômica nos governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Esses governos contaram com o apoio de vários setores para promover as políticas neoliberais e construir a hegemonia neoliberal. O setor de mídia e comunicações desempenhou um papel importante ao promover a ideologia neoliberal e moldar a opinião pública, apresentando as reformas como necessárias e benéficas para o crescimento econômico e a liberdade individual. Instituições acadêmicas e economistas influentes também foram significativos na promoção e legitimação dessas ideias. Além disso, partidos e líderes políticos utilizaram seu poder para transformar a estrutura econômica e social de seus países, de acordo com os princípios neoliberais (Harvey, 2008).

Nos anos 1990, o mundo capitalista adotou o neoliberalismo como padrão econômico global, especialmente com a formulação do "Consenso de Washington", que promoveu políticas neoliberais para a regulação econômica global (Harvey, 2008). Araújo (2009) argumenta que as políticas de ajuste neoliberais no Brasil e em outros países latino-americanos, durante a década de 1990, englobando desregulamentação das relações de trabalho, amplos programas de privatização e abertura externa da economia, com o objetivo de restaurar a rentabilidade do capital, surgiram como resposta à crise estrutural do capitalismo iniciada nos anos 1970. A implementação dessas medidas, segundo o autor, foi acompanhada por uma manipulação ideológica de grupos e frações de classes que ascenderam ao poder na América Latina, nesse período, os quais promoveram a ideia de que a crise econômica era causada pelo excesso de gasto estatal, incluindo os sistemas de proteção social, ainda que fossem incipientes. A crise fiscal e financeira do Estado, de fato, tinha suas raízes no endividamento externo e na "estatização da dívida", mas foi apresentada como a origem da crise econômica.

Essa narrativa facilitou a transformação estrutural da atuação do Estado nos países latino-americanos, a partir dos anos 1990. O Consenso de Washington, apoiado por organismos financeiros internacionais, consolidou essa nova ideologia. O "ajuste estrutural", incluindo reformas e um ajuste fiscal permanente, tornou-se a diretriz dos governos latino-americanos. A reforma dos sistemas de previdência social,

elemento central desse ajuste, foi imposta pelas agências multilaterais como parte das políticas de "ajuste".

Na visão de Batista (1994), o Consenso de Washington promoveu um verdadeiro escancaramento das economias latino-americanas mediante um competente trabalho de convencimento, cujo “diagnóstico e terapêutica” foi aplicado de maneira uniforme e idêntica a todos os países da região, independentemente das suas peculiaridades (tamanho, grau de desenvolvimento ou dos problemas). Outro efeito colateral indesejado produzido pelas medidas diz respeito ao agravamento de problemas com que as nações dessa região já enfrentavam, como a miséria, altas taxas de desemprego e tensão social.

Neste contexto, o próximo capítulo explorará detalhadamente a política previdenciária dos servidores públicos, fazendo uma breve abordagem histórica para, em seguida, analisar as inovações constitucionais sobre a matéria introduzidas pela Constituição de 1988, as reformas implementadas ao longo das últimas décadas, seus desdobramentos nos direitos sociais dos servidores e as implicações para o futuro da previdência social desses trabalhadores.

3.3 Previdência dos servidores públicos: histórico, inovações, reformas, impactos e perspectivas para o futuro

Não é intenção deste trabalho analisar em profundidade as cartas constitucionais anteriores à Constituição de 1988. No entanto, é necessário contextualizar e apresentar o direito previdenciário dos servidores, ao longo desse período, para compreender que o legado das políticas previdenciárias, estabelecido antes da nova ordem constitucional, refletia um cenário de influência do Estado Social, conforme discutido anteriormente.

3.3.1 A previdência dos servidores públicos: análise histórica das Constituições de 1891 a 1969

A primeira menção ao direito à proteção previdenciária dos funcionários públicos no Brasil apareceu na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, que tratava exclusivamente da aposentadoria por invalidez (Nogueira, 2011). Esta inclusão pioneira marcou o início de um percurso normativo que se

expandirá e se tornará mais complexo nas constituições subsequentes, refletindo as mudanças socioeconômicas e políticas do país.

Na Constituição de 1891, a aposentadoria por invalidez era vista como uma forma de "retribuição pelo desempenho de função pública", garantindo o custeio integral do benefício pelo erário, independentemente das contribuições do servidor. Esse modelo de seguridade social baseava-se na relação de trabalho "*pro-labore facto*", onde o direito à aposentadoria é garantido pela vinculação do funcionário ao Estado, sem a necessidade de contribuições financeiras adicionais. Assim, ao se aposentar, o empregado do setor público recebia seus proventos diretamente do Estado, mantendo seu status de funcionário público com o pagamento da aposentadoria, sendo uma responsabilidade integral do Tesouro, assim como o pagamento dos salários dos funcionários ativos (Pinheiro, 2000). Dessa forma, o Estado assume a responsabilidade de assegurar a prevalência do interesse público (Silva, 2018), refletindo a integração do benefício ao conjunto de direitos dos servidores públicos e à política de pessoal da administração pública (Oliveira, 2013).

A Constituição de 1934 representou um marco significativo na história do Brasil ao incorporar formalmente os direitos sociais em sua estrutura, inspirada pela Constituição Alemã de Weimar, de 1919, que também se destacou pela incorporação de direitos sociais em resposta às demandas da sociedade por maior proteção social e justiça econômica (Nogueira, 2011).

O concurso público foi instituído como o método oficial de acesso às instituições públicas. Antes disso, as constituições brasileiras não abordavam diretamente o funcionalismo público. Com o Estado assumindo um papel mais ativo no desenvolvimento econômico, suas funções se expandiram significativamente, levando ao crescimento da classe dos funcionários públicos, que começaram a ter influência política considerável. Conscientes de seu peso político crescente, os funcionários públicos se organizaram em associações e pressionaram os políticos por direitos e garantias contra demissões arbitrárias, que ocorriam frequentemente com a alternância de partidos no poder (Silva, 1988).

Nesse contexto, a Constituição de 1934 incluiu disposições que regulamentavam o funcionalismo público a nível constitucional e instituiu o concurso público para os cargos de carreira na administração pública brasileira e estabilidade aos cargos funcionários públicos (Silva, 1988). No campo previdenciário, a carta federal ampliou as hipóteses de aposentadoria, incluindo a aposentadoria compulsória

aos 68 anos (Brasil, 1934). A abordagem constitucional buscou equilibrar os interesses dos partidos políticos, dos próprios funcionários públicos e das demandas da sociedade por uma administração pública eficiente e justa (Silva, 1988). A Constituição brasileira de 1937, promulgada durante o Estado Novo, manteve e reforçou várias dessas disposições, como foco a criação e evolução de órgãos responsáveis por promover a meritocracia no serviço público. O objetivo era expandir a meritocracia através da formação de uma burocracia estatal qualificada (Rabelo, 2013).

No campo previdenciário, a Constituição de 1937 manteve e expandiu essas disposições, reforçando as regras previdenciárias existentes e introduzindo ajustes na aposentadoria compulsória para permitir a redução da idade para categorias especiais, conforme a natureza do serviço (Brasil, 1937). A nova carta federal também definiu diretrizes para a legislação de pessoal, resultando no Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, que instituiu o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Silva, 1988). A implementação dessa normativa ficou a cargo do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), criado em 1939 (Silva, 2018).

Em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para realizar concursos públicos, substituindo funcionários nomeados por indicações políticas. O Órgão focou em garantir a competência técnica dos novos servidores, visando diminuir o apadrinhamento e promover uma administração pública baseada em critérios técnicos e transparentes (Rabelo, 2013). Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1946, houve um restabelecimento das práticas democráticas.

No âmbito previdenciário, a Constituição de 1946 introduziu algumas inovações que ampliaram os direitos dos servidores. A Constituição de 1946, em seu art. 191, tratava da aposentadoria dos funcionários públicos de forma específica; estabelecia aposentadoria por invalidez (inc. I) compulsória aos 70 anos (inc. II), ou por solicitação do funcionário após 35 anos de serviço (§ 1º); a aposentadoria integral para aqueles com 30 anos de serviço (§ 2º) ou em caso de invalidez por acidente de trabalho, moléstia profissional ou doença grave contagiosa considerada incurável (§ 3º). Adicionalmente, permitiu o cômputo integral do tempo de serviço público, seja federal, estadual ou municipal, para efeitos de disponibilidade e aposentadoria (art. 192) e estabeleceu a revisão dos proventos da inatividade em razão da alteração do poder aquisitivo da moeda e das mudanças nos vencimentos dos funcionários em

atividade (art. 193) (Brasil, 1946). Contudo, a nova constituição permitiu que funcionários nomeados sem concurso e com cinco anos de serviço ganhassem estabilidade (art. 188, II). Anteriormente, a estabilidade exigia dez anos de serviço para não concursados e dois anos para concursados.

Na sequência, a Constituição de 1967, estabelecida pelos militares, trouxe poucas inovações no campo previdenciário, seguindo o modelo existente até então (Dezotti; Marta, 2011). A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 manteve essa linha, sem modificar substancialmente o sistema. Essa emenda determinava que os funcionários públicos poderiam ser aposentados por invalidez, de forma compulsória aos 70 anos de idade ou voluntariamente, após 35 anos de serviço, com uma exceção para mulheres, que poderiam se aposentar com 30 anos de serviço. Os proventos da aposentadoria seriam integrais para aqueles que completassem o tempo de serviço necessário ou se aposentassem por invalidez devido a acidente em serviço ou doença grave. Para quem não atingisse o tempo de contribuição integral, os proventos seriam proporcionais. A revisão dos valores da aposentadoria ocorreria sempre que houvesse alterações no poder aquisitivo da moeda que impactassem os vencimentos dos servidores ativos, com o limite de que os proventos não poderiam exceder a remuneração da ativa. Além disso, o tempo de serviço público, em qualquer esfera – federal, estadual ou municipal –, seria integralmente considerado para fins de aposentadoria, e uma lei complementar seria estabelecida para tratar de eventuais exceções relacionadas ao tempo e à natureza do serviço.

Para ilustrar de forma clara a evolução histórica das disposições constitucionais relativas à previdência desse segmento, foi elaborado o quadro a seguir, o qual proporciona uma visão detalhada das mudanças e progressos ao longo das diferentes constituições federais, facilitando a compreensão das transformações normativas e seus impactos sobre os direitos previdenciários dos servidores públicos.

Quadro 2 - Trajetória Evolutiva dos Direitos Previdenciários dos Servidores Públicos no Brasil nas constituições federais do Brasil (1891-1969)

Período Constitucional	Direitos Previdenciários Previstos
Constituição de 1891	Introduziu a aposentadoria por invalidez

Constituição de 1934	Aposentadoria por invalidez; Introduziu a aposentadoria compulsória por idade aos 68 anos
Constituição de 1937	Aposentadoria por invalidez; Aposentadoria compulsória aos 68 anos, permitindo a redução da idade para categorias especiais de funcionários, desde que previsto em lei
Constituição de 1946	Aposentadoria por invalidez; Aposentadoria compulsória aos 70 anos, com possibilidade de redução em casos especiais; Introduziu a aposentadoria voluntária após 30 anos de serviços e aposentadoria antecipada em razão da natureza do serviço
Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1 de 1969	Aposentadoria por invalidez; Aposentadoria compulsória aos 70 anos; Aposentadoria voluntária por tempo de serviço aos 35 anos para homens e 30 anos para mulheres

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Nesse contexto, entre as décadas de 1930 e 1970, o Brasil deu os primeiros passos para a construção de um Estado de bem-estar social, com a expansão e consolidação do sistema de proteção social ocorrendo, em grande parte, durante períodos autoritários, como a Era Vargas e a ditadura militar (Draibe, 1993).

Segundo Draibe (2003), o sistema previdenciário brasileiro surgiu no contexto do Estado Desenvolvimentista, que tinha como meta promover a industrialização e o desenvolvimento econômico. Durante o governo Getúlio Vargas, especialmente nas décadas de 1930 e 1940, foram implementadas políticas sociais relevantes, como a previdência social, alinhadas à necessidade de modernização do país.

Assim, o período entre 1891 e 1969 foi marcado pela crescente complexidade e institucionalização da previdência dos servidores públicos, mas também pelo uso do sistema como ferramenta de controle social, revelando uma dinâmica entre o Estado paternalista e o fortalecimento da proteção social dos trabalhadores.

O percurso normativo das Constituições de 1891 a 1969 lançou as bases para os direitos previdenciários dos servidores públicos no Brasil. A Emenda

Constitucional nº 01/69 consolidou esses direitos, que formaram a base do Art. 40 da Constituição de 1988, estabelecendo um marco duradouro para o regime de previdência dos servidores públicos.

Contudo, a crise do capitalismo na década de 1970, marcada por estagflação e crises econômicas, catalisou o avanço do neoliberalismo na Europa e nos Estados Unidos, promovendo uma reavaliação das políticas econômicas e sociais em escala global. Esse movimento, impulsionado por instituições financeiras internacionais e pela ideologia do "Consenso de Washington", buscou a desregulamentação da economia, a privatização de serviços públicos e a redução do papel do Estado na proteção social.

Esse movimento se intensificou com a expansão para a América Latina. No Brasil, essa influência será refletida na Constituição Federal de 1988 que, embora tenha estabelecido um robusto sistema de proteção social, começará a ser moldada por pressões neoliberais que visavam a sustentabilidade fiscal em detrimento da proteção integral dos direitos sociais. Assim, a lógica da rede de proteção social passará a ser reinterpretada, priorizando a eficiência econômica e a responsabilidade individual, o que, por sua vez, contribuirá para a precarização dos direitos previdenciários e a erosão das garantias sociais, impactando diretamente a vida dos trabalhadores.

3.3.2 Constituição Federal de 1988: inovações, reformas na previdência, desconstrução do direito previdenciário dos servidores públicos no Brasil e perspectivas futuras

A previdência pública tem o propósito de garantir recursos materiais para a sobrevivência dos beneficiários quando estes perdem a capacidade de trabalhar, seja por velhice ou por outros riscos sociais, como doenças, acidentes de trabalho e encarceramento (Zanirato, 2009). Esse objetivo está profundamente enraizado na Constituição Federal de 1988, que consagra a previdência social como um direito fundamental no artigo 6º, ao lado de outros direitos sociais essenciais para a promoção da dignidade humana e da cidadania.

A inclusão da previdência social como direito fundamental reflete uma convergência com princípios internacionais estabelecidos em documentos históricos, como o Artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Artigo XVI da

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Esses documentos destacam a importância da segurança social em casos de desemprego, velhice e outras circunstâncias que resultem na perda dos meios de subsistência.

Ao alinhar-se com as disposições das declarações internacionais, a Constituição de 1988 fortalece o compromisso do Brasil com a proteção social universal, conforme estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assegura a todos o direito a um padrão de vida digno e à segurança social.

Além disso, o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988 destaca os direitos sociais como um dos pilares fundamentais da ordem constitucional, evidenciando o compromisso do Estado com a promoção do bem-estar e da igualdade social. Ao lado de valores como liberdade, segurança, justiça e desenvolvimento, os direitos sociais, como educação, saúde, trabalho e previdência, são reconhecidos como essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 instituiu a política previdenciária composta por dois regimes básicos: o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores públicos, e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), voltado para os trabalhadores do setor privado.

Essa separação histórica e funcional reflete a lógica que orientou a criação desses regimes no Brasil. O RPPS é fundamentado na proteção social específica para aqueles que trabalham em prol do interesse público e desempenham funções essenciais para a sociedade, enquanto o RGPS segue uma lógica de contribuição e benefício para os trabalhadores privados. A separação entre RPPS e RGPS visa assegurar uma proteção social específica e adequada aos servidores públicos, considerando suas particularidades e contribuições para o Estado, conforme determinado pela Constituição de 1988 (Silva, 2018).

A materialização desses direitos previdenciários requer prestações positivas por parte do Estado, por meio de políticas sociais (Bucci, 2023; Carvalho, 2019). No caso da previdência dos servidores públicos efetivos, isso é feito através do Regime Próprio de Previdência Social instituído pelos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), previsto no artigo 40 da Constituição Federal de 1988. Nessa linha, o texto original da Constituição de 1988 buscava garantir aos servidores públicos uma previdência diferenciada com os seguintes direitos (art. 40):

- a) aposentadoria compulsória: os servidores públicos seriam aposentados compulsoriamente aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
- b) aposentadoria voluntária: poderia ser solicitada após 35 anos de serviço para os homens e 30 anos para as mulheres, com direito a proventos integrais; após 30 anos de exercício em funções de magistério para os homens e 25 anos para as mulheres, também com proventos integrais; ou aos 65 anos de idade para os homens e 60 anos para as mulheres, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
- c) aposentadoria por invalidez: o servidor seria aposentado por invalidez permanente, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, exceto nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, quando os proventos seriam integrais;
- d) revisão dos proventos: os proventos de aposentadoria e pensões seriam revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificasse a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade;
- e) acumulação de proventos: os proventos de aposentadoria poderiam ser acumulados com os vencimentos de cargo em comissão ou de outro cargo ou função, desde que permitida a acumulação na atividade.

Esses direitos refletiam uma política de proteção social dos servidores públicos, oferecendo-lhes segurança jurídica e financeira ao longo de suas carreiras, tanto durante a prestação de serviços ao Estado quanto após a aposentadoria, seja por contingências previsíveis (aposentadoria) ou imprevisíveis (invalidez). Esse sistema contribuiu para estabelecer um conjunto de valores que distingue a atuação do setor público da oferta e execução de serviços pelo mercado (Silva, 2018).

3.3.2.1 As reformas dos anos 1990 e a primeira fase de desconstrução

A primeira onda de reformas previdenciárias, iniciada na década de 1990, marcou um ponto de inflexão significativo na configuração dos direitos previdenciários dos servidores públicos. Os princípios de seguridade social consagrados na Constituição de 1988 começaram a ser contestados por ideias de liberalização econômica e austeridade fiscal (Lanzara; Silva, 2023).

O governo de Fernando Collor (1990-1992) foi marcado, segundo Maciel (2011), pela implementação de um programa de caráter neoliberal no Brasil, centrado na redução do papel do Estado na economia e na promoção da abertura ao capital estrangeiro. Embora governos anteriores, como os de Figueiredo e Sarney, tenham adotado medidas pontuais de caráter neoliberal, foi durante o governo Collor que essas políticas se consolidaram como eixo central das ações governamentais. As mudanças promovidas em seu governo focaram na redução dos gastos públicos, privatização de empresas estatais e liberalização comercial, evidenciando uma ofensiva contra os direitos sociais e trabalhistas, pilares centrais da agenda neoliberal. Segundo o autor, essas políticas de ajuste econômico e enxugamento do Estado provocaram uma reconfiguração do papel estatal. O Programa Nacional de Desestatização, por exemplo, resultou na privatização de 18 empresas estatais, o que não apenas transformou a estrutura econômica, mas também reduziu o número de servidores públicos.

Essas medidas estão alinhadas ao "Projeto de Reconstrução Nacional", documento de autoria de Collor (2008) que apresenta um conjunto de propostas e diretrizes para a transformação econômica, política e social do Brasil, visando a recuperação do país após a crise econômica dos anos 80. O programa tem como objetivo principal reduzir o peso do Estado na economia, transferindo atividades que não são essenciais para a função pública para a iniciativa privada.

Uma outra questão, relacionada ao governo Collor diz respeito à criação do Regime Jurídico Único (RJU), em 1990. Segundo Nogueira (2011), a norma trouxe mudanças significativas para o funcionalismo público federal. Instituído pela Lei Federal nº 8.112/1990, o RJU passou a regular a relação de trabalho dos servidores da União, autarquias e fundações públicas federais. Essa legislação definiu os direitos e deveres dos servidores, estabelecendo também a vinculação deles ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o que diferenciava seus benefícios dos trabalhadores do setor privado, regidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com a transformação automática de empregos em cargos públicos, previsto

no artigo 243 da Lei nº 8.112/1990, garantiu-se a estabilidade e a aposentadoria integral para milhares de empregados, gerando impacto direto nas despesas previdenciárias, o que gerou controvérsias jurídicas e impactos financeiros consideráveis.

Segundo Mello (2004), o artigo 243 da Lei nº 8.112/1990 é considerado inconstitucional ao converter automaticamente servidores celetistas não concursados em estatutários, em violação ao artigo 37, inciso II, da Constituição, que exige concurso público para o provimento de cargos públicos. Essa conversão resultou em um aumento significativo das despesas com a previdência, uma vez que os servidores passaram a ter direito à aposentadoria integral, gerando um passivo atuarial considerável. O autor ressalta as graves consequências dessa mudança, uma vez que cerca de 80% dos servidores da União estavam sob o regime celetista, e não estatutário. No regime trabalhista, a aposentadoria era limitada a 95% da média dos últimos salários, com um teto de aproximadamente 10 salários mínimos. Contudo, com a transformação em cargos públicos, esses servidores adquiriram o direito à aposentadoria integral, sem limite, além dos demais benefícios oferecidos pelo regime estatutário. De acordo com Mello (2004), essa mudança resultou em um impacto financeiro substancial, criando um rombo significativo nos cofres públicos devido ao aumento dos custos previdenciários.

Segundo Nogueira (2011), a exemplo da União, muitos Estados e Municípios também aprovaram leis que adotaram o regime jurídico único estatutário e efetivaram servidores celetistas, muitos dos quais foram admitidos sem concurso público. Nogueira (2011) aponta que essa prática resultou em dois efeitos principais: o aumento das despesas com pessoal e a criação de um grande passivo atuarial. A inclusão de servidores celetistas no regime estatutário gerou um aumento significativo das despesas com pessoal, uma vez que esses servidores passaram a ter direito aos mesmos benefícios e garantias dos servidores efetivos. Ao aplicar aos celetistas os mesmos critérios de aposentadoria dos servidores efetivos, criou-se um passivo atuarial significativo. Isso ocorre porque esses servidores passaram a ser cobertos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ao invés do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aumentando as obrigações financeiras do Estado em relação às aposentadorias e pensões. O autor indica outros fatores contribuíram para a rápida expansão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos nos estados e municípios: o rigor na cobrança das contribuições

ao INSS instituído pela Lei nº 8.212/1991 e a ausência de uma lei federal com normas gerais (Nogueira, 2011).

Segundo Nogueira (2011), a Lei nº 8.212/1991, que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social, intensificou a cobrança das contribuições ao INSS, e isso teve um impacto significativo na expansão dos RPPS. Com a possibilidade de a União condicionar a transferência de recursos decorrentes da repartição das receitas tributárias ao pagamento dos créditos devidos, estados e municípios viram na criação de RPPS uma alternativa para evitar essas contribuições, o que, inicialmente, parecia uma vantagem financeira. Além disso, havia a expectativa de que a transferência de recursos do INSS, para compensação financeira entre regimes, pudesse aliviar parte das responsabilidades financeiras com a previdência.

Ainda de acordo com Nogueira (2011), a ausência de uma legislação federal sobre normas gerais, para o regime de previdência dos servidores públicos, conferiu aos estados e municípios ampla liberdade para regulamentar seus próprios regimes previdenciários. No entanto, a curto prazo, essas vantagens foram ofuscadas pela deterioração das finanças estaduais e municipais devido ao aumento das responsabilidades com o pagamento dos benefícios aos servidores, o que gerou um passivo atuarial crescente.

Embora Collor não tenha aprovado reformas no texto constitucional na previdência dos servidores em razão do *impeachment*, os efeitos promovidos pela previsão do art. 243 da Lei nº 8.112/93, o cenário de ajuste fiscal e a redução da intervenção estatal lançaram as bases para reformas que viriam a ser aprofundadas em governos posteriores.

Após o *impeachment* de Fernando Collor, a presidência do país foi assumida por Itamar Franco. A sua política econômica, na visão de Rodrigues e Jurgenfeld (2021), estava intimamente relacionada à agenda neoliberal, que buscava a modernização da economia brasileira e a atração de capital estrangeiro. Durante seu governo, que começou em 1992, foram realizadas privatizações significativas. Essas ações foram justificadas com o argumento de que promoveriam a modernização do país, aumentariam a produtividade e melhorariam a competitividade internacional do Brasil. A abertura ao capital estrangeiro, permitindo até 100% de participação estrangeira nas empresas privatizadas, reforçou essa orientação neoliberal, que priorizava a desestatização como um meio de integrar o Brasil à economia global. Para esses autores, a política de privatizações de Itamar Franco

pode ser vista como um reflexo da adesão aos princípios do Consenso de Washington, que defendia a liberalização econômica, a privatização e a redução do papel do Estado na economia.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 3, em março de 1993, ocorreu em um ambiente econômico marcado por uma grave crise fiscal e uma inflação descontrolada. Nesse cenário, a contenção de gastos públicos tornou-se uma prioridade, e a revisão das despesas com pensões e aposentadorias foi vista como uma estratégia para equilibrar as contas do Estado e garantir a sustentabilidade financeira (Sallum Jr., 2021). Essa emenda transformou a previdência social dos servidores de uma natureza retributiva para contributiva, passando a exigir a contribuição financeira dessa categoria para o custeio dos benefícios previdenciários (Silva, 2018). Com isso, o Estado vinculou definitivamente o gozo de benefícios e serviços ao pagamento de contribuições (Martins, 2018), transferindo parte da responsabilidade financeira, que antes era exclusivamente dele, para os próprios servidores. A ênfase na redução das despesas com benefícios sociais, como pensões e aposentadorias, pode ser vista como uma tentativa de adequar a política fiscal às diretrizes neoliberais, que frequentemente defendem a diminuição do papel do Estado na economia e a promoção de uma gestão fiscal mais austera.

Cabe destacar que a ausência de um financiamento prévio para a aposentadoria dos servidores públicos se deve ao fato de que essa aposentadoria era considerada um direito, dentro do conjunto de prerrogativas estabelecidas para esses servidores. A proteção previdenciária oferecida aos servidores estava intimamente vinculada ao exercício do cargo público, refletindo a natureza de suas funções, que envolvem a gestão de recursos públicos e o atendimento ao interesse público (Silva, 1988; Oliveira, 2013).

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), aprofundou-se a investida sobre os direitos previdenciários no texto constitucional, quando o país aderiu com mais ênfase aos princípios neoliberais delineados pelo Consenso de Washington, cedendo à influência, no plano econômico, especialmente dos Estados Unidos, para perseguir o equacionamento financeiro e a obtenção de elevados superávits primários nas contas públicas (Leher, 2003). Durante esse governo, foi implementada a Reforma do Aparelho do Estado, liderada pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Essa reforma previa mudanças significativas, incluindo a reforma previdenciária e uma ampla reforma administrativa. O objetivo era redefinir a

intervenção do Estado na economia e na sociedade, focando no papel específico do Estado, restrito a um núcleo burocrático e estratégico, e transferindo para o setor privado e não estatal as atividades não essenciais, como saúde, educação e previdência (Bresser-Pereira, 1995; Brasil, 1998). Segundo a narrativa institucional, um dos objetivos centrais era desonerar o Estado, aumentar a eficiência da administração pública e assegurar a sustentabilidade fiscal, o que levou a uma reconfiguração significativa dos quadros de pessoal e dos direitos previdenciários dos servidores (Bresser-Pereira, 1995; Brasil, 1998).

No contexto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDDR), a estratégia em relação à previdência dos servidores públicos focou-se na reforma do sistema previdenciário, considerada uma condição *sine qua non* para a "definitiva superação da crise fiscal do Estado" (Brasil, 1995).

A PEC nº 33 previa novas regras para a previdência dos servidores públicos. Ela impunha idades mínimas para aposentadoria, sendo 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, e eliminava a aposentadoria proporcional por tempo de serviço. A aposentadoria especial para professores do ensino superior era extinta, e esses profissionais passavam a ter os mesmos requisitos de contribuição que os demais trabalhadores. As regras de transição permitiam reconhecer tempos já cumpridos com idades mínimas reduzidas. A PEC também aproximava os regimes de previdência, proibindo contagens fictícias e adicionais na passagem para a inatividade, além de eliminar vantagens diferenciadas não previstas pela Constituição. Servidores que ingressassem após a promulgação da emenda seriam submetidos ao mesmo teto de contribuição e benefícios do regime geral, com a necessidade de instituir um sistema complementar de previdência. Além disso, a PEC proibia a acumulação de proventos com remuneração de cargo público e estabelecia que o teto constitucional incidisse sobre a soma dos proventos acumulados. Fundos de pensão das estatais deveriam ajustar-se financeiramente, com a transferência de recursos públicos limitada. Para a aposentadoria voluntária, seria necessário cumprir 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo, sendo que servidores já no serviço público teriam um tempo de carência reduzido.

O discurso oficial para promover a reforma fundamentava-se, principalmente, no déficit previdenciário, no envelhecimento da população, nas aposentadorias precoces e nos elevados custos administrativos que tornavam urgentes e inadiáveis as mudanças propostas para evitar o desequilíbrio fiscal (Ugino,

2011). O ponto central da reforma foi a alteração nas condições de acesso à aposentadoria, substituindo o tempo de serviço pelo tempo de contribuição. Isso resultou na conversão automática, por norma transitória, de todo o tempo de serviço considerado na legislação anterior como tempo de contribuição para o novo regime (Modesto, 2019). Outro aspecto relevante foi a previsão da instituição facultativa de um regime de previdência complementar pelos entes públicos – União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios – para seus servidores. Nesse caso, esses entes poderiam estabelecer um teto para aposentadorias e pensões igual ao do regime geral, exigindo que o servidor recorresse à previdência complementar para obter uma renda adicional (Araújo, 2009).

Embora o debate em torno da reforma tenha sido promovido principalmente no Congresso Nacional, muitos outros atores institucionais estiveram envolvidos na disputa, como os partidos de esquerda (liderados pelo PT), servidores públicos, e as entidades sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores, responsável por grandes mobilizações sociais contra a reforma. Por outro lado, a Força Sindical, mais próxima do setor privado, defendeu as reformas com o interesse em criar seu próprio fundo de pensão (Nakahodo; Savoia, 2008).

Dentre as derrotas relacionadas aos servidores públicos, Nogueira (2011) destaca que o Governo não conseguiu aprovar a contribuição dos inativos, a limitação da aposentadoria integral ao teto do RGPS, nem o redutor de 30% para as aposentadorias integrais no serviço público.

A fase seguinte consistiu na edição de uma extensa legislação complementar, incluindo medidas provisórias, necessárias para implementar efetivamente essas mudanças. A Emenda Constitucional nº 20/1998 é vista como a primeira grande reforma na previdência social após a promulgação da Constituição de 1988. Isso significa que, após a Constituição de 1988 estabelecer as diretrizes iniciais para a previdência, a EC nº 20/1998 representou uma reestruturação significativa das normas e políticas previdenciárias (Martins, 2018).

3.3.2.2 A reforma de 2003: a consolidação da desconstrução

Araújo (2009) destaca que, dando continuidade à tarefa iniciada por seu antecessor de convergir as regras dos diferentes regimes previdenciários e, mais uma vez, tendo como pano de fundo o ajuste fiscal, o Governo de Luiz Inácio da Silva

apresentou, logo no início de seu mandato, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 40 à Câmara dos Deputados, em 30 de abril de 2003. Esta proposta foi, posteriormente, transformada na Emenda Constitucional nº 41/03, visando a uma reformulação estrutural do sistema previdenciário. Essa norma jurídica foi direcionada, fundamentalmente, aos regimes de previdência dos servidores públicos (Araújo, 2009). Segundo o autor, os motivos apresentados para essa reforma incluíam a alegação de que a previdência dos servidores públicos seria a principal responsável pelos déficits do sistema previdenciário, a necessidade de corrigir a injustiça do sistema devido ao tratamento diferenciado (privilégio) dos funcionários públicos em relação aos trabalhadores do setor privado, e a mudança na estrutura demográfica brasileira (Araújo, 2009).

Na verdade, o Programa de Governo de 2002, de Luiz Inácio da Silva, intitulado "Um Brasil para todos", já indicava que essa temática ocuparia um lugar de destaque na agenda petista, como de fato se concretizou. Contudo, para serem legitimadas, essas pautas passaram a ser tratadas como uma falha do governo anterior, apontado como o responsável pela "dramática situação previdenciária no setor público", conforme trecho reproduzido do referido programa de governo.

O Programa de Governo de 2002 destaca a necessidade de enfrentar o desafio previdenciário por meio de reformas estruturais para assegurar um sistema previdenciário básico universal, público e compulsório para todos os trabalhadores brasileiros. Esse sistema deve ser contributivo, com benefícios e limites de aposentadoria claramente definidos, e administrado por um órgão quadripartite representando o Estado, trabalhadores, aposentados e empresários. Além do sistema público universal, consta a previsão de implementação de um sistema de planos complementares de aposentadoria, facultativos e sustentados por empregados e empregadores, para aqueles que desejam benefícios superiores ao teto da previdência pública.

O referido programa destaca a situação crítica da previdência do setor público, com um desequilíbrio três vezes maior que o do Regime Geral, e a necessidade de melhorar a negociação e a gestão das reformas. O fortalecimento da previdência complementar, voltada para trabalhadores que desejam uma renda adicional, é incentivado como um meio de desenvolvimento econômico. Aponta a necessidade de revisar e aprimorar o sistema regulatório da previdência complementar, com ênfase na gestão paritária e na democratização da Secretaria de

Previdência Complementar, para estimular o crescimento e inclusão de novos participantes.

Na mesma linha está a exposição de motivos da PEC nº 40/2003, assinada por Ricardo Berzoini, Ministro de Estado da Previdência Social, e por José Dirceu de Oliveira e Silva, Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que ratificam os pontos mencionados anteriormente e apresentam o embasamento para sustentar a proposta. O teor de ambos os documentos revela uma mudança ideológica, com a tradicional defesa dos direitos sociais sendo substituída em favor da austeridade fiscal, característica do neoliberalismo. Vale destacar que os pontos relacionados aos servidores públicos não foram implementados na reforma de 1998, durante o governo FHC, devido à forte atuação dos partidos de esquerda, especialmente do Partido dos Trabalhadores (Nakahodo; Savoia, 2008).

Nesse contexto, Ugino (2011) aponta a hostilidade do governo contra membros do próprio Partido dos Trabalhadores, evidenciando o interesse em aprovar propostas anteriormente rejeitadas pelo partido, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A estratégia utilizada pelo governo para alcançar as reformas pretendidas incluiu a disseminação e incentivo de preconceitos contra os servidores públicos, distorções de informações e a perseguição dentro do partido aos opositores da reforma. Isso gerou descontentamento entre os servidores públicos, parlamentares da esquerda e governadores que promoveram grandes embates com o governo, durante o curto período em que a proposta esteve em discussão (Marques; Mendes, 2004).

Nakahodo e Savoia (2008) destacam a importância dos atores institucionais no apoio à reforma, principalmente a forte atuação da classe empresarial, interessada em oferecer serviços financeiros para essa seleta fatia do mercado (seguros e previdência privada), e o papel da imprensa, que influenciou decisivamente na formação da opinião pública e manteve a reforma das aposentadorias do setor público na agenda política. As principais mudanças foram: eliminação da integralidade dos benefícios dos servidores públicos; fim da paridade entre os reajustes dos servidores ativos e inativos; estabelecimento de um teto para os benefícios dos novos servidores, igual ao do RGPS; aplicação de um redutor nas novas pensões; determinação de que o regime de previdência complementar seria gerido por entidades fechadas, de natureza pública, com planos de contribuição definida; e

introdução da taxação dos servidores inativos e pensionistas, com isenção limitada (Araújo, 2009).

Para Araújo (2009), essa reforma teve o claro propósito de promover a convergência de regras entre os dois regimes previdenciários (trabalhadores celetistas e servidores públicos), como parte de uma estratégia de enfraquecimento do serviço público, abrindo espaço para a iniciativa privada no promissor campo da previdência complementar.

3.3.2.3 A reforma de 2019: efeitos e reconfiguração da previdência dos servidores públicos

A reforma da previdência de 2019, instituída pela Emenda Constitucional nº 103, representou mais um passo na direção da restrição dos direitos previdenciários dos servidores públicos. Na exposição de motivos da proposta, assinada pelo então Ministro da Economia Paulo Guedes, a despesa previdenciária é apresentada como o "nó fiscal" que limita o crescimento econômico sustentável do país. O documento revela uma retórica de desconstrução da política previdenciária, retratando o modelo vigente como um fator que promove as desigualdades de renda que, há séculos, afetam o Brasil, além de supostamente desviar recursos de outras políticas públicas essenciais ao crescimento e desenvolvimento do país, bem como aborda outras matérias relevantes para este estudo.

Segundo o documento, o modelo das regras atuariais, e de acesso aos benefícios previdenciários no Brasil, é rígido e não promove igualdade e distribuição de renda, mantendo o país entre os mais desiguais do mundo. Embora seja um dos principais produtores globais, o Brasil não está entre os com maior PIB per capita. O "nó fiscal", resultante das altas despesas previdenciárias, limita o crescimento econômico e contribui para o aumento da dívida pública, que subiu de 63% do PIB, em 2014, para 74%, em 2017, e pode atingir 100% sem reformas.

A reforma da Previdência é considerada fundamental para reduzir a dívida pública e os altos juros que impedem o crescimento e a competitividade. É necessário um novo pacto previdenciário para criar um ambiente macroeconômico estável e sustentável, com maior equidade e separação entre previdência e assistência, além de diminuir o impacto das despesas obrigatórias.

Destaca-se que a Previdência consome mais da metade do orçamento da União, prejudicando áreas essenciais como educação e saúde, sendo a revisão das regras considerada urgente devido ao envelhecimento da população e ao impacto na dívida pública. Aponta-se, ainda, que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) enfrentam desequilíbrios atuariais, e os ajustes são necessários para garantir a sustentabilidade do sistema e permitir maior alocação de recursos para políticas públicas essenciais.

Após sofrer diversas modificações, ao longo de pouco mais de oito meses, a PEC nº 6/2019 foi transformada na Emenda Constitucional nº 103/19. Essa transformação contou com a significativa influência do Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, do Presidente do Senado, Davi Alcolumbre, além de técnicos dos ministérios e instituições, deputados federais e senadores (Brasil, 2019). Houve também um forte trabalho na grande mídia para obter apoio à reforma.

De maneira geral, a reforma constitucional teve como principal objetivo tornar mais rígidas as regras para a concessão de benefícios, reduzir os valores dos benefícios e promover a desconstitucionalização das regras previdenciárias.

Lazzari *et al.* (2020) enfatizam que o novo sistema previdenciário constitucional dos servidores difere substancialmente daquele estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e pelas emendas constitucionais anteriores, que estabeleciam regras uniformes para os RPPS de todos os entes federativos, seguindo uma lógica comum também encontrada nas Constituições anteriores. Embora reconheça a necessidade de adequar as normas às transformações sociais e econômicas, o autor destaca a importância de conciliar soluções para a sustentabilidade do sistema previdenciário com a manutenção da dignidade daqueles que não têm mais capacidade para o trabalho, como ele bem pontua:

[...] as reformas da Previdência Social são parte de um processo constante e permanente de adequação dos sistemas às modificações socioeconômicas, demográficas e no mercado de trabalho e de unificação das regras de concessão dos principais benefícios previdenciários – aposentadorias e pensões. Todavia, nenhum governante pode esquecer que as políticas de proteção social envolvem, sobremaneira, a subsistência do ser humano em períodos de grande vicissitude, no mais das vezes – ou pelo menos de redução significativa das condições ideais de manutenção de seu poder aquisitivo – e, por consequência, resguardam a possibilidade de prover a si e seus dependentes, beirando a heresia e a desumanidade a leitura meramente econômica do fenômeno do envelhecimento populacional, por um lado, e da baixa natalidade, por outro. Além disso, deve ter a responsabilidade de mitigar as graves injustiças sociais causadas por um modelo que beneficia devedores

milionários e o grande lucro desmesurado para, quando “a conta não fechar”, voltar-se apenas contra a população que trabalha e tem o legítimo direito de receber tratamento digno. O aspecto fundamental do debate sobre as reformas nos sistemas de seguridade social não é nem pode ser o econômico. A rede de seguridade social deve existir para garantir existência digna a todo indivíduo, como foi proclamado há mais de duzentos anos, na célebre Declaração de 1789: os socorros públicos são um direito sagrado. Existe seguridade para o bem-estar da população, principalmente a da camada social que depende de políticas estatais para romper a barreira da miséria, ou não descer a ela (Lazzari *et al.*, 2020, p. 32- 33).

Nesse contexto, Modesto (2019) destaca que a Emenda Constitucional em questão retirou dos estados e municípios a aplicação de diversas normas constitucionais previdenciárias nacionais, transferindo parte da matéria, anteriormente diretamente regulamentada pela Constituição Federal, para a legislação dos entes públicos. Assim, a reforma constitucional deslocou a matéria previdenciária, antes constitucional, para a legislação ordinária e complementar no plano subnacional.

Ademais, Masuzzo (2020) ressalta que a nova Emenda Constitucional foi aprovada sem a devida discussão com a sociedade e, em particular, sem o envolvimento das centrais sindicais. Além disso, o alegado déficit previdenciário não foi devidamente explicado; não foram apresentadas as contas públicas que poderiam justificar o suposto endividamento da previdência social. Esses pontos críticos não foram debatidos com auditorias especializadas, movimentos sociais com conhecimento em contabilidade pública ou com a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Previdência.

A reforma é extensa e apresenta várias nuances, como destacado na Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, de 22/11/2019, da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia. Essa nota analisa as regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos RPPS. O documento observa que, durante o processo de aprovação da emenda constitucional, o Congresso Nacional estabeleceu regras aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, enquanto outras se aplicam apenas à União, e algumas disposições são exclusivas para os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

As principais mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 incluíram a fixação de idades mínimas para aposentadoria, estabelecendo 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, com a exigência de pelo menos 25 anos de contribuição, sendo 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo em que ocorrer a aposentadoria para servidores federais. Nos estados, no Distrito Federal e nos

municípios, a idade mínima passou a ser definida por emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, respeitando o tempo de contribuição e outros requisitos previstos em lei complementar do ente federativo.

O cálculo do benefício foi alterado para ser baseado na média aritmética simples de 100% das remunerações recebidas desde julho de 1994. Além disso, as alíquotas de contribuição dos servidores tornaram-se progressivas, variando de acordo com o valor da remuneração ou dos benefícios, sendo que, para aposentados e pensionistas, a contribuição incide apenas sobre valores que ultrapassem o teto do Regime Geral de Previdência Social.

A Emenda também trouxe regras para casos de déficit atuarial, permitindo que a contribuição ordinária de aposentados e pensionistas fosse aplicada sobre valores que excedam o salário mínimo, e, se necessário, a instituição de contribuição extraordinária para servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Em relação à pensão por morte, o valor passou a ser de 50% da aposentadoria do servidor, acrescido de 10% por dependente, até o limite de 100%, deixando de ser integral, exceto em casos específicos. A aposentadoria por incapacidade permanente também sofreu mudanças, sendo calculada pela média das remunerações, com um percentual de 60% para 20 anos de contribuição, acrescido de 2% por ano adicional. Por fim, a Emenda vedou novas acumulações de aposentadorias, pensões ou aposentadoria com pensão, exceto em casos específicos previstos na Constituição, como no caso de pensão por cônjuge.

Segundo Carvalho (2019), as reformas previdenciárias, ao restringirem os benefícios e direitos dos servidores públicos, representam uma contradição frente ao princípio constitucional de assegurar justiça social e igualdade. Ele argumenta que essas reformas, ao priorizarem ajustes fiscais em detrimento da proteção social, desconstroem a segurança jurídica e financeira dos servidores, contrariando o propósito de uma política pública que visa garantir justiça social e a proteção dos direitos dos trabalhadores. O autor destaca que o Estado tem a responsabilidade de garantir, proteger e promover o acesso a esses direitos, e a precarização dos direitos previdenciários contraria essa obrigação. Ao impor condições mais rigorosas para a aposentadoria e reduzir benefícios, o Estado não apenas falha em cumprir seu dever constitucional, mas também desconsidera a realidade enfrentada pelos servidores públicos, que, muitas vezes, trabalham em condições adversas.

De maneira complementar, Sarlet (2003) afirma que existem limites materiais, tanto expressos quanto implícitos, que devem ser respeitados durante o processo de reforma constitucional. Esses limites protegem a essência dos direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, considerados essenciais para a dignidade da pessoa humana. O autor menciona as "cláusulas pétreas" como exemplos de limites materiais expressamente previstos na Constituição. Essas cláusulas asseguram que certos direitos e garantias fundamentais não possam ser alterados ou abolidos por emendas constitucionais, garantindo a proteção de direitos essenciais, incluindo os sociais. Nesse contexto, o autor defende que os direitos fundamentais sociais, especialmente em sua dimensão prestacional, devem ser considerados limites materiais à reforma constitucional. Ele enfatiza a necessidade de um controle jurisdicional rigoroso sobre as emendas constitucionais, para garantir que as reformas respeitem esses limites e não comprometam a proteção dos direitos fundamentais sociais.

Sarlet (2003) também destaca que a proteção jurídica dos direitos sociais não deve ser enfraquecida, pois isso resultaria em um déficit em sua fundamentalidade. A presença de um extenso rol de direitos sociais na Constituição deve ser acompanhada de uma proteção sólida contra reformas que possam comprometer esses direitos. O autor destaca que todos os direitos fundamentais, incluindo os sociais, são essencialmente de titularidade individual, mesmo quando possuem uma dimensão coletiva. Essa perspectiva reforça a importância de proteger os direitos sociais para assegurar a dignidade humana e a justiça social.

O ativismo judicial, conforme mencionado por Carvalho (2019), pode desempenhar um papel importante na defesa dos direitos previdenciários dos servidores públicos. A atuação do Judiciário pode assegurar que as políticas públicas não negligenciem os direitos fundamentais, promovendo um controle que impeça a adoção de medidas que comprometam a proteção social. No entanto, a efetividade desse ativismo depende de uma cultura jurídica que reconheça a importância dos direitos sociais e da necessidade de sua implementação adequada. A falta de uma resposta judicial firme, frente às reformas que precarizam os direitos previdenciários, pode resultar em um vácuo de proteção, deixando os servidores públicos vulneráveis e desprotegidos.

Como visto, essas mudanças foram justificadas com o argumento de promover ajustes fiscais e garantir a sustentabilidade do sistema, que resultaram em

restrições aos benefícios e direitos dos servidores públicos, comprometendo a segurança jurídica e financeira desses trabalhadores e distanciando-se do princípio constitucional de justiça social e da política previdenciária. Contudo, o discurso oficial esconde dimensões críticas dessas reformas e sustenta argumentos que, à luz de informações mais atuais, se mostram questionáveis, como será discutido a seguir.

3.4 O déficit invisível no discurso oficial

As linhas seguintes pretendem lançar luzes sobre fatores estruturais que, apesar de profundamente impactarem o sistema, são excluídos do debate público, demonstrando como a responsabilidade pelo déficit é desviada dos reais agentes e injustamente atribuída aos servidores, sustentando uma agenda de reformas que agrava a precarização dos direitos previdenciários e fragiliza os pilares dos RPPS.

3.4.1 Envelhecimento da população

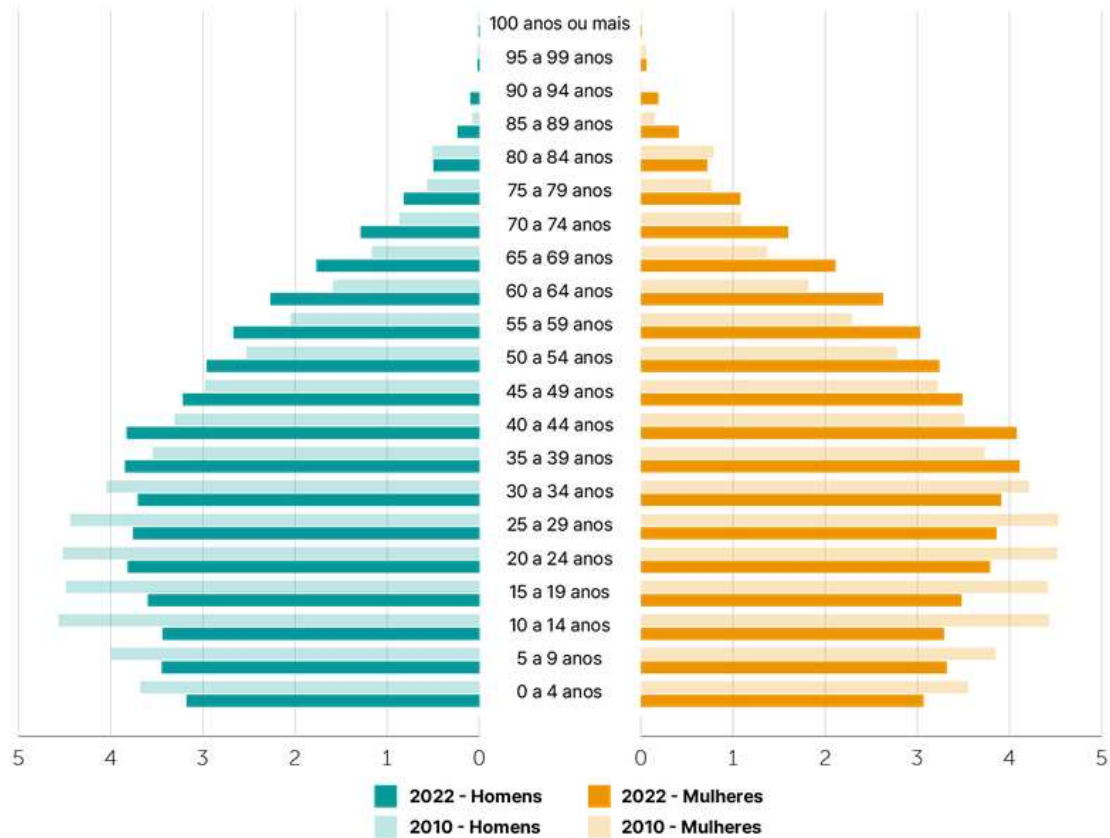
No contexto demográfico, os governos frequentemente argumentam que o envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida têm impactos negativos sobre o sistema previdenciário, justificando a necessidade de revisar as regras previdenciárias.

De acordo com o último Censo de 2022, o número de pessoas com 65 anos ou mais no Brasil atingiu 22,1 milhões, representando 10,9% da população total, um aumento de 57,4% em comparação a 2010, quando essa faixa etária era de 14,0 milhões (7,4%). A população com 60 anos ou mais é agora de 32,1 milhões (15,6%), um aumento de 56,0% em relação aos 20,5 milhões (10,8%) registrados em 2010.

O índice de envelhecimento, que mede o número de idosos em relação a cada 100 crianças de 0 a 14 anos, subiu para 80,0 em 2022, comparado a 44,8 em 2010. A pirâmide etária brasileira reflete uma base mais estreita e uma parte superior mais ampla, indicando uma redução na taxa de natalidade e um aumento na qualidade e expectativa de vida.

No extremo oposto da pirâmide, a proporção de crianças de até 14 anos caiu de 38,2%, em 1980, para 19,8%, em 2022, evidenciando a diminuição da população jovem em favor do crescimento da população idosa.

Figura 1 - Pirâmide etária brasileira conforme o sexo e grupos de idade em 2010 e 2022



Fonte: IBGE (2022)².

Frederico Melo (2016), economista e doutor em Demografia, explora, em seu artigo “Os impactos das mudanças demográficas na Seguridade Social e o ajuste fiscal”, a relação entre o envelhecimento populacional e a necessidade de reformas na Previdência, desafiando a narrativa comum que justifica cortes de direitos com base no envelhecimento, frequentemente apresentado como inevitável. Ele argumenta que, embora o envelhecimento demográfico seja relevante, este deve ser considerado junto às dimensões sociais e econômicas que influenciam a Seguridade Social. As inter-relações entre Demografia e Seguridade envolvem não apenas o envelhecimento, mas também diversas interações sociais e econômicas que afetam

² IBGE. Conheça o Brasil – População: Pirâmide etária. **IBGE Educa**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html>. Acesso em: 25 out. 2024.

toda a sociedade e o sistema econômico, impactando virtualmente todas as políticas públicas. Portanto, o envelhecimento não deve ser utilizado exclusivamente para justificar a redução de direitos previdenciários, mas também para fortalecer políticas sociais, como saúde e assistência, com foco em um atendimento integral à população idosa.

Melo (2016) destaca que o argumento do envelhecimento populacional tem sido utilizado para defender reformas na Previdência que dificultam o acesso aos benefícios. Ele alerta que os impactos demográficos sobre a sustentabilidade da Previdência são mediados por fatores econômicos, e que a remuneração do trabalho deve crescer mais rapidamente do que os benefícios para manter o equilíbrio financeiro. O autor também observa que os sistemas de proteção social, destinados a suprir vulnerabilidades e corrigir falhas econômicas, são frutos de processos históricos conflituosos e envolvem a transferência de recursos entre grupos sociais, o que gera disputas políticas. Além disso, critica a influência de interesses privados, como empresas de seguros, e a tendência de governantes em liberar recursos para projetos políticos, o que pode enfraquecer a Seguridade Social. A Constituição Federal garante saúde, assistência e previdência como direitos sociais, tornando inadequadas as abordagens privatistas e financistas. O autor critica a discrepância no tratamento entre benefícios sociais e o serviço da dívida pública interna que, em 2015, representou 8,5% do PIB. Essa disparidade prejudica a legitimidade de propostas de ajuste fiscal baseadas na redução de benefícios e serviços da Seguridade Social, enfatizando a necessidade de uma abordagem mais equilibrada e justa.

No contexto neoliberal, o envelhecimento é utilizado para justificar reformas que transferem a responsabilidade pela proteção financeira do sistema previdenciário para o indivíduo. Como resultado, a Previdência pública tem seu papel reduzido e o mercado privado assume uma função central, com empresas financeiras oferecendo serviços personalizados e substituindo o Estado na gestão dos riscos individuais (Lanzara; Silva, 2023).

3.4.2 O mito do privilégio: desigualdade salarial e reformas no serviço público

Na mesma linha, a percepção de que servidores públicos recebem benefícios excessivos, em comparação com trabalhadores da iniciativa privada, é explorada de forma distorcida para justificar reformas e construir apoio popular para

mudanças que reduzem o papel do Estado e aumentam a responsabilidade individual. Enquanto exceções notáveis, como os altos salários de ministros das cortes judiciais, recebem ampla atenção, e os dados provenientes de fontes oficiais mostram uma realidade muito diferente para a maioria dos servidores.

Estudos como os de Lopez e Guedes (2020) e Costa *et al.* (2020) demonstram uma significativa heterogeneidade nos salários dentro do funcionalismo público, desmentindo a ideia de que os servidores recebem, de maneira geral, remunerações excessivas em comparação com o setor privado.

O estudo de Lopez e Guedes (2020), o qual é uma versão modificada do documento homônimo divulgado pela Diretoria de Estudos e Políticas sobre o Estado, as Instituições e a Democracia (Diest) do Ipea, analisa a trajetória das remunerações no setor público brasileiro, no período de 1986 a 2017, destacando as principais tendências e transformações ocorridas ao longo desse período. A análise abrange cada nível federativo - federal, estadual e municipal - e explora as mudanças nos diversos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), identificando padrões e dinâmicas específicas que moldaram o desenvolvimento do serviço público em cada contexto. Destacam-se as diferenças salariais que existem entre os diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Essas remunerações médias passaram por duas fases principais. A primeira, de crescimento acelerado, ocorreu até 1994. A segunda fase continuou até 2014, quando a crise econômica interrompeu essa tendência. Desde então, as remunerações têm se estabilizado ou diminuído. Enfatiza-se que, entre 2004 e 2017, a despesa com salários de servidores ativos aumentou de 9,6% para 10,5% do PIB, mas que esse aumento não reflete uma expansão descontrolada do setor público. A maior parte do crescimento das despesas está concentrada no Executivo municipal, que enfrenta maiores demandas de serviços públicos.

Os dados apresentados mostram uma remuneração média mensal que varia substancialmente entre os níveis federativo e os poderes do governo. A média salarial no nível federal é de R\$ 9.200,00, comparada a R\$ 5.000,00 no estadual e R\$ 2.900,00 no municipal. Dentro do nível federal, a remuneração média do Poder Judiciário é a mais alta, de R\$ 14.100,00, enquanto no Legislativo e executivo a remuneração média era de R\$ 9.900,00 e de R\$ 8.500,00, respectivamente. No nível estadual, o Judiciário também lidera, com remuneração média de R\$ 10.800,00,

seguido do Legislativo, com R\$ 7.800,00, e Executivo, com R\$ 4.600,00. No municipal, a remuneração média é de R\$ 4.150,00, no Legislativo, e R\$ 2.800,00, no Executivo.

O estudo de Lopez e Guedes (2020) sugere que a discussão sobre o aumento das despesas previdenciárias pode ter distorcido a percepção sobre os gastos com servidores ativos. Embora inter-relacionados, é mais eficaz tratar separadamente os gastos com servidores ativos e inativos. Além disso, a pesquisa observa que tanto as despesas quanto o crescimento do número de servidores ativos estão mais concentrados no Executivo municipal, o que reflete as crescentes responsabilidades e demandas por serviços públicos nesse nível. Os autores destacam que as reformas no setor público devem ser fundamentadas em análises rigorosas e debates transparentes, com dados claros sobre a eficiência. Tais reformas devem fortalecer o Estado para promover justiça social, proteger os cidadãos e apoiar a mobilidade social, sempre em conformidade com os princípios constitucionais de garantir direitos, fomentar o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades. Segundo eles, o uso de argumentos sobre salários elevados para justificar reformas que buscam reduzir o papel do Estado e aumentar a responsabilidade individual não só ignora essa heterogeneidade salarial, mas também distorce a percepção pública, reforçando uma agenda neoliberal que privilegia o mercado privado em detrimento do serviço público.

3.4.3 Erosão da base contributiva

Além dos fatores tradicionais, como a inclusão de novas fontes de financiamento e a ampliação da base contributiva, o déficit previdenciário também é impactado por atos governamentais que, frequentemente, não são mencionados nos discursos oficiais sobre reformas previdenciárias.

Embora o art. 40 da Constituição Federal estabeleça uma base de financiamento composta por contribuições do ente federativo, de servidores ativos, aposentados e pensionistas, essas práticas governamentais sub-reptícias podem desestabilizar essa base, contribuindo para o aumento do déficit, sem que sejam devidamente discutidas nas propostas de reforma.

3.4.3.1 Redução da base de servidores

Nesse aspecto, Carvalho (2023) analisou a evolução da ocupação no setor público brasileiro, destacando as diferenças entre os tipos de vínculo e as esferas de governo (União, estados e municípios), com ênfase na precarização do trabalho e na dualidade entre servidores estáveis e aqueles sem vínculo formal, no contexto das reformas administrativas e das políticas neoliberais entre 1985 e 2020. Os resultados da pesquisa evidenciam que, desde os anos 1990, com o fortalecimento das políticas neoliberais e a Reforma do Estado iniciada em 1995, o serviço público passou por processos de privatização, terceirização e aumento do uso de servidores sem vínculo permanente com a administração pública. Essas reformas trouxeram mudanças significativas na estrutura do serviço público, promovendo a flexibilização das contratações e a expansão da terceirização, o que resultou no crescimento do número de servidores sem vínculo formal. O estudo aponta que a precarização do serviço público brasileiro foi intensificada por diversas legislações implementadas ao longo das últimas décadas, abrangendo a União, os estados e os municípios. Entre essas legislações, destaca-se a Lei nº 9.637/1998, que autoriza o Poder Executivo a subcontratar organizações sociais, entidades privadas sem fins lucrativos, para desempenharem atividades essenciais do Estado, como ensino, pesquisa científica, preservação ambiental, cultura e saúde.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000 também é mencionada, pois, ao impor limites aos gastos com pessoal, incentiva a terceirização e a contratação sem vínculo permanente, por meio da subcontratação de empresas e organizações sociais, além de contratações temporárias e emergenciais, que não são contabilizadas como despesas de pessoal.

Por fim, é citada a Lei nº 8.745/1993, que regulamenta a contratação de servidores por prazo determinado, conforme o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal de 1988. Essa lei teve sua abrangência ampliada pelas Leis nº 9.849/1999 e nº 10.667/2003, resultando na proliferação de legislações estaduais e municipais que regulam a contratação temporária.

A evolução dos ocupados temporários no setor público, exposta na tabela 1 no estudo de Carvalho (2023, p. 206), indica que a maioria dos trabalhadores temporários no setor público brasileiro é composta por servidores sem vínculo. Cerca de 83% dos trabalhadores temporários são servidores sem vínculo, o que pode indicar uma tendência de utilização de mão de obra temporária.

Tabela 1 - Evolução de ocupados temporários no setor público na PNAD Contínua
(2012 – 2021)

Ano	CLT	Militares	Estatutários	Sem vínculo	Total de Temporários
2012	290.424	62.662	5.122	1.627.182	1.985.390
2013	262.275	56.145	4.192	1.629.316	1.951.928
2014	278.234	66.306	4.608	1.717.409	2.066.557
2015	258.636	75.772	6.570	1.766.907	2.107.884
2016	265.247	69.507	4.263	1.669.280	2.008.298
2017	242.703	72.144	4.570	1.859.529	2.178.945
2018	242.774	74.555	4.009	1.947.575	2.268.913
2019	220.853	75.347	1.986	1.920.753	2.218.939
2020	214.702	76.023	2.632	1.945.429	2.238.786
2021	250.022	71.693	5.363	1.671.774	1.998.853

Fonte: Carvalho (2023).

A Tabela 2, também no estudo de Carvalho (2023, p. 212) , evidencia o aumento expressivo da proporção de servidores sem vínculo contribuinte ao longo dos anos, conforme dados da PNAD e da PNAD Contínua. Esse crescimento, de 33%, em 1992, para 80%, em 2015, e de 63%, em 2012, para 70%, em 2021, sugere uma maior dependência de contratações temporárias, reguladas por legislações específicas e indica uma mudança significativa na estrutura de contratação no setor público.

Tabela 2 - Evolução de ocupados temporários no setor público por tipo de contratação na Rais (2004-2019)

Ano	CLT	Lei no 6.019/1974	Lei no 9.601/1998	Lei no 8.745/1993	Leis estaduais	Leis municipais	Outros vínculos	Total de temporários
2004	43.124	31.478	16.894	2.804	14.380	28.436	3.057	140.173
2005	48.299	34.933	23.401	1.776	25.273	62.605	28.708	224.995
2006	44.242	39.125	22.802	1.924	35.295	97.615	4.335	245.338
2007	39.566	42.443	30.750	70.062	54.539	130.894	5.069	373.323
2008	34.131	45.122	22.750	2.595	64.759	143.277	4.808	317.442
2009	33.758	52.128	28.261	4.458	68.642	158.621	4.098	349.966
2010	35.094	60.857	26.970	74.886	76.780	182.943	4.104	461.634
2011	30.897	50.371	27.479	20.512	102.939	187.922	4.491	424.611
2012	25.775	46.033	26.242	27.636	100.888	217.322	4.035	447.931
2013	28.750	58.117	30.278	28.542	118.331	231.200	8.061	503.279
2014	26.905	45.386	30.966	39.074	145.110	257.467	4.312	549.220
2015	24.893	43.079	29.418	37.274	144.114	250.687	4.697	534.162

2016	20.579	19.361	18.990	33.295	134.856	174.207	3.423	404.711
2017	20.306	38.269	28.804	47.743	150.190	254.431	3.862	543.605
2018	22.321	42.706	31.238	50.935	158.164	290.326	3.113	598.803
2019	23.118	41.384	27.898	44.355	166.679	307.978	2.871	614.283

Fonte: Carvalho (2023).

O estudo apresenta, na Tabela 3 (Carvalho, 2023, p. 212), a evolução da ocupação no setor público estadual por tipo de vínculo, com base na pesquisa Estadic, demonstrando que o total de servidores sem vínculo permanente aumentou ao longo dos anos, passando de 516.622, em 2014, para 558.664, em 2019. Isso indica uma tendência de crescimento na contratação de servidores sem vínculo, o que pode refletir uma mudança nas políticas de recursos humanos no setor público. A diferença significativa no número de trabalhadores contratados pela CLT, entre a Estadic e a PNAD Contínua, bem como em relação à Rais, segundo o autor, deve-se ao fato de que a Estadic não inclui dados sobre empresas estatais.

Tabela 3 - Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo entre servidores estaduais na Estadic

Ano	CLT	Estatutários	Comissionados	Estagiários	Sem vínculo permanente	Total de servidores sem vínculo	Total de ocupados
2019	164.229	2.245.833	92.790	42.793	437.958	573.541	2.983.603
2018	126.149	2.442.070	108.444	39.072	413.209	560.725	3.128.944
2017	147.237	2.404.751	120.305	46.880	296.855	464.040	3.016.028
2014	145.017	2.310.655	116.668	30.402	570.403	717.473	3.173.145

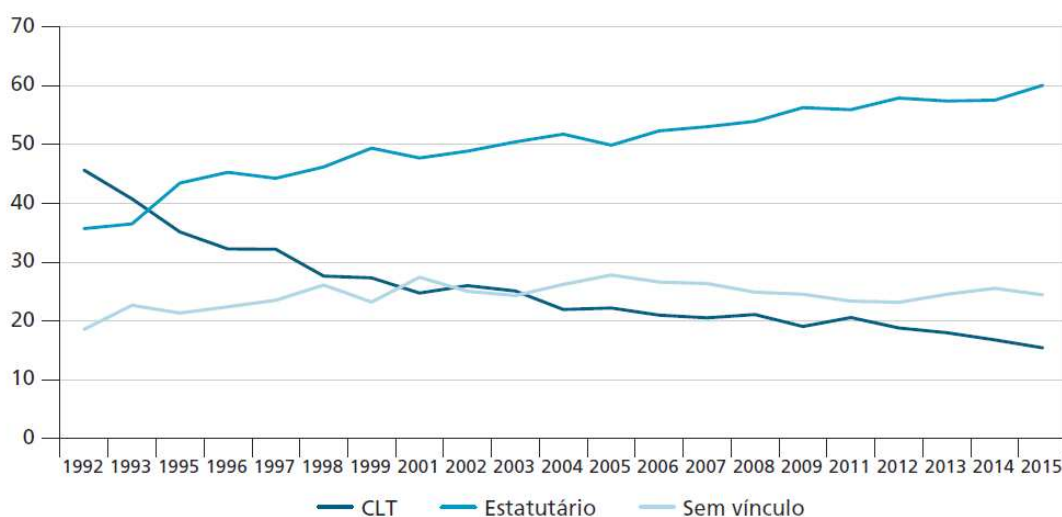
3B – PNAD Contínua

Ano	CLT	Estatutários	Sem vínculo	Total de ocupados
2019	344.963	2.586.522	558.664	3.497.134
2018	338.564	2.594.006	590.190	3.531.727
2017	322.303	2.607.313	569.519	3.507.147
2014	359.481	2.754.526	516.622	3.638.113

Fonte: Carvalho (2023).

Os gráficos 11 e 12 da pesquisa de Carvalho (2023, p. 213-214), representados na Figura 2 e 3, ilustram a evolução da ocupação no setor público municipal, categorizada por tipo de vínculo. Conforme descrito no documento, o gráfico 11 apresenta a evolução da ocupação no setor público municipal por tipo de vínculo, destacando a participação de servidores estatutários, contratados pela CLT e sem vínculo ao longo dos anos. Segundo o estudo, foi observado um contínuo e significativo aumento na participação dos servidores estatutários, que subiu de 35,7%, em 1992, para 60%, em 2015. Além disso, foi identificada a ascensão da proporção de servidores estatutários que foi interrompida entre 2016 e 2019, quando a porcentagem caiu ligeiramente de 65,2% para 63,8%. Por outro lado, a participação dos servidores sem vínculo no emprego público municipal cresceu de 18,6% para 24,5%. O estudo destaca o impacto da pandemia de COVID-19, que pode ter influenciado as decisões de contratação e a estrutura de vínculos no setor público.

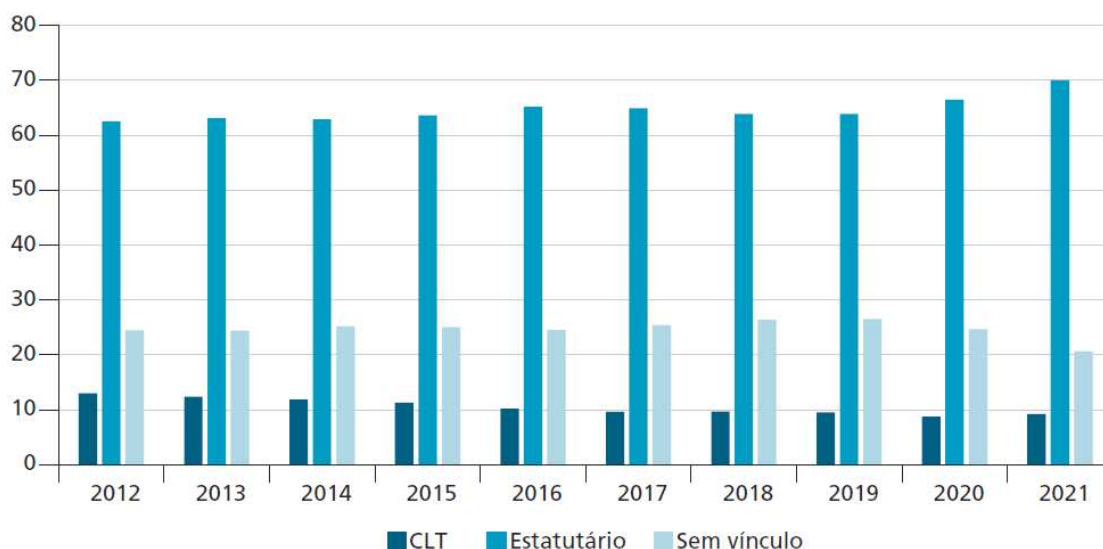
Figura 2 - Gráfico 11 da evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo entre servidores municipais na PNAD (Em %)



Fonte: Carvalho (2023).

O Gráfico 12 do estudo, apresentado na Figura 3, mostra a evolução dos vínculos no emprego público municipal. A proporção de trabalhadores contratados pela CLT caiu de 45,7% para 14,5%, enquanto a participação de servidores sem vínculo aumentou de 18,6% para 24,5%. Já os servidores estatutários tiveram uma leve queda, de 65,2% para 63,8%, entre 2016 e 2019.

Figura 3 - Gráfico 12 da evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo entre servidores municipais na PNAD Contínua (2012-2021) (Em %)



Fonte: Carvalho (2023).

Adicionalmente, o estudo de Carvalho (2023) alerta que, se a Reforma Administrativa for aprovada (Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 32/2020), a precarização do serviço público poderá se institucionalizar, permitindo a contratação de trabalhadores temporários e a ampliação da terceirização, legalizando práticas que atualmente são realizadas de forma informal.

A crescente utilização de servidores sem vínculo formal, como trabalhadores temporários e comissionados, contribui para a redução da base de contribuintes do sistema previdenciário, comprometendo sua sustentabilidade, uma vez que não há novos contribuintes para o RPPS.

3.4.3.2 *Previdência complementar*

Outro aspecto que afeta o financiamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é a adesão dos servidores à previdência complementar. Com as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e a criação do Regime de Previdência Complementar (RPC) nos Entes federativos, a aposentadoria dos novos servidores públicos pelo RPPS é agora limitada ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS), que estabelece o valor máximo dos benefícios de aposentadoria (artigo 40, §§ 14, 15 e 16 da CF).

Assim, as contribuições ao RPPS para esses servidores também são limitadas ao teto do RGPS, deixando de ser calculadas com base na remuneração total do servidor. A aposentadoria e a pensão por morte dos servidores antigos que aderirem ao RPC também serão limitadas a esse teto, reduzindo a base de cálculo para as contribuições e, conseqüentemente, diminuindo os recursos financeiros destinados ao RPPS. Cabe lembrar que uma das exigências impostas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 a Estados e Municípios foi justamente a criação de RPC.

3.4.3.3 Débitos previdenciários dos entes públicos

Finalmente, em relação à contribuição do ente federativo, destaca-se que a Exposição de Motivos da PEC 06/2019 não abordou a existência de débitos previdenciários. A Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, autorizou os municípios a parcelarem esses débitos em até 240 vezes, incluindo dívidas anteriores, conforme o art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A justificativa da PEC nº 15/2021, do Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos/PE), destacou que um dos maiores problemas fiscais dos municípios é o endividamento com o RGPS e RPPS, embora não tenha especificado o montante devido a esses regimes. O site do Ministério da Previdência Social, que informa especificamente sobre o parcelamento especial dos débitos dos RPPS previsto na EC nº 113/2021, destaca que foram criadas quatro rubricas no CADPREV para o cadastramento dos débitos a serem parcelados ou reparcelados, abrangendo a contribuição patronal, dos segurados, a utilização indevida de recursos e suspensões previstas na LC 173/2021.

Cabe ressaltar que a Emenda Constitucional 113/2021 surgiu como resultado direto das reivindicações da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e da forte mobilização do movimento municipalista. A proposta para o reparcelamento dos débitos previdenciários, elaborada pela CNM, foi inicialmente apresentada pelo deputado federal Silvio Costa Filho (Republicanos-PE) por meio da PEC 15/2021, após intensas discussões e reuniões entre o parlamentar e a Confederação.

Segundo o site da CNM, para acelerar o processo legislativo, o presidente da Confederação, Paulo Ziulkoski, conduziu negociações estratégicas com o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, visando integrar a proposta da PEC 15/2021 ao texto da PEC 23/2021, que tratava de um novo regime para o pagamento

de precatórios. Essa articulação culminou na aprovação da Emenda Constitucional 113/2021, que incorporou as medidas propostas para o refinanciamento dos débitos previdenciários dos municípios.

No site do Ministério da Previdência Social os débitos de Contribuições Previdenciárias dos Entes Federativos com seus RPPS, Data-Base: 30/11/2021 era de R\$ 44.198.125.255,89 (quarenta e quatro bilhões, cento e noventa e oito milhões, cento e vinte e cinco mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), referente aos municípios e R\$ 7.278.770.302,07 (sete bilhões, duzentos e setenta e oito milhões, setecentos e setenta mil, trezentos e dois reais e sete centavos) dos Estados, totalizando R\$ 51.476.895.557,96 (cinquenta e um bilhões, quatrocentos e setenta e seis milhões, oitocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e noventa e seis centavos).

Tabela 4 - Débitos de contribuições previdenciárias dos municípios com seus RPPS
– Data-Base 30/11/2021

Parcelamentos Contemplados	Quantidade de Parcelamentos	Total Parcelado
Aceito	6.232	R\$ 24.747.447.039,65
Não Aceito	1.455	R\$ 4.628.898.409,86
Aguardando Análise	229	R\$ 1.591.247.359,16
Repactuado	2.269	R\$ 7.334.782.252,45
Quitado	1.728	R\$ 2.045.178.280,26
Aguardando Documento	795	R\$ 3.850.571.914,51
SOMA	12.708	R\$ 44.198.125.255,89

Fonte: Brasil (2021)³.

Tabela 5 - Débitos de contribuições previdenciárias dos Estados com seus RPPS –
Data-Base 30/11/2021

Parcelamentos Contemplados	Quantidade de Parcelamentos	Total Parcelado
Aceito	67	R\$ 2.347.107.483,66
Não Aceito	90	R\$ 4.010.163.005,23

³ BRASIL. Débitos de contribuições previdenciárias dos entes federativos com seus Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. **Ministério da Previdência Social**. Brasília, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/debitos-de-contribicoes-previdenciarias-dos-entes-federativos-com-seus-regimes-proprios-de-previdencia-social-2013-rpps>. Acesso em: 25 out. 2024.

Aguardando Análise	0	
Repactuado	3	R\$ 111.800.893,71
Quitado	14	R\$ 469.676.797,82
Aguardando Documento	9	R\$ 340.022.121,65
SOMA	183	R\$ 7.278.770.302,07

Fonte: Brasil (2021)⁴.

Os débitos previdenciários comprometem a sustentabilidade dos RPPS, enfraquecem o sistema previdenciário ao gerar déficits e risco de insolvência, e ameaçam o direito previdenciário dos servidores, podendo resultar em cortes de benefícios e aumento das contribuições. Em síntese, o discurso oficial sobre o déficit previdenciário frequentemente atribui a crise ao envelhecimento populacional e aos supostos privilégios dos servidores públicos, negligenciando dimensões críticas e estruturais.

Aspectos como a redução da base de contribuintes, a inadimplência dos entes públicos e a adesão forçada à previdência complementar mostram uma dinâmica mais complexa por trás do déficit. Essas práticas desestruturam o regime de previdência pública e transferem o ônus da crise para servidores e sociedade, enquanto perpetuam a narrativa de que envelhecimento e "privilégios" são as principais causas. Esta falta de transparência limita a compreensão completa das causas reais do déficit e das consequências das reformas para os servidores públicos. No entanto, devido às restrições de tempo e ao escopo definido para este trabalho, não foi possível explorar estes problemas em profundidade. Assim, sugerimos que futuras pesquisas se debrucem sobre a redução da base de contribuintes, a inadimplência dos entes públicos no repasse das contribuições e a adesão forçada à previdência complementar, bem como sobre a falta de transparência e esses aspectos adicionais afetam o sistema previdenciário e a percepção pública sobre a política previdenciária.

Na próxima seção, será abordada a previdência dos servidores públicos no Estado do Ceará, destacando sua evolução histórica, as principais reformas e o impacto dessas mudanças no sistema previdenciário local.

⁴ BRASIL. Débitos de contribuições previdenciárias dos entes federativos com seus Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. **Ministério da Previdência Social**. Brasília, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/debitos-de-contribicoes-previdenciarias-dos-entes-federativos-com-seus-regimes-proprios-de-previdencia-social-2013-rpps>. Acesso em: 25 out. 2024.

3.5 Origem e transformações da previdência no Ceará

O cenário histórico global, nacional e estadual, marcado por transformações econômicas, políticas e sociais, exerceu forte influência na legislação previdenciária vigente no Ceará (Braga *et al.*, 2020). A previdência dos servidores estaduais reflete a adaptação a essas mudanças legislativas e às especificidades regionais, passando por várias transformações, desde a década de 1930 até os dias atuais, com destaque para os principais marcos históricos e suas implicações.

Esta seção aborda o desenvolvimento da política previdenciária estadual do Ceará, dividido em duas partes principais. A primeira, explora os direitos constitucionais dos servidores estaduais, antes de 1988 e a trajetória legislativa do Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC) até sua reestruturação, em 1999. A segunda, analisa as transformações da previdência, com ênfase nas reformas mais recentes, como a Emenda Constitucional Estadual nº 97/2019 e a Lei Complementar nº 210/2019, que alteraram profundamente as regras de aposentadoria e pensão.

3.5.1 Direitos constitucionais dos servidores públicos estaduais do Ceará (pré 1988)

Esta subseção aborda como as diferentes constituições do Estado do Ceará estabeleceram e protegeram os direitos dos servidores públicos, ao longo do tempo, com destaque para as principais mudanças e garantias introduzidas em cada período.

A Constituição Estadual de 1891 não reconhecia explicitamente o direito à aposentadoria, limitando-se a garantir o direito adquirido aos funcionários públicos e magistrados. Previa, no entanto, a criação de um montepio facultativo para os funcionários públicos e estabelecia casos especiais para a concessão de pensões (Fortaleza, , 1891).

A previsão de aposentadoria foi formalmente incorporada na Constituição Estadual de 1921, que estabeleceu esse direito para os funcionários públicos em caso de invalidez no serviço do Estado. Essa disposição foi mantida na Constituição de 1925 (art. 111), que delegou à lei ordinária a definição do processo e das condições para aposentadorias e reformas. A concessão de pensões, por sua vez, era admitida

apenas em casos de acidentes de trabalho ou inabilitação resultante do cumprimento de dever legal (Fortaleza, 1921, 1925).

A Constituição Estadual do Ceará de 1935, inspirada na Constituição Federal de 1934, dedicou um título específico ao serviço público, exigindo o concurso público para acesso ao serviço público, contudo prevendo exceções. No campo da previdência, foram previstos os direitos a aposentadoria compulsória aos 68 anos, a aposentadoria por invalidez, conforme critérios estabelecidos, bem como a criação de um Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Estadual e Municipais (Fortaleza, 1935).

Após a implantação do Estado Novo, que resultou na dissolução do Congresso Nacional e as assembleias legislativas estaduais, os estados passaram a ser governados por interventores subordinados ao governo central. A Assembleia Legislativa do Ceará, como as de outros estados, permaneceu fechada até 1946, quando ocorreu o retorno à democracia (Fortaleza, 1935).

Elaborada em um contexto de transição para a democracia, a Constituição de 1945 seguiu a orientação da Constituição Federal de 1937, de caráter autoritário, refletindo uma abordagem limitada na proteção dos direitos individuais e sociais dos servidores públicos. Promulgada em 27 de fevereiro de 1947, essa constituição refletiu a renovação democrática pós-Estado Novo, incorporando elementos da Constituição Brasileira de 1946. Ela ampliou a proteção aos servidores públicos, consolidando direitos e começando a definir mais claramente o papel do Estado na garantia desses direitos.

De acordo com as disposições estabelecidas, os funcionários efetivos serão aposentados compulsoriamente ao atingirem 68 anos de idade, embora a legislação possa permitir a redução desse limite para categorias especiais de funcionários, conforme a natureza do serviço desempenhado. Os vencimentos da aposentadoria compulsória serão integrais para aqueles que tenham completado 30 anos de serviço, sendo proporcionais para os que possuem tempo inferior. Funcionários que contarem com 35 anos de serviço poderão optar por aposentadoria com vencimentos integrais, caso assim desejem.

Os membros do magistério público e funcionários envolvidos em atividades consideradas insalubres, tanto no Estado quanto no município, terão direito à aposentadoria com vencimentos integrais aos 60 de idade ou após 25 anos de serviço, se assim requisitarem. Em caso de invalidez resultante de acidente ocorrido no serviço,

moléstia profissional, ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, os vencimentos da aposentadoria serão integrais.

Os proventos da inatividade serão ajustados sempre que houver alteração no poder aquisitivo da moeda que afete os vencimentos dos funcionários ativos. No entanto, os proventos da inatividade não poderão, em hipótese alguma, exceder os vencimentos da atividade.

Funcionários, magistrados e membros do Ministério Público terão direito a uma gratificação adicional de antiguidade após completarem 25 anos de serviço, correspondente a um terço dos vencimentos, conforme estabelecido pela lei. Essa gratificação será incorporada aos vencimentos sem prejuízo da padronização para efeitos de licença e aposentadoria e será aumentada sempre que houver majoração dos vencimentos, de modo a representar continuamente um terço deles. O tempo de serviço público federal, estadual, municipal, em órgão autárquico ou paraestatal será integralmente considerado para efeitos de disponibilidade, gratificação adicional e aposentadoria.

A acumulação de cargos ou funções públicas remuneradas é vedada, exceto nos casos previstos pela Constituição Federal, ou para dois cargos de magistério ou um deles com outro técnico ou científico, desde que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários. Além disso, pensões de montepio e vantagens da inatividade poderão ser acumuladas somente se, juntas, não excederem o máximo fixado por lei, ou se resultarem de cargos igualmente acumuláveis. Funcionários ativos ou inativos do Estado ou do Município terão direito a um salário-família, conforme a forma determinada pela lei.

O texto constitucional ainda previu, em seu art. 160, a criação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, estabelecendo que essa norma deveria regular as principais diretrizes para o funcionalismo público, incluindo as regras previdenciárias.

Em um contexto autoritário de ditadura militar, a Constituição do Estado do Ceará de 1967 replicou, em grande parte, o texto da Constituição Federal de 1967, com poucas inovações específicas para os servidores públicos. Apesar disso, ela manteve as garantias básicas já estabelecidas, sem grandes avanços em termos de novos direitos.

Novamente, a carta estadual faz referência ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis e indica algumas matérias nele previstas, inclusive, acerca de aposentadoria para o funcionalismo público estadual. Nesse aspecto, o Art. 102, V

estabeleceu que os funcionários públicos que cumpriram o tempo de serviço necessário para aposentadoria voluntária, com proventos integrais ou que atingiram 70 anos de idade, tinham o direito de se aposentar com as vantagens do cargo em comissão que ocupavam, desde que tivessem exercido cargos de confiança (como cargos em comissão ou funções gratificadas) por pelo menos 5 anos consecutivos ou 10 anos intercalados. O objetivo era assegurar que funcionários que tivessem desempenhado funções de maior responsabilidade ou confiança podiam se aposentar com benefícios compatíveis com esses cargos.

A trajetória dos direitos constitucionais dos servidores públicos estaduais do Ceará, pré 1988, evidencia um processo gradual de consolidação de garantias, embora, muitas vezes, limitadas pelas conjunturas políticas de cada época. As constituições estaduais refletiram tanto os avanços quanto as limitações dos contextos nacionais, ajustando-se às transformações políticas, sociais e econômicas que o Estado e o país enfrentaram.

Desde a ausência de uma previsão explícita de aposentadoria, na Constituição de 1891, até as disposições mais detalhadas nas constituições subsequentes, observa-se uma evolução na proteção dos direitos dos servidores, culminando em normas que buscavam assegurar benefícios compatíveis com as responsabilidades exercidas. Contudo, esse percurso também foi marcado por períodos de retrocesso e restrições, como na Era Vargas e no período da ditadura militar, onde os avanços foram mais tímidos, refletindo as limitações impostas por um contexto autoritário.

A influência do neoliberalismo, que se consolidará nas políticas econômicas e sociais em nível federal, também repercutirá nas esferas estaduais, impactando diretamente a formulação de políticas públicas nos Estados que seguirão o comando do governo central. No Ceará, essa dinâmica se manifestará por meio de reformas previdenciárias estaduais que, alinhadas aos princípios neoliberais, buscarão a contenção de gastos e a reestruturação do sistema previdenciário, muitas vezes, em detrimento dos direitos dos servidores públicos. Essas reformas, que visam a sustentabilidade fiscal, refletirão uma lógica de austeridade que priorizará a eficiência econômica em vez da proteção social, resultando em restrições aos direitos previdenciários e na precarização das condições de trabalho. Assim, a Constituição do Ceará, influenciada por esse contexto, incorporará elementos que limitarão a rede

de proteção social, evidenciando a interconexão entre as diretrizes neoliberais em nível federal e suas repercussões nas legislações estaduais.

Na próxima seção, será abordada a evolução do Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC), órgão central na gestão dos direitos previdenciários dos servidores públicos estaduais. Serão destacados os principais impactos sobre a estrutura de proteção previdenciária dos servidores, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

3.5.2 Trajetória legislativa do órgão previdenciário: IPEC e suas reformas (pré 1988)

Nesta subseção, o foco é a evolução legislativa que moldou o Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC), e as reformas significativas que impactaram o sistema previdenciário dos servidores, ao longo das décadas.

A previdência dos servidores cearenses foi formalmente instituída por meio do Decreto n.º 390, de 10 de novembro de 1938, que criou o Instituto de Previdência do Ceará (IPEC), responsável pela previdência e assistência social dos servidores públicos estaduais e municipais (Braga *et al.*, 2020). Essa norma estabeleceu uma estrutura de contribuintes, fontes de custeio e benefícios bem definidos, incluindo funcionários em cargos permanentes e outras categorias, como extranumerários e contratados em funções permanentes (Fortaleza, 1938).

A estrutura previdenciária do Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC) previa a inclusão como contribuintes de funcionários do Estado do Ceará e dos municípios que atuassem em serviços permanentes, extranumerários e contratados remunerados, desde que em funções permanentes, além de empregados dos institutos autárquicos da administração estadual. Também podiam participar funcionários públicos federais, estaduais ou municipais que optassem pelas operações de seguro de forma facultativa. Aqueles que já contribuía para os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), ou para as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) federais, eram isentos de contribuição ao IPEC.

As fontes de custeio definidas incluíam as contribuições dos beneficiários, que variavam entre 3% e 7% sobre as remunerações mensais, chamadas de "taxa de assistência social". As entidades empregadoras contribuía com até 15% sobre a dotação do pessoal inscrito. Além disso, havia uma taxa de assistência social de 3%

sobre vendas, indústria, profissões e propriedades urbanas. Os benefícios oferecidos pelo IPEC eram variados: (a) pensão de aposentadoria, (b) pensão vitalícia para o cônjuge sobrevivente e dependentes em caso de morte, e (c) pecúlio para uma pessoa designada pelo segurado. Aguiar (2017) destaca que esse decreto foi avançado para a época, definindo contribuições dos segurados e empregadores, os benefícios, além de abordar o equilíbrio atuarial.

Durante a década de 1940, conforme apontam Braga *et al.* (2020), ocorreu a primeira alteração significativa na legislação do IPEC por meio do Decreto-Lei Estadual nº 1.775, de 1946, que ampliou o grupo de segurados obrigatórios, incluindo funcionários civis dos municípios do interior que ocupavam cargos efetivos, interinos ou em comissão, além daqueles em estágio probatório, com exceção dos substitutos. Também passaram a ser segurados os servidores militares, militarizados e inativos pagos pelo IPEC.

Esta norma escalonou a contribuição dos segurados em 3%, 4% e 5% sobre seus vencimentos, remunerações ou salários. Já a contribuição patronal foi fixada em 5% sobre as verbas de pessoal fixo e variável, com previsão de aumento progressivo. Além disso, o decreto ampliou os serviços de assistência oferecidos, como assistência médico-dentária, jurídica, hospitalar e econômica, e autorizou o investimento do capital disponível do IPEC, bem como a organização de ambulatórios, serviços hospitalares e clínicas especializadas.

A legislação continuou a expandir tanto o rol de beneficiários e de benefícios. Braga *et al.* (2020) destacam que a Lei Estadual n.º 470/1949 incluiu serventuários e funcionários da Justiça que não eram remunerados pelos cofres públicos, como segurados do IPEC. Posteriormente, a Lei Estadual n.º 510/1949 alterou essa inclusão, ampliando o prazo de adesão desses profissionais e estabelecendo a suspensão do exercício do cargo para os que não se inscrevessem no IPEC. Essa lei também ampliou os benefícios de aposentadoria para os serventuários e funcionários da Justiça aposentados, estabelecendo um teto mínimo de benefícios sem a necessidade de contribuição para o IPEC.

O período seguinte seguiu o mesmo movimento. Braga *et al.* (2020) observam que a Lei Estadual nº 1.776/1953, por exemplo, instituiu uma pensão mensal e vitalícia para as famílias dos deputados estaduais falecidos. Já a Lei Estadual nº 3.574/1957 expandiu o grupo de segurados obrigatórios do IPEC, incluindo servidores estaduais e municipais admitidos irregularmente, desde que

tivessem contribuído ao seguro social por mais de três anos. Além disso, essa lei ampliou os serviços do IPEC, que passou a oferecer benefícios como pensões, pecúlios, assistência médica e econômica, e concessão de empréstimos aos segurados. A Lei Estadual nº 7.955/1965 concedeu pensão de aposentadoria aos egressos das Colônias, Antônio Justa e Antônio Diogo (portadores de hanseníase).

O estudo de Braga *et al.* (2020) indicam que a legislação relacionada ao IPEC seguiu abordando questões com a inclusão de benefícios, base de financiamento, a exemplo da Lei Estadual nº 9.024/1968, que incluiu o direito ao auxílio-reclusão, e a Lei Estadual nº 9.024/1968, que estabeleceu a contribuição patronal do Governo do Estado do Ceará e das prefeituras em no mínimo 35% do valor das contribuições dos servidores. Essa legislação proibiu a criação de qualquer benefício previdenciário ou assistencial sem a correspondente fonte de receita para sua sustentação. Posteriormente, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará, criado pela Lei Estadual nº 9.826/1974, regulou os direitos e deveres dos servidores estaduais.

Em 1989, foi convocada a Assembleia Estadual Constituinte do Ceará, no contexto da Nova República. A nova Constituição do Estado do Ceará, promulgada em 05 de outubro de 1989, previu o rol de direitos dos servidores estaduais e a de um sistema previdenciário único. O art. 330, § 1º, da Constituição do Estado estabeleceu de forma expressa que a manutenção e o pagamento dos benefícios concedidos seriam de responsabilidade do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos do Ceará – SUPSEC.

Apesar da previsão constitucional de 1989, a efetiva criação do SUPSEC só ocorreu em 1999, através da Lei Complementar Estadual nº 12/1999. Com a mudança, o Instituto de Previdência do Ceará passou a se concentrar exclusivamente na área de saúde e foi renomeado para Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará (ISSEC), em 2007 (Aguilar, 2017). Nesse contexto, a evolução legislativa demonstra como foi moldado o Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC) e revela um processo de deslocamento dos objetivos originais de proteção social, devido às ações passadas relacionadas à incorporação de trabalhadores sem concurso público e a expansão descontrolada de benefícios. A criação do SUPSEC, em 1999, no contexto do novo regime constitucional, centralizou a administração dos benefícios previdenciários, mas também herdou passivos resultante dessas práticas, conforme estabelecido pelo art. 330, § 1º da Constituição Estadual.

3.5.3 Transformações na previdência dos servidores estaduais do Ceará a partir da Constituição Estadual do Ceará de 1989 ao contexto atual

Com a nova ordem jurídica estabelecida pela Constituição Federal de 1988, foram garantidos os direitos previdenciários tanto dos funcionários públicos, que contribuía com o sistema previdenciário, quanto daqueles que se qualificavam como dependentes legais (Braga *et al.*, 2020).

A Constituição do Estado do Ceará de 1989, em consonância com essa nova ordem, adotou regras que definem as condições para a aposentadoria dos servidores. Essas normas incluem aposentadoria por invalidez permanente, com proventos integrais em casos específicos, aposentadoria compulsória ao completar 70 anos de idade e aposentadoria voluntária baseada no tempo de serviço ou na idade. Também foram previstas regras específicas para professores, além de critérios diferenciados para atividades penosas, insalubres ou perigosas. A legislação ainda assegura que o tempo de serviço público em diferentes esferas seja considerado para a aposentadoria e que os proventos serão ajustados conforme modificações na remuneração dos servidores ativos, garantindo a paridade entre ativos e inativos. Por fim, o benefício de pensão por morte foi estabelecido com base no total de vencimentos ou proventos do servidor falecido, assegurando proteção aos dependentes.

Em conformidade com o art. 39 da Constituição Federal e o art. 166 da Constituição Estadual, foi instituído pela Lei Estadual nº 11.712/90, o Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores civis da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas do Estado do Ceará. Essa norma estabeleceu, entre outros pontos, que os servidores anteriormente regidos por diferentes leis, incluindo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), temporários, ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento, prestadores de serviços contratados ou não pela CLT, passassem a ser submetidos ao regime estatutário, assegurando-lhes os direitos adquiridos. Também foi previsto que os servidores concursados (empregados públicos) teriam seus empregos transformados em cargos, e os contratos de trabalho sob o regime da CLT seriam rescindidos, com as devidas alterações nos registros funcionais. A lei determinou ainda a criação de um Quadro Único de Pessoal, composto por cargos de provimento efetivo e em comissão, além de funções, integrando tanto servidores concursados quanto estáveis. Servidores não concursados poderiam ser incluídos nesse quadro

após aprovação em concurso interno ou, em caso de reprovação, após cumprimento de estágio de aperfeiçoamento.

A lei estadual expandiu e possibilitou a aplicação do regime estatutário a diversos grupos de servidores, incluindo aqueles admitidos em caráter temporário, os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento anteriormente vinculados à legislação trabalhista, e prestadores de serviços mediante contrato, seja ele regido ou não pela CLT. Assim, a lei estadual não apenas seguiu o modelo federal (Lei nº 8.112/90), mas também incorporou uma ampla gama de servidores ao novo regime estatutário.

Nesse contexto, é relevante detalhar os diversos grupos de servidores incluídos no regime estatutário, conforme os artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 11.712/90. Entre esses grupos, estão os servidores admitidos em caráter temporário, originalmente contratados para atender a necessidades transitórias e regidos pela Lei nº 10.472/80. A conversão automática desses servidores temporários para o regime estatutário pode ser considerada inadequada, dado que a natureza temporária de suas funções não se alinha às características de estabilidade e garantias do regime estatutário.

Outro grupo inclui os servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A inclusão automática desses servidores no regime estatutário pode ser questionada, especialmente se eles não desempenham funções típicas de cargo público, que exigiriam estabilidade e um regime próprio. Também são mencionados os ocupantes de cargos de direção e assessoramento, cargos que, em sua maioria, são de livre nomeação e exoneração, sem vínculo permanente com o Estado. A inclusão desses cargos no regime estatutário contraria o disposto no artigo 40, § 13, da Constituição Federal, que estabelece que esses agentes devem estar vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Por fim, há os prestadores de serviços mediante contrato, regido ou não pela CLT. A inclusão desses prestadores no regime estatutário, muitas vezes, sem concurso público.

Cabe lembrar que o art. 37, II da Constituição Federal exige concurso público para acesso ao cargo público. Além disso, a carta federal estabelece em seu art. 40, § 13, da Constituição Federal a vinculação exclusiva ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dos agentes públicos ocupantes de cargos em comissão, temporários ou de emprego público, gerando impactos negativos significativos. A entrada desses agentes repercute no déficit previdenciário, uma vez que esses

agentes, que deveriam estar vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) passam a ser cobertos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), aumentando o ônus financeiro sobre o sistema previdenciário destinado aos servidores estatutários. Além disso, a prática distorce a política previdenciária dos servidores públicos ao utilizar recursos que deveriam ser destinados exclusivamente àqueles servidores com vínculos permanentes com o serviço público, legítimos destinatários do regime estatutário.

A efetivação de servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no regime estatutário, conforme estabelecido pela Lei Estadual nº 11.712/90, pode ser associada às observações de Nogueira (2011) sobre os efeitos negativos dessa prática, tanto no âmbito federal quanto estadual citado na subseção 3.3.1.

No contexto da Lei Estadual nº 11.712/90, a efetivação dos servidores regidos pela CLT, inclusive aqueles admitidos sem concurso público, replicou os problemas observados no nível federal, conforme apontado também por Nogueira (2011) com os aludidos impactos negativos na sustentabilidade financeira do RPPS estadual. Em suma, a adoção do RJU para celetistas, conforme a Lei Estadual nº 11.712/90, gerou consequências significativas tanto no aumento das despesas com pessoal quanto na criação de um passivo atuarial, conforme o que foi analisado por Nogueira (2011).

Em relação aos artigos 6º e 7º da lei (parte do caput do artigo 6º; parte do § 1º; e a integralidade dos §§ 2º e 3º do artigo 7º), eles foram inseridos pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e, posteriormente, submetidos ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 391-7 CEARÁ (STF), conforme mencionado na decisão da referida decisão. Na ADI, de iniciativa do Governador, alegou-se que a Lei Estadual nº 11.712/90, ao permitir a transformação de empregos e funções em cargos públicos, incluía servidores estáveis que não ingressaram por concurso público, ofendendo o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, o qual exige concurso público para a investidura em cargos ou empregos públicos. Além disso, foi argumentado que a extensão de estabilidade a servidores não concursados, conforme o artigo 19 das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), extrapolava os limites dessa norma. A concessão de efetividade aos servidores estáveis sem o devido concurso representava uma afronta direta à Constituição.

A Procuradoria Geral da República (PGR) argumentou em favor da procedência da ação, afirmando que as disposições impugnadas da lei estadual conferiam efetividade a servidores estabilizados de forma inconstitucional, uma vez que o artigo 19 do ADCT exige a realização de concurso público para a efetivação dos servidores beneficiados pela estabilidade excepcional. A PGR destacou que as normas que permitiam a integração dos servidores ao Quadro Único, mediante concurso interno ou estágio de aperfeiçoamento, eram incompatíveis com a Constituição Federal, pois criavam uma modalidade de aquisição de estabilidade que não estava prevista na Lei Fundamental.

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade das expressões da lei estadual que conferiam estabilidade e efetividade a servidores não concursados. A decisão considerou que a Lei Estadual nº 11.712/90 violou o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal ao transformar empregos e funções em cargos públicos, permitindo que servidores estáveis, que não ingressaram por meio de concurso público, fossem efetivados. Segundo a Corte Federal, a estabilidade excepcional prevista no artigo 19 do ADCT não pode ser ampliada ou modificada por leis estaduais ou federais. Ela deve manter-se restrita aos termos estabelecidos na Constituição Federal.

Com base nos argumentos e na decisão do STF, percebe-se que a Lei Estadual nº 11.712/90 (Parte do artigo 6º, caput; parte do § 1º e da integralidade dos § 2º e 3º do artigo 7º) tentou expandir e adaptar o regime estatutário de forma a incluir uma ampla gama de servidores estabilizados pela Constituição. No entanto, essa ampliação foi considerada inconstitucional por violar os princípios fundamentais do concurso público, a natureza unilateral do regime jurídico estatutário e a independência do Poder Executivo na gestão dos servidores públicos. Assim, a tentativa de regularização e inclusão de servidores pela lei estadual foi invalidada, reafirmando a necessidade de respeito aos limites constitucionais e aos princípios que regem o serviço público no Brasil.

Cabe destacar que as inclusões indevidas, permitidas pelos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 11.712/90, não foram submetidos ao STF, de modo que permanecem surtindo efeitos. Essas inclusões, têm repercussão no déficit previdenciário estadual, evidenciando a necessidade de estudos futuros realizem uma análise detalhada sobre a matéria.

Dando prosseguimento ao estudo, é fundamental abordar as transformações previdenciárias ocorridas no âmbito estadual. Durante o terceiro mandato do Governador Tasso Jereissati (1999-2002), ocorreu a primeira reforma previdenciária estadual, por meio da Emenda Constitucional Estadual nº 39/1999. Essa emenda reformulou o Capítulo XII do Título VIII, que trata da Previdência e Assistência Social (Artigos 330, 331 e 335) da Constituição Estadual. Os principais aspectos abordados preveem a criação de um Sistema Único de Previdência Social, que unificaria a previdência dos servidores públicos estaduais, civis e militares, sob a gestão do Poder Executivo, através da Secretaria da Fazenda. Esse sistema também centralizaria os benefícios, resultando na extinção de antigos sistemas de montepio, institutos de aposentadoria e pensão, e da Pensão Policial Militar. Além disso, os deputados estaduais são excluídos desse Sistema Único, tendo a possibilidade de instituir um regime previdenciário próprio. Enquanto isso, o sistema previdenciário segue sendo organizado conforme normas contábeis e atuariais, sendo financiado por contribuições de servidores ativos, inativos, pensionistas e do próprio Estado.

No que diz respeito aos benefícios, o sistema abrangeria aposentadoria, pensão por morte e auxílio-reclusão. É estabelecido que nenhum benefício poderá ser inferior ao salário mínimo, com regras claras para a concessão da pensão por morte. Além disso, o sistema define que cônjuges e filhos menores podem ser beneficiários de pensões, limitando o pagamento em determinadas circunstâncias. Adicionalmente, o teto dos benefícios é mencionado, determinando que nenhuma aposentadoria ou pensão paga pelo Sistema Único poderá exceder 100% do subsídio ou vencimento do segurado em atividade. Até que se crie um sistema previdenciário próprio para os deputados estaduais, continuam sendo aplicadas as leis previdenciárias em vigor para esses servidores, garantindo a continuidade do regime.

Em cumprimento ao mandamento constitucional, a Lei Complementar nº 12/1999 criou o Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos do Ceará (SUPSEC), centralizando a administração previdenciária, unificando os sistemas existentes e extinguindo os montepios, Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPS e a pensão da Polícia Militar. Essa norma estabeleceu o financiamento do sistema previdenciário por meio de recursos do orçamento do Estado e das contribuições dos servidores para custear os benefícios dos segurados, dependentes e pensionistas. Definiu também os contribuintes obrigatórios, os critérios para concessão de benefícios, a base de cálculo e os tipos de cobertura disponíveis.

Segundo Aguiar (2017), a criação do SUPSEC foi parte de um esforço para melhorar a gestão técnica e atuarial da previdência social dos servidores públicos do estado, tanto civis quanto militares. O sistema previdenciário, inicialmente, também incluía alguns serventuários da justiça, que mais tarde foram transferidos para o Regime Geral de Previdência Social por decisão judicial. Essa norma foi alterada pela Lei Complementar nº 13/1999, que instituiu no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, o Sistema de Previdência Parlamentar, voltado para deputados e ex-deputados estaduais. Esse sistema é financiado por um fundo específico destinado a prover os benefícios previdenciários dos segurados, seus dependentes e pensionistas.

O artigo 22 da referida norma estabelece que os ex-deputados beneficiários da extinta carteira parlamentar devem contribuir obrigatoriamente para o Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará (SUPSEC) e receber suas pensões por meio deste sistema. A lei também determinou que os benefícios de pensão dos ex-deputados seriam ajustados conforme os índices dos subsídios dos deputados em exercício. Nesse ponto, cabe ressaltar que o parlamentar não é servidor público e, portanto, não poderia ser beneficiado pelo Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará (SUPSEC).

A Constituição Federal, em seu artigo 40, § 13, estabelece que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é aplicável aos agentes públicos que ocupam cargos temporários, incluindo mandatos eletivos. Esse dispositivo faz uma distinção clara entre os servidores públicos de carreira, que são regidos por regimes próprios de previdência, e os ocupantes de cargos temporários, como os parlamentares, que não têm a mesma estabilidade e permanência no serviço público.

O cargo de deputado estadual, por ser de natureza temporária e transitória, não se equipara ao de servidor público estatutário, que goza de estabilidade e de um vínculo permanente com o Estado. A inclusão dos ex-deputados como contribuintes obrigatórios do SUPSEC, conforme estipulado pelo artigo 22 da Lei Complementar nº 13/1999, está em aparente desacordo com a determinação constitucional, pois o SUPSEC foi instituído para atender servidores públicos permanentes, civis e militares, além de outros agentes públicos e membros de poder com vínculo efetivo.

Além disso, a Constituição Federal é clara ao vedar a cumulação de benefícios previdenciários provenientes de diferentes regimes, conforme destacado no § 13 do artigo 40. Portanto, ao incluir os parlamentares no SUPSEC, a legislação estadual conflita com o princípio da exclusividade do regime de previdência aplicável aos agentes temporários, estabelecido na Constituição Federal. Tal previsão tem desdobramento no déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado. Ao permitir que parlamentares sejam incluídos no SUPSEC, o sistema previdenciário estadual assume um ônus adicional que deveria ser suportado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao qual os parlamentares são legalmente vinculados.

Devido ao déficit atuarial do Estado do Ceará, foi implementada a segregação dos segurados, resultando na criação da Lei Complementar nº 123, de 16 de setembro de 2013 (Aguiar, 2017). Essa lei estabeleceu três fundos distintos, todos administrados pelo SUPSEC: o FUNAPREV, destinado aos servidores civis; o PREVMILITAR, voltado aos militares; e o PREVID, um fundo adicional. Em 2000, a Lei Complementar Estadual nº 21 incorporou os militares (policiais e bombeiros) e seus dependentes ao SUPSEC, que passou a abranger servidores públicos civis, magistrados, membros do Ministério Público, militares estaduais, e seus pensionistas e dependentes.

Enquanto as reformas na Constituição Federal avançavam, a legislação estadual se ajustava de forma tardia. A Emenda Constitucional Estadual nº 56/2004, por exemplo, adequou o texto estadual às mudanças trazidas pela Emenda Constitucional Federal nº 20/98 (demais dispositivos) e pela Emenda Constitucional nº 41/2003, limitando-se a replicar o conteúdo dos dispositivos alterados e introduzidos, com adaptações. Essas emendas refletiram com mais ênfase os reflexos neoliberais para a previdência dos servidores públicos, evidenciando a pressão por uma reestruturação que priorizava a sustentabilidade fiscal em detrimento dos direitos previdenciários, alinhando-se assim às diretrizes neoliberais que permeavam o cenário nacional.

Em síntese, a emenda promoveu mudanças nos artigos 168, 330 e 331, que tratam de condições para aposentadoria e pensão, além do regime de contribuição previdenciária. As alterações incluem regras específicas para servidores públicos, como a aposentadoria por invalidez permanente, que passa a ser proporcional ao tempo de contribuição, exceto em casos de acidente em serviço,

moléstia profissional ou doença grave. A aposentadoria compulsória é definida para os 70 anos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, enquanto a aposentadoria voluntária estabelece requisitos distintos para homens e mulheres, como idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres, com a opção de aposentadoria aos 65 anos para homens e 60 para mulheres, com proventos proporcionais.

Em relação à contagem de tempo, são previstas exceções para atividades penosas, insalubres ou perigosas, sendo o tempo de contribuição contabilizado nas esferas federal, estadual e municipal, sem a inclusão de tempo fictício. O cálculo dos proventos de aposentadoria baseia-se nas remunerações que serviram de base para as contribuições, enquanto a pensão por morte passa a ser concedida com base no valor total dos proventos ou remuneração, com limites e percentuais estabelecidos.

No que tange às contribuições e benefícios, a contribuição previdenciária passa a incidir sobre proventos e pensões que excedam determinado limite, com alíquotas equiparadas às dos servidores em atividade. O abono de permanência é assegurado para aqueles que optam por permanecer em atividade após cumprirem os requisitos para aposentadoria, e há previsão de reajuste dos benefícios para manutenção de seu valor real.

Os direitos adquiridos também são contemplados, permitindo que servidores admitidos antes da Emenda Constitucional nº 20/1998 possam optar pela aposentadoria voluntária com proventos proporcionais, além de prever a redução de idade para aposentadoria antecipada. As aposentadorias e pensões anteriores à Emenda Constitucional nº 41/2003 são mantidas, com a garantia de que os proventos e pensões serão revisados conforme as mudanças na remuneração dos servidores ativos.

Em relação ao Sistema Único de Previdência dos Servidores Estaduais, este é caracterizado por seu regime contributivo e solidário, com a participação do Estado e dos servidores, buscando o equilíbrio financeiro e atuarial. A emenda também veda a existência de mais de um regime próprio de previdência para servidores efetivos e prevê a instituição de um regime de previdência complementar. De forma pontual, a Emenda Constitucional Estadual n. 69/2011 tratou basicamente de dois temas: pensão por morte (art. 331, § 1º, II, a, b e c; §4º ao §7) e alteração a concessão do abono de permanência (§ 13), o que provocou a atualização da legislação infraconstitucional sobre a matéria.

Em 2015, na gestão do Governador Camilo Santana, por meio da Emenda Constitucional nº 85/2015, o constituinte estadual optou em alterar o caput do art. 168 e revogar todos os seus incisos e parágrafos para vinculá-lo ao art. 40 da Constituição Federal. Assim, todas as reformas previdenciárias feitas em tal dispositivo na Carta Federal, automaticamente, passaram a atualizar a matéria na constituição cearense sem mais necessitar de atuação do parlamento estadual, exceto quando se entender pela necessidade de legislar sobre a matéria. A emenda também revogou parcialmente dispositivos do art. 331, que trata do regime próprio de previdência social.

Em 21 de novembro de 2018, foi instituída a Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará (Cearaprev) pela Lei Complementar nº 184. Esta entidade tem como objetivo principal a gestão do Regime Próprio de Previdência Social para servidores civis e militares estaduais, denominado Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC).

Sob a supervisão da Secretaria do Planejamento e Gestão, a Cearaprev assume a responsabilidade pela administração e operacionalização do SUPSEC. Entre suas funções estão a coleta e administração dos recursos previdenciários e a supervisão dos processos para concessão, pagamento e manutenção dos benefícios. Além disso, a Cearaprev deve garantir os recursos necessários para a coordenação e execução eficaz do regime de previdência complementar, assegurando sua implementação e funcionamento adequado. A fundação também coordena a implementação e o funcionamento do regime de previdência complementar. O regime de previdência complementar foi estabelecido pela Lei Complementar nº 123/2013. Subsequentemente, a Lei Complementar nº 185/2018 autorizou a criação da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará (CE-Prevcom).

Com a edição do Decreto Estadual nº 34.175, em 30 de julho de 2021, estabeleceu-se que a CE-Prevcom iniciaria suas atividades em 1º de agosto de 2021. A partir dessa data, servidores públicos efetivos do Estado do Ceará que ingressarem no serviço público deverão aderir ao Plano de Previdência Complementar dos Servidores do Estado do Ceará (PREV-CE) para assegurar aposentadoria com valor superior ao teto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A mais recente reforma previdenciária estadual ocorreu durante a gestão do Governador Camilo Santana. Em 19 de dezembro de 2019, pouco mais de um mês após a vigência da Emenda Constitucional (EC) Federal nº 103/2019, foram aprovadas, no mesmo dia, a Emenda Constitucional Estadual nº 97/2019 e a Lei

Complementar Estadual nº 210/2019. Essas normas adaptaram a legislação estadual às novas diretrizes da reforma federal. A aprovação ocorreu por baixo de manifestação de servidores públicos estaduais e líderes sindicais, que se concentraram do lado de fora da Assembleia Legislativa, que criticavam a falta de diálogo com os servidores. A Emenda Constitucional Estadual nº 97/2019 introduziu a exigência de idade mínima para aposentadoria no serviço público estadual, igualando-a às disposições do art. 40, § 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Paralelamente, a Lei Complementar Estadual nº 210/2019 incorporou as regras da Reforma da Previdência Federal (artigos 3º, 4º, 5º, 8º, 10, 20, 21, 22, 23 e 26 da EC 103/2019) ao regime próprio de previdência do Estado, ajustando a Constituição Cearense ao novo texto federal, moldando-as às características e necessidades dos servidores estaduais. Essa norma garantiu aos servidores públicos estaduais que, até 19 de dezembro de 2019, haviam atendido os critérios de pensão e aposentadoria estabelecidos anteriormente, o direito de usufruir desses benefícios conforme as regras vigentes na época.

As principais mudanças implementadas com a reforma previdenciária incluíram a transformação da aposentadoria por invalidez, agora chamada de aposentadoria por incapacidade permanente, que deixou de ser integral, passando a ser calculada pela média das remunerações, com um percentual inicial de 60%, acrescido de 2% por ano que exceda 20 anos de contribuição. A aposentadoria voluntária também sofreu alterações, com o aumento da idade mínima para 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, além da exigência de pelo menos 25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Para a aposentadoria por pontos, que é uma regra de transição, foi considerada a soma da idade e do tempo de contribuição, variando conforme uma tabela específica. Outra regra de transição, a aposentadoria por pedágio, aumentou em 60% o tempo restante para a aposentadoria de servidores que não atenderam aos requisitos antes da Emenda Constitucional nº 103/19.

A reforma também extinguiu a aposentadoria por idade para novos servidores do Estado do Ceará, mas permitiu que aqueles que, até 12 de novembro de 2019, estivessem a até 3 anos de atingir os requisitos optassem por essa modalidade, desde que tivessem uma idade mínima de 60 anos (mulheres) ou 65 anos (homens), e um tempo mínimo de 15 anos de contribuição ao regime próprio de previdência estadual, além de um período adicional de 1 ano e 6 meses. Servidores

que ingressaram após 19 de dezembro de 2019 não puderam optar por essa regra. Quanto à pensão por morte, o benefício passou a corresponder a 50% do valor da aposentadoria do segurado, acrescido de 20 pontos percentuais por dependente, até o limite de 100%.

O cálculo dos benefícios passou a ser baseado na média aritmética simples de 100% das contribuições realizadas desde julho de 1994, ou do início das contribuições, se posterior. Já as alíquotas de contribuição dos servidores, que haviam sido elevadas pela Lei Complementar Estadual nº 167/2016 de 11% para 14%, e as patronais de 22% para 28%, não sofreram novos aumentos. A principal alteração foi o novo teto de isenção, que passou de R\$ 7.786,02 do INSS para dois salários mínimos, afetando aqueles que recebem acima desse valor, que passaram a contribuir com 14% sobre o excedente.

Segundo informações disponibilizadas no site da Cearaprev, o SUPSEC possuía em 31 de dezembro de 2023, uma população de beneficiário de 145.122 servidores, dos quais 64.339 ativos, 60.817 inativos e 19.966 pensionistas.

Tabela 6 - Evolução da população de beneficiários do SUPSEC

DRAA	DATA FOCAL AVALIAÇÃO	QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS			
		Ativos	Inativos	Pensionistas	Total
2016	31/12/2015	63.294	59.634	17.884	140.812
2017	31/12/2016	62.202	60.715	18.133	141.050
2018	31/12/2017	62.158	60.422	18.159	140.739
2019	31/12/2018	62.601	60.399	18.252	141.252
2020	31/12/2019	62.149	60.854	18.490	141.493
2021	31/12/2020	60.906	61.887	18.361	141.154
2022	31/12/2021	61.853	60.947	18.900	141.700
2023	31/12/2022	63.791	61.008	19.548	144.347
2024	31/12/2023	64.339	60.817	19.966	145.122

Fonte: Fortaleza (2023)⁵.

5 FORTALEZA. População de Segurados e Resultado Atuarial. **Cearaprev**. Fortaleza, 31 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/populacao-de-segurados-e-resultado-atuarial/>. Acesso em: 25 out. 2024.

A análise dos dados populacionais de segurados do SUPSEC, entre 31 de dezembro de 2015 e 31 de dezembro de 2023 (Tabela 6), revela que o sistema enfrentou um crescimento significativo no número de beneficiários inativos e pensionistas, enquanto o número de servidores ativos não apresentou um crescimento proporcional.

Em 2015, o SUPSEC contava com 63.294 servidores ativos, 59.634 inativos e 17.884 pensionistas, totalizando 140.812 beneficiários. Em 2023, o número de servidores ativos aumentou para 64.339, enquanto o número de inativos e pensionistas cresceu para 60.817 e 19.966, respectivamente, resultando em um total de 145.122 beneficiários.

Apesar de um leve aumento no número de servidores ativos, este crescimento não foi suficiente para acompanhar a saída expressiva de servidores para a aposentadoria. Esse desequilíbrio tem um impacto direto no déficit atuarial do sistema, pois o número crescente de aposentadorias e pensões ampliou as obrigações financeiras do SUPSEC sem uma correspondente ampliação da base contributiva. Em outras palavras, a ausência de uma entrada proporcional de servidores ativos em relação ao número de aposentados e pensionistas contribui para o agravamento do déficit financeiro e atuarial do sistema, comprometendo a sua sustentabilidade a longo prazo.

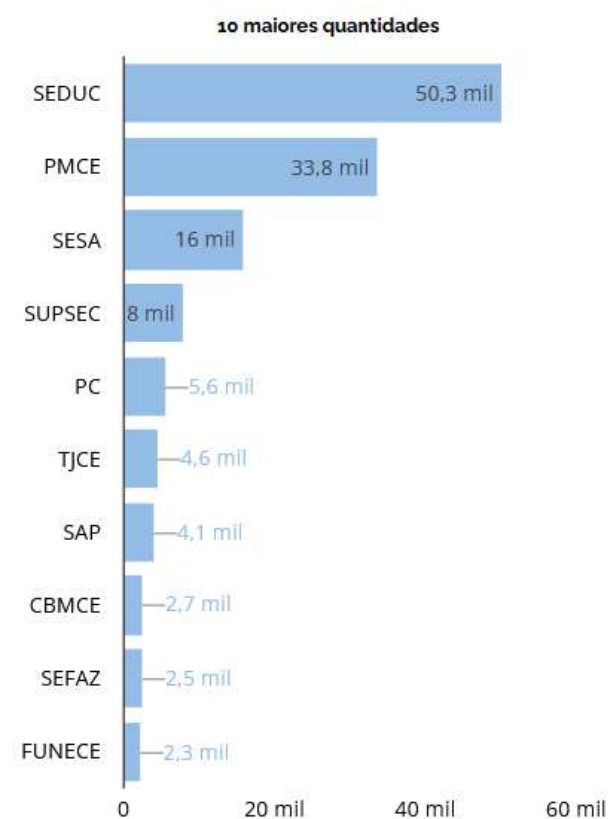
A crescente desproporção entre o número de servidores inativos e ativos pode ser utilizada para fortalecer argumentos favoráveis às reformas previdenciárias. Essa abordagem pode ser observada em diferentes aspectos. Um deles é a apresentação do déficit previdenciário, onde o aumento das obrigações com aposentadorias e pensões, em comparação com a diminuição da base de servidores ativos, é utilizado como prova de que o sistema está em crise, justificando a necessidade de mudanças. Além disso, o envelhecimento populacional é frequentemente citado como uma das principais causas do déficit, desviando o foco de outros fatores, como a inadimplência dos entes públicos e a redução da base de contribuintes, o que facilita uma narrativa simplificada que favorece a reforma.

Outro aspecto dessa estratégia é a estigmatização dos servidores públicos, retratados como "privilegiados" em relação aos trabalhadores do setor privado, com a crescente quantidade de inativos e pensionistas sendo usada para sustentar a ideia de que os benefícios são excessivos e insustentáveis. Isso pode gerar apoio para reformas que visem à redução desses benefícios. Além disso, a situação pode servir

para justificar cortes ou ajustes, como o aumento das contribuições, com a justificativa de que essas medidas seriam essenciais para salvar o sistema previdenciário. Dessa forma, os servidores e a sociedade acabam arcando com o ônus, enquanto outros agentes responsáveis pela crise são negligenciados.

Dessa população de segurados, segundo o site da Cearaprev, o maior efetivo está concentrado na Secretaria de Educação (50,3 mil), seguido da Polícia Militar do Ceará (33,8 mil), conforme a Figura 4.

Figura 4 - Gráfico da quantidade de segurados por órgãos estaduais



Fonte: Fortaleza (2024)⁶.

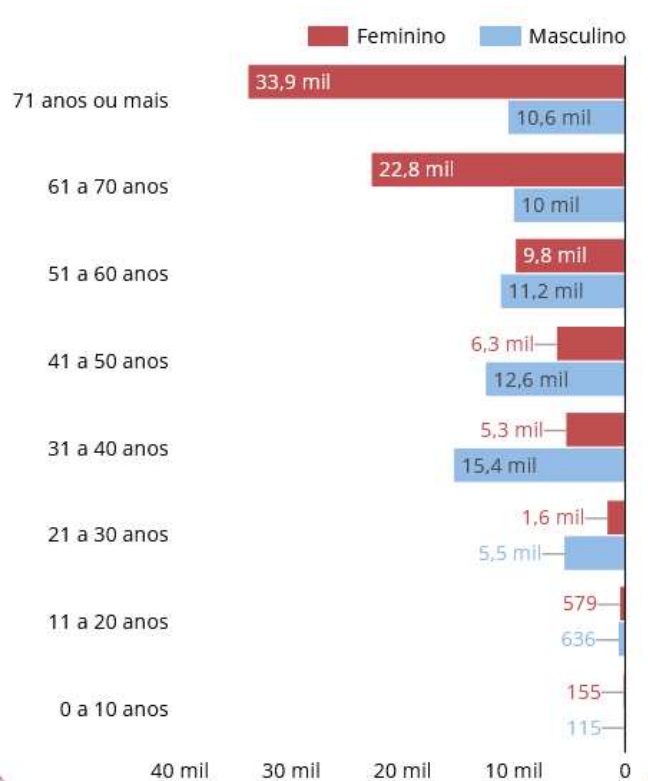
No gráfico chama a atenção o quantitativo de militares segurados no SUPSEC. A inatividade de militares é tema importante diante de suas complexidades e peculiaridades específicas para o sistema previdenciário. Contudo, devido às limitações de escopo e tempo da pesquisa atual, que se concentra em aspectos mais

⁶ FORTALEZA. Cearaprev em números. **Cearaprev**. Fortaleza, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/cearaprev-em-numeros/>. Acesso em: 25 out. 2024.

amplos das reformas previdenciárias, não foi possível explorar o assunto. Portanto, recomenda-se a realização de estudos futuros focados nas questões relacionadas à inatividade dos militares e suas implicações para o sistema previdenciário estadual.

Em termos de faixa etária, segundo os dados disponíveis no site da autarquia previdenciária, 44,5 mil dos segurados estão classificados na faixa de 71 anos ou mais, sendo 33,9 mil mulheres e 10,6 mil homens; e 32,8 mil na faixa de 61 a 70 anos, dos quais 22,8 mil são mulheres e 10 mil homens.

Figura 5 – Gráfico da faixa etária dos segurados



Fonte: Fortaleza (2024)⁷.

A concentração de beneficiários nas faixas etárias mais avançadas, especialmente acima de 71 anos, revela um número muito maior de mulheres (33,9 mil) em comparação aos homens (10,6 mil). A predominância feminina reflete a maior

⁷ FORTALEZA. Cearaprev em números. **Cearaprev**. Fortaleza, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/cearaprev-em-numeros/>. Acesso em: 25 out. 2024.

expectativa de vida das mulheres⁸, indicando que o sistema precisa se preparar para um número crescente de beneficiárias femininas.

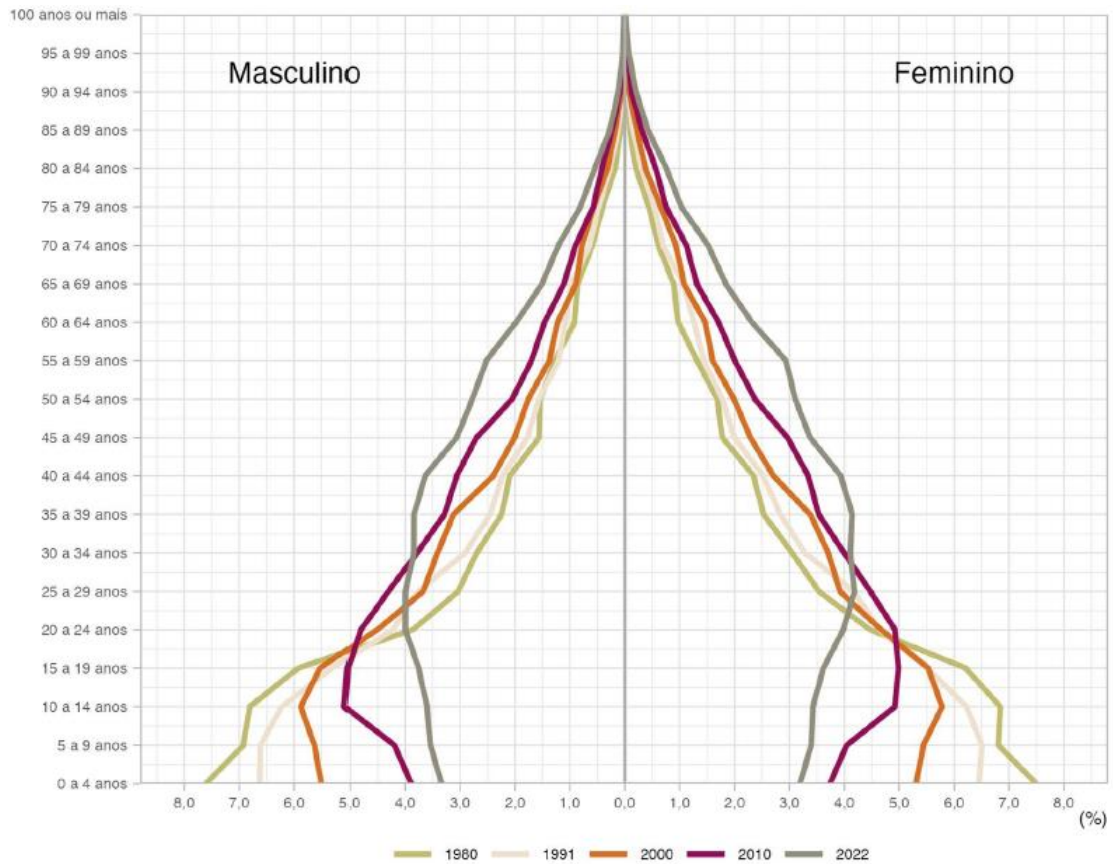
Esse aumento no número de beneficiários idosos pode desafiar a sustentabilidade do sistema, uma vez que as despesas com aposentadorias e pensões crescem sem um aumento proporcional na base de contribuintes. Isso é particularmente relevante se a entrada de novos servidores não acompanhar a saída dos inativos, como evidenciado na Tabela 6.

Em geral, dados e gráficos sobre o envelhecimento da população e o aumento do número de beneficiários são utilizados para evidenciar a necessidade de ajustes nas regras previdenciárias para evitar a insustentabilidade do sistema. Contudo, a análise desses dados também destaca a importância de aumentar a contratação de novos servidores para equilibrar a proporção entre ativos e inativos, garantindo a saúde financeira do sistema e a proteção dos direitos previdenciários a longo prazo.

Acerca do assunto, vale destacar que, entre 2010 e 2022, segundo o IBGE (2023), o Ceará experimentou um crescimento populacional de 342.576 pessoas, representando uma taxa de crescimento de 4,1% no período, ou uma taxa anual de 0,33%. Este crescimento moderado contrasta com o rápido envelhecimento da população, uma tendência cada vez mais evidente no estado. O índice de envelhecimento, que compara a proporção de idosos (65 anos ou mais) com a população jovem (0 a 14 anos), saltou de 29,3, em 2010, para 50,6, em 2022. Este aumento significativo evidencia a transição demográfica em curso, na qual a população idosa cresce em relação à jovem, impondo novos desafios à gestão de políticas públicas, especialmente no campo da previdência. A idade mediana da população do Ceará é de 33 anos, refletindo um perfil ainda relativamente jovem, mas que está em processo de envelhecimento acelerado.

⁸ Segundo o IBGE, em 2022, a expectativa de vida para uma pessoa nascida no Brasil era de 75,5 anos. Para os homens, a expectativa era de 72,0 anos, enquanto para as mulheres era de 79,0 anos, refletindo a diferença habitual entre os gêneros. Informação disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/38455-em-2022-expectativa-de-vida-era-de-75-5-anos>. Acesso em: 15 set. 2024

Figura 6 - Pirâmide etária da população cearense



Fonte: IBGE (2022).

Esse contexto demográfico se conecta diretamente aos desafios enfrentados pelo Estado na administração de seu sistema previdenciário, especialmente diante das restrições de direitos dos trabalhadores, das questões envolvendo a introdução irregular de pessoas na previdência dos servidores e a falta de uma reposição proporcional de servidores ativos em comparação ao número de inativos.

Em relação ao déficit previdenciário, o site da Cearaprev apresenta o resultado atuarial, no qual a data focal é 31 de dezembro de 2023, do FUNAPREV, PREVID e PREVMILITAR. Desses, apenas o PREVID não apresentou resultado negativo.

Tabela 7 - Balanço Atuarial FUNAPREV de 31 de dezembro de 2023

Balanço Atuarial do Fundo de Repartição FUNAPREV	
DESCRIÇÃO	VALOR COM ALÍQUOTA VIGENTES
ATIVOS GARANTIDORES DOS COMPROMISSOS DO PLANO DE BENEFÍCIOS	R\$ 264.245.307,98
PROVISÃO MATEMATICA – TOTAL	R\$ 58.819.864.117,96
Provisão Matemática de Benefícios Concedidos – PMBC	R\$ 37.378.592.469,74
Provisão Matemática de Benefícios a Conceder – PMBaC	R\$ 21.441.271.648,22
RESULTADO ATUARIAL	
Superavit Atuarial	
Deficit Atuarial	-R\$ 58.555.618.809,98

Fonte: Fortaleza (2024).

Tabela 8 - Balanço atuarial PREVID de 31 de dezembro de 2023

Balanço Atuarial do Fundo de Repartição PREVID	
DESCRIÇÃO	VALOR COM ALÍQUOTA VIGENTES
ATIVOS GARANTIDORES DOS COMPROMISSOS DO PLANO DE BENEFÍCIOS	R\$ 1.380.622.424,30
PROVISÃO MATEMATICA – TOTAL	-R\$ 2.121.881.689,42
Provisão Matemática de Benefícios Concedidos – PMBC (considerando a Vinculação de Imposto de Renda – Ver. Segregação Massa)	-R\$ 198.612.698,69
Provisão Matemática de Benefícios a Conceder – PMBaC	-R\$ 1.923.268.990,73
RESULTADO ATUARIAL	
Superavit Atuarial	R\$ 3.502.504.113,72
Deficit Atuarial	

Fonte: Fortaleza (2024).

Tabela 9 - Balanço atuarial PREVMILITAR de 31 de dezembro de 2023

Balanço Atuarial do Fundo de Repartição PREVID	
DESCRIÇÃO	VALOR COM ALÍQUOTA VIGENTES
ATIVOS GARANTIDORES DOS COMPROMISSOS DO PLANO DE BENEFÍCIOS	R\$ 98.116.512,18
PROVISÃO MATEMATICA – TOTAL	R\$ 23.385.805.393,12
Provisão Matemática de Benefícios Concedidos – PMBC	R\$ 13.572.238.006,47
Provisão Matemática de Benefícios a Conceder – PMBaC	R\$ 9.813.567.386,65
RESULTADO ATUARIAL	
Superavit Atuarial	
Deficit Atuarial	-R\$ 23.287.688.880,94

Fonte: Fortaleza (2024).

Esses dados são disponibilizados desacompanhados de informações acessórias, limitando-se às tabelas, como pode ser constatado no endereço eletrônico da autarquia estadual⁹.

Cabe salientar que as Notas Explicativas, as quais acompanham os Demonstrativos Financeiros e Orçamentários, também não trazem esclarecimentos suficientes, descrevendo apenas as funções de alguns grupos, subgrupos de contas contábeis, sem fornecer uma análise clara e aprofundada.

A ausência de uma análise detalhada nos balanços atuariais prejudica a compreensão dos dados pelos beneficiários e pela sociedade em geral. A mera apresentação dos números, sem explicações claras sobre os resultados, especialmente dos fundos deficitários como o FUNAPREV e o PREVMILITAR, torna difícil para os cidadãos entenderem a real situação financeira do sistema previdenciário. Essa falta de transparência afeta a confiança no sistema e impede que os beneficiários e o público em geral compreendam os desafios enfrentados e as possíveis soluções para garantir a sustentabilidade dos fundos.

Diante do exposto, o estudo evidencia a complexidade do cenário previdenciário cearense, marcado por heranças históricas e decisões legislativas que impactaram negativamente o equilíbrio do sistema. Esses aspectos frequentemente são ignorados nos relatos oficiais, que se concentram apenas nos aspectos formais e desafios fiscais.

O contexto demográfico revela desafios significativos na administração do sistema, exacerbados pela ausência de uma entrada proporcional de servidores ativos em relação ao número crescente de aposentados e pensionistas. Essa falta de equilíbrio contribuiu para o agravamento do déficit financeiro e atuarial do sistema, comprometendo sua sustentabilidade a longo prazo. Além disso, as reformas recentes, focadas apenas em restrições de direitos, têm aprofundado o recrudescimento das condições previdenciárias. Portanto, é essencial que futuras reformas abordem as raízes estruturais do sistema para garantir a sustentabilidade do sistema a longo prazo.

⁹ FORTALEZA. Demonstrativos. **Cearaprev**. Fortaleza, [202?]. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/demonstrativos/>. Acesso em: 25 out. 2024.

4 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO CEARÁ

Os resultados da avaliação em profundidade, conduzida com base nos quatro eixos principais, revelam um panorama detalhado e multifacetado dos impactos das reformas previdenciárias sobre os servidores públicos.

Os eixos, desenvolvidos a seguir, proporcionaram uma visão integrada e contextualizada, permitindo a análise das mudanças no decorrer do tempo, o papel das decisões políticas e legislativas, as transformações institucionais que moldaram a política previdenciária, e, por fim, as percepções individuais dos servidores diretamente afetados.

4.1 Análise de conteúdo da política previdenciária dos servidores públicos efetivos do Estado do Ceará

No Ceará, a Constituição Estadual de 1935 adotou, para a política previdenciária dos servidores públicos estaduais, o mesmo modelo de seguridade social da Constituição Federal de 1934, baseado no princípio do "*pro labore facto*", segundo o qual o direito à aposentadoria era garantido pela simples relação de trabalho com o Estado. O principal objetivo dessa política era assegurar a proteção financeira dos servidores após o término de sua vida ativa, sem a exigência de contribuições durante o período de trabalho. O Estado, por meio do Tesouro, era o responsável integral pelo pagamento das aposentadorias.

Esse modelo de previdência, presente na Constituição Federal de 1934, refletia uma tentativa de criar um sistema de proteção robusto para os servidores públicos, ao mesmo tempo em que consolidava o controle estatal sobre os benefícios sociais e a gestão das aposentadorias. A ausência de contribuições por parte dos servidores fazia com que o financiamento das aposentadorias dependesse exclusivamente dos recursos públicos, o que gerou tensões fiscais a longo prazo. Além disso, a falta de mecanismos claros de acompanhamento e avaliação da política previdenciária limitava sua eficácia e aumentava a vulnerabilidade financeira do sistema, especialmente com a expansão irregular do grupo de segurados obrigatórios do IPEC, por meio da inclusão indevida de pessoas. Esses desafios começaram a ser

enfrentados de forma mais estrutural com a Constituição de 1989 e as subsequentes reformas previdenciárias.

Com a Constituição de 1989, a política previdenciária foi configurada como um direito social fundamental, refletindo valores de justiça social. Para os servidores públicos, a proteção previdenciária, oferecida por meio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), era uma das garantias mais amplas concedidas pelo Estado. A proposta inicial do RPPS buscava uma previdência sólida, baseada nos princípios de solidariedade e repartição, voltada para a proteção dos servidores em situações de vulnerabilidade, como aposentadoria, invalidez, doença e morte. O sistema defendia a paridade e a integralidade de benefícios, assegurando que os proventos dos aposentados fossem equivalentes aos dos servidores em atividade, com reajustes constantes para preservar o valor real dos benefícios.

O objetivo era garantir a dignidade dos servidores públicos, oferecendo benefícios integrais e regras claras para aposentadoria e pensões, além de revisões periódicas para evitar perdas salariais frente à inflação. No entanto, apesar do discurso centrado na proteção social, a implementação dessa política foi progressivamente ajustada ao longo das décadas, devido às pressões fiscais e às reformas neoliberais que começaram a influenciar o Estado brasileiro a partir dos anos 1990. Alterações legislativas também ampliaram indevidamente o rol de benefícios, incluindo celetistas e deputados estaduais, por meio da Lei Estadual nº 11.712/90 e da Lei Complementar Estadual nº 13/99.

A Emenda Constitucional nº 39/99, a primeira reforma previdenciária estadual, transformou o sistema previdenciário dos servidores de retributivo para contributivo, obrigando-os a contribuir financeiramente para seus benefícios. Essa mudança transferiu parte da responsabilidade financeira do Estado para os servidores, vinculando o recebimento de benefícios ao pagamento das contribuições. As reformas subsequentes introduziram, de forma gradual, restrições aos direitos previdenciários dos servidores e abriram espaço para a participação da iniciativa privada. A última reforma, implementada em 2019, teve como foco principal a elevação das idades mínimas para aposentadoria, novas regras de cálculo de benefícios e pensões, além da criação de mecanismos para enfrentar o déficit atuarial, como a possibilidade de contribuições extraordinárias.

Essas reformas podem ser vistas como reflexos diretos das políticas de austeridade e do neoliberalismo. O discurso predominante em todas elas foi o de

combater o déficit previdenciário, mas com uma abordagem que transferiu os riscos para os servidores, mudando a lógica de solidariedade para uma mais individualizada, próxima de um modelo de capitalização. A lógica neoliberal presente nas reformas priorizou a contenção de gastos e a responsabilidade fiscal, à custa da redução dos direitos previdenciários dos servidores, desconsiderando as questões sociais e de proteção histórica que o RPPS representava.

Nesse contexto, percebe-se uma incoerência entre a intencionalidade e a implementação da política previdenciária estadual, ao comparar os objetivos declarados de garantir a proteção social aos servidores com as práticas adotadas ao longo dos anos.

4.2 Análise de contexto da política previdenciária dos servidores públicos do Estado do Ceará

A análise de contexto, na perspectiva da Avaliação em Profundidade, enfatiza a inter-relação entre as esferas local, regional, nacional e internacional no processo de formulação de políticas públicas. Isso requer compreender o momento político, as condições socioeconômicas e o modelo político-econômico vigente, considerando o impacto de ideologias e articulações com outras políticas. Nesse contexto, as análises dos contextos internacional, nacional e estadual buscam compreender como as condições político-econômicas e sociais influenciaram a formulação e implementação da política previdenciária estadual.

A formalização da política previdenciária no Brasil, durante o governo de Getúlio Vargas, e com a promulgação da Constituição de 1934, ocorreu em um contexto internacional marcado por profundas transformações políticas e socioeconômicas. Esse período foi influenciado pelo surgimento e consolidação do Estado de bem-estar social, em países como os Estados Unidos e várias nações europeias, cujas experiências impactaram a formulação de políticas públicas no Brasil.

No plano global, o conceito de Estado de bem-estar social ganhava força, pautado na ideia de que o Estado deveria proteger seus cidadãos contra os riscos sociais, como desemprego, invalidez, velhice e morte. A Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha, por exemplo, serviu como referência para a criação de mecanismos de previdência em diversos países, incluindo o Brasil.

Com a Revolução de 1930, o Brasil começou a adotar um modelo intervencionista, onde o Estado passou a regular o mercado de trabalho e a estabelecer mecanismos de proteção social, formalizados pela Constituição de 1934, que representaram um marco na institucionalização da previdência no país (Draibe, 1994). Esta Constituição marcou um divisor de águas, ao instituir a aposentadoria compulsória aos 68 anos e por invalidez, iniciando a estruturação das garantias previdenciárias para os servidores públicos. Em 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), uma das primeiras instituições voltadas especificamente para a proteção dos servidores públicos.

O contexto internacional, portanto, revela que a política previdenciária brasileira foi diretamente influenciada pelos modelos de proteção social das economias mais desenvolvidas. Vargas se apropriou dessas ideias para consolidar seu projeto de modernização econômica e política, fortalecendo o papel do Estado como regulador das relações sociais e econômicas. Contudo, ao contrário das democracias liberais ocidentais, o Brasil implementava essas políticas dentro de um regime autoritário.

O modelo político-econômico brasileiro, na década de 1930, centrado na centralização do poder e no fortalecimento do Estado, articulou a política previdenciária com outros programas de desenvolvimento industrial e urbano. Assim, a institucionalização da previdência, durante a Era Vargas, refletiu tanto a influência internacional quanto as necessidades locais de modernização e centralização política.

No Ceará, a formulação da política previdenciária dos servidores estaduais seguiu o padrão nacional, com a Constituição Cearense de 1935, replicando as inovações da Constituição Federal de 1934. Esta institucionalizou a previdência dos servidores e criou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Estaduais e Municipais. A Constituição Estadual de 1935 foi um marco inicial para a formalização dos direitos previdenciários no Ceará, refletindo a influência das reformas nacionais.

Com o fim da ditadura militar (1964-1985), o regime previdenciário passou por um processo de continuidade e ampliação no contexto da redemocratização. A Constituição de 1988 foi um ponto de inflexão, consolidando o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para servidores públicos, garantindo paridade entre servidores ativos e aposentados e estendendo os direitos previdenciários de forma mais ampla. A política previdenciária no Ceará foi igualmente ampliada após o fim do regime militar, com a Constituição estadual de 1989 alinhando-se às novas

disposições constitucionais, que previam a criação dos RPPS para os servidores públicos. Esse processo, iniciado nos anos 1930, continuou a se desenvolver, refletindo tanto as influências nacionais quanto as necessidades regionais, e consolidou o papel do Estado como o principal provedor de proteção social no Ceará e no Brasil.

Contudo, essa trajetória de avanço e proteção social enfrentou desafios com a ascensão do neoliberalismo, que se manifestou nas políticas econômicas e sociais em nível federal e, conseqüentemente, influenciou as legislações estaduais. No Ceará, as reformas previdenciárias que emergiram nesse contexto buscaram a contenção de despesas e a reestruturação do sistema previdenciário, frequentemente em detrimento dos direitos dos servidores públicos. Essa orientação para a sustentabilidade fiscal refletiu uma lógica de austeridade, priorizando a eficiência econômica em detrimento da proteção social, resultando em restrições aos direitos previdenciários e na precarização das condições de trabalho. Assim, a Constituição do Ceará, sob essa nova influência, incorporou elementos que restringiram a rede de proteção social, evidenciando a interconexão entre as diretrizes neoliberais em nível federal e suas repercussões nas legislações estaduais.

4.3 Análise da trajetória institucional da política previdenciária dos servidores do Estado do Ceará

A trajetória institucional da política previdenciária dos servidores do Estado do Ceará é marcada por profundas transformações desde a década de 1930 até as reformas mais recentes, refletindo a adaptação às mudanças políticas, econômicas e sociais que moldaram o Brasil e o Estado do Ceará.

A política previdenciária no Ceará teve seu início formal na década de 1930, inspirada na Constituição Federal de 1934, em um contexto de crescente necessidade de proteção social para os servidores públicos. A criação de mecanismos de previdência social visava garantir direitos básicos e segurança aos trabalhadores do Estado, refletindo uma tendência nacional de institucionalização da previdência, cujo principal objetivo é assegurar que os indivíduos tenham acesso a recursos financeiros em momentos de vulnerabilidade, quando não conseguem mais trabalhar.

A Constituição Estadual do Ceará de 1935, além de ampliar as hipóteses de aposentadoria, previu a criação de um Instituto de Previdência dos Funcionários

Públicos Estaduais e Municipais, que foi efetivamente instituído com a criação do Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC) por meio do Decreto nº 390/1938. Esse instituto foi responsável por oferecer previdência e assistência social aos servidores públicos estaduais e municipais, estabelecendo uma estrutura de contribuições dos servidores e dos empregadores para custear benefícios como aposentadoria, pensões e pecúlios.

Nas décadas seguintes, diversas legislações ampliaram o rol de segurados, incluindo pessoas que não eram remuneradas pelos cofres públicos, servidores admitidos irregularmente, bem como familiares de não estatutários, como no caso das pensões vitalícias para as famílias de deputados falecidos e portadores de hanseníase. Essas medidas desvirtuaram o foco original de proteção social para servidores públicos efetivos e revelaram um processo de deslocamento dos objetivos originais e da trajetória da política.

Com a promulgação da Constituição Estadual de 1989, a trajetória da previdência dos servidores públicos no Ceará continuou a evoluir, refletindo novas demandas sociais e legais. A legislação estadual adaptou-se aos avanços previdenciários nacionais, incorporando inovações que visavam garantir maior proteção social aos servidores públicos estaduais. O Art. 168 da Constituição Estadual consolidou um conjunto de direitos previdenciários aos servidores públicos estaduais, assegurando sua proteção ao longo da carreira e após a aposentadoria. O Art. 330, por sua vez, criou as bases para a unificação da previdência social em um Sistema Único (SUPSEC), representando um avanço na centralização e organização do regime previdenciário.

Contudo, a trajetória institucional dessa política foi profundamente impactada por uma série de previsões legislativas que moldaram o sistema ao longo dos anos. A Lei Estadual nº 11.712/90, ao instituir o Regime Jurídico Único (RJU), ampliou significativamente o número de servidores cobertos pelo regime estadual, incluindo temporários e prestadores de serviços, antes vinculados ao RGPS. Essa inclusão trouxe desafios quanto à sustentabilidade financeira. O que foi agravado em 1999, com a integração de ex-deputados ao SUPSEC pela Lei Complementar nº 13/1999, desviando o sistema de sua finalidade original, com a sobrecarga de categorias não previstas inicialmente.

Ademais, as sucessivas reformas previdenciárias, impulsionadas ao longo das últimas décadas por um discurso de sustentabilidade fiscal, justificaram a restrição

de direitos previdenciários e a implementação de medidas que impactaram negativamente os servidores. Os reflexos neoliberais se tornaram evidentes nesse processo, uma vez que as reformas priorizaram a contenção de gastos e a eficiência econômica em detrimento da proteção social. Essa lógica de austeridade resultou em aumentos nas alíquotas de contribuição, elevação da idade mínima para aposentadoria e a desvinculação de benefícios, além de outras restrições previdenciárias, criando um ambiente de insegurança e precarização nos direitos dos servidores. Assim, a narrativa de sustentabilidade fiscal não apenas desconsiderou as necessidades dos servidores, mas também promoveu um desmonte das garantias que antes eram asseguradas, evidenciando a interconexão entre as diretrizes neoliberais e a erosão dos direitos previdenciários.

Assim, essas mudanças legislativas, intensificadas por reformas previdenciárias justificadas pela busca da sustentabilidade fiscal, restringiram gradualmente os direitos previdenciários, desmantelaram a proteção dos servidores públicos e afastaram a política previdenciária de seus objetivos originais. Esse processo impactou diretamente a trajetória institucional da previdência no Estado do Ceará, gerando um distanciamento significativo de suas finalidades iniciais.

4.4 Eixo temporal e territorial: percepção dos beneficiários da política previdenciária

Apesar do progresso significativo obtido até o momento com a pesquisa, ainda é necessário expor os dados empíricos, o que é fundamental para alcançar o objetivo central deste estudo: avaliar com precisão os efeitos das reformas previdenciárias na trajetória da política estadual, com especial ênfase nas limitações impostas aos direitos dos servidores públicos.

A análise focará nas percepções dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, permitindo uma visão contextualizada das transformações ocorridas. Desta forma, esta subseção encerra o último eixo da Avaliação em Profundidade, explorando tanto a dimensão temporal quanto territorial da política previdenciária. Esse eixo destaca as percepções e experiências dos indivíduos diretamente impactados por essas reformas, oferecendo uma leitura detalhada sobre como os servidores do Tribunal de Contas do Ceará vivenciam, interpretam e reagem às restrições de seus direitos.

4.4.1 Perfil e critérios de seleção dos participantes

Tais apreensões foram captadas por meio de entrevistas semiestruturadas de quatro servidores públicos, ocupantes do cargo de analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de ambos os sexos, 50% homens e 50% mulheres, com idade a partir de 40 anos e com no mínimo 10 anos de serviço público.

A escolha dos critérios de idade acima de 40 anos e um mínimo de 10 anos de serviço público dos participantes é justificada pela necessidade de obter uma amostra que tenha experiência suficiente para avaliar os impactos das reformas previdenciárias de forma substancial. Servidores com mais de 40 anos de idade estão em uma fase de vida em que começam a se preocupar mais ativamente com questões de aposentadoria e segurança financeira futura, o que os torna mais sensíveis às mudanças no sistema previdenciário.

Além disso, o critério de pelo menos 10 anos de serviço público garante que os participantes tenham vivenciado, na prática, diferentes fases e reformas do sistema previdenciário, tornando-os capazes de oferecer uma visão mais detalhada e crítica sobre as alterações nas regras de aposentadoria, os desafios enfrentados e as implicações diretas em suas carreiras. Isso assegura uma análise mais robusta e contextualizada das reformas em estudo, uma vez que esses servidores possuem uma compreensão sólida tanto do sistema previdenciário quanto das políticas que afetam diretamente seus direitos e expectativas de futuro.

O procedimento foi conduzido com base em um roteiro pré-elaborado pela autora, composto por seis perguntas abertas. O objetivo dessas perguntas era explorar as percepções dos servidores públicos em relação às reformas previdenciárias, seus impactos e as motivações por trás dessas mudanças. Durante as entrevistas, realizada de forma presencial, o conteúdo foi revelado aos participantes de forma gradual, garantindo uma abordagem espontânea. As entrevistas foram gravadas em áudio com o objetivo de registrar com exatidão as respostas dos participantes e, assim, facilitar o processo de transcrição, garantindo que todos os detalhes relevantes fossem capturados para uma análise precisa.

Todos os participantes foram devidamente informados de que sua participação na pesquisa era voluntária e que suas informações seriam mantidas em sigilo. Além disso, cada um assinou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido,

garantindo que estavam cientes dos objetivos da pesquisa, bem como dos seus direitos de confidencialidade e liberdade para desistir da participação a qualquer momento.

O processo de análise das informações obtidas nas entrevistas foi estruturado em três etapas. A primeira etapa, chamada de pré-análise, envolveu a transcrição, a preparação e a leitura flutuante dos dados para se familiarizar com o conteúdo. A segunda etapa, denominada exploração sistemática do material, procurou identificar palavras e trechos de falas relevantes que capturassem o sentido das percepções dos entrevistados, recebendo uma espécie de codificação, que foram agrupadas em categorias e subcategorias das quais emergiram os padrões linguísticos encontrados nas entrevistas, a saber: Categoria 1 - Percepção sobre o impacto das reformas nos direitos previdenciários (subcategoria Redução de benefícios; e subcategoria Introdução da previdência complementar) e Categoria 2 - Impacto das reformas nas expectativas profissionais e de carreira (subcategoria Insegurança e Instabilidade; e subcategoria Prolongamento da vida profissional). A terceira e última etapa foi o tratamento e interpretação dos dados, quando as categorias e subcategorias foram analisadas para compreender as percepções dos servidores sobre as restrições nos direitos previdenciários e o impacto dessas limitações em suas carreiras.

Foram identificadas percepções de insegurança e incerteza quanto ao futuro financeiro e à aposentadoria; perda de benefícios como fator central das reformas; desmotivação em continuar na carreira pública; pressões econômicas. A seguir, a percepção dos servidores será apresentada a partir dessas categorias e subcategorias.

4.4.2 Percepção sobre o impacto das reformas nos direitos previdenciários

Esta categoria agrupa as percepções dos servidores sobre as restrições nos direitos previdenciários, com ênfase na restrição de benefícios, nas mudanças nas regras de aposentadoria e na introdução do regime de previdência complementar. Esses aspectos ressaltam a visão dos entrevistados de que as reformas impuseram limitações significativas sobre o que antes era considerado como direitos. Ela é formada por duas subcategorias: 1.1 Redução de benefícios; 1.2 Introdução da previdência complementar.

4.4.2.1 Redução de benefícios

Os servidores percebem uma redução de benefícios, com destaque para a perda da integralidade e da paridade dos proventos de aposentadoria e redução no valor dos benefícios. Essa subcategoria reflete um sentimento de frustração e desproteção em relação ao futuro, o que é refletido nas seguintes falas:

Servidor 2: "Principalmente na integralidade, que a gente se aposentava antigamente com o nosso último salário. Aí teve a questão das médias, né? Aí, logo noventa por cento; acho que hoje em dia, oitenta por cento das últimas... Também teve a questão agora da pensão, que antigamente também era integral e agora é 60%. Aí eu fico pensando nas possibilidades que, cada vez mais, estão diminuindo esses valores, e isso impacta na nossa percepção, né? Como é que a gente pensa em receber lá no final, né? Acho que por isso que eu digo que, lá no final, se a gente conseguir se aposentar com alguma coisa, vai ser lucro".

Servidor 4: "Nossos proventos e a nossa expectativa de proventos que eram equivalentes ao que a gente contribuía, e rebaixar pra o teto do regime geral não é uma leve mudança; é quase uma curva que foi feita na vida da gente." E ainda: "Eu me sinto jogada pra uma condição de muita insegurança, é de perspectiva previdenciária".

O teor dessas falas exemplifica como a percepção da perda de direitos impacta diretamente na confiança em relação à aposentadoria e o sentimento de insegurança quanto ao futuro financeiro.

4.4.2.2 Introdução da previdência complementar

Esse contexto de insegurança e incertezas leva alguns servidores a reconsiderarem suas opções de previdência e planejamento financeiro. A implementação da previdência complementar também é vista como uma solução necessária para compensar as perdas do regime próprio.

Servidor 2: "Eu migrei para o regime complementar. Acho que já houve uma mudança de paradigma, né? A gente pensava que ia ficar no RPPS, no CearáPrev, até se aposentar e tudo mais. Mas assim, ainda não comecei a me mexer para comprar, sei lá, um imóvel para investir. Também é outra coisa que eu penso nesse cenário: a nossa aposentadoria, eu acho que deve incluir uma parte investida em bens, né?".

Servidor 3: "E eu ainda não fiz o seguro, mas pretendo fazer. Confesso que, depois que reabriu o prazo da Previcom, fiquei pensando: 'Migro? Não migro!'

Migro? Não migro?’ Eu bati o martelo e disse que não migraria, mas você fica o tempo todo se questionando enquanto esse prazo não acaba. Eu ainda fico patinando, patinando, porque, na minha idade e na minha condição, estou bem no limbo”.

Essa percepção está alinhada com o pensamento de Araújo (2009, p. 35): “Aliás, a imposição de teto para os benefícios aponta para a opção feita pelo governo por um modelo em que o sistema público assegura apenas uma ‘previdência básica’. Em consonância com essa diretriz é que a reforma institui a previdência complementar. No mesmo sentido é o pensamento de Oliveira *et al.* (2016, p. 575): “O servidor público cuja remuneração é superior ao teto do RGPS é incentivado em nome da liberdade do mercado a buscar a rentabilidade dos planos privados para complementação da aposentadoria, em decorrência da destituição do direito à previdência integral”. No entanto, essa modalidade gera grande insegurança entre os servidores.

Servidor 1: “Eu fico com muito receio de aderir a um novo regime. Mesmo que eu adira, ele pode ser alterado daqui a um, dois ou três anos. Ah, vai ser assim, mas quem garante que vai ser assim daqui a três, quatro, cinco ou seis anos? Você não sabe, né? Ninguém sabe, porque as leis mudam rapidamente, sem muito debate, a qualquer momento. Deu na telha do presidente da câmara: vamos aprovar isso aqui. Isso ocorre sem muito debate, sem muita discussão, como já vi acontecer muitas vezes. Então, é temerário, né? Isso deixa a gente receoso de aderir por livre e espontânea vontade e, de repente, aquele regime pode ser alterado. Aquilo que foi tratado com você deixa de vigorar, e você vai recorrer a quem?”.

Servidor 4: “Já comecei a fazer cursos de finanças pessoais, porque a minha ideia é passar a investir mais. Ou seja, tudo que já era deduzido do meu salário, da minha remuneração — falando em termos técnicos — tudo que era deduzido para fins de contribuição previdenciária, eu pretendo também converter em investimentos. Já contratei uma pessoa para fazer uma análise da minha realidade, para ver se vale a pena aderir a esse regime complementar proposto. Eu confesso que, como é mais uma coisa que será regulamentada, de certa forma gerida por órgãos públicos, fico insegura. A gente não consegue confiar no que é promovido e gerido pelo poder público brasileiro. Você já viu o confisco das poupanças públicas pelo Collor; você vê uma coisa aqui, outra ali, e diz assim: ‘Não dá, não dá’”.

As falas dos dois servidores revelam uma significativa insegurança em relação à adesão a novos regimes previdenciários e à preocupação com a estabilidade das condições propostas. Ambos expressam desconfiança nas promessas e decisões do poder público, questionando a transparência e a confiabilidade das mudanças. A possibilidade de alterações rápidas e arbitrárias nas leis, sem um debate adequado, gera incerteza sobre o que podem esperar no futuro.

Enquanto alguns veem a migração como uma opção viável, atraídos por incentivos governamentais, como o benefício especial, outros expressam insegurança e hesitação, evidenciando a complexidade e as incertezas que permeiam o atual cenário previdenciário. Também foi percebida a influência do mercado financeiro na previdência social dos servidores. Um dos entrevistados relatou:

Servidor 1: "Eu vejo que há um interesse mercadológico de bancos de conseguir atrair uma camada de clientes. Podemos chamar de clientes para esse público, né? Eu acho que eles não têm conseguido muito. Então se você onera demais a previdência acaba esse pessoal indo pra lá".

O entrevistado acredita que, se a previdência pública (como o RPPS) se tornar excessivamente onerosa ou insatisfatória para os servidores, muitos serão obrigados a buscar soluções alternativas no mercado para garantir sua segurança financeira no futuro. Outro entrevistado destacou:

Servidor 3 "a gente não sabe até que ponto e não sabe o que tem por trás né? a gente espera que não tenha nada por trás, né? um acordo do tipo ah vamos forçar esse povo aqui ó, mas o fato é que a gente vai ter que procurar uma segurança pra ter direito algum valor pra se manter caso tenha uma invalidez".

As falas sugerem que os servidores podem precisar buscar soluções alternativas no mercado, para garantir sua segurança financeira no futuro.

A influência do mercado financeiro na previdência social dos servidores é um aspecto que se alinha com o pensamento de Teixeira (2006), que destaca como os servidores públicos, devido à sua condição funcional, se tornam um alvo atrativo para a iniciativa privada. Teixeira (2006, p. 185) argumenta que:

Nunca é demais lembrar que este setor de segurados, por sua condição funcional (porque empregados do Estado, tendem a ter seus salários em dia, a manter ainda alguma estabilidade no emprego, a desfrutar de uma média salarial mais elevada etc.) é extremamente cobiçado pela "iniciativa privada" que domina a previdência qualificada como complementar.

Cabe ressaltar que alguns pontos foram mencionados como "acertos" ou aspectos positivos das reformas, como o fim de aposentadorias vitalícias e a imposição de um tempo mínimo para aposentadoria no serviço público, vistos como medidas necessárias para a sustentabilidade do sistema. Por outro lado, os entrevistados, de modo geral, criticam as justificativas para as reformas

previdenciárias, especialmente a ênfase nos altos salários de alguns servidores, como os magistrados. Eles argumentam que essa narrativa ignora a realidade da maioria dos servidores, que recebem salários baixos. Essa percepção está em consonância com o estudo de Lopes e Guedes (2020), abordado na subseção 3.4.2 desta dissertação, o qual critica a utilização de argumentos relacionados a salários elevados como uma justificativa para reformas que visam diminuir a atuação do Estado e aumentar a responsabilidade individual dos cidadãos. Os autores apontam que essa abordagem ignora a diversidade e as desigualdades salariais existentes na sociedade, o que é fundamental para uma análise justa e completa da questão, bem como distorce a percepção pública sobre a função do serviço público e suas contribuições para a sociedade.

Essa distorção serve para reforçar uma agenda neoliberal que prioriza o mercado privado em detrimento dos serviços públicos. Além disso, apontam a má gestão dos recursos previdenciários e a falta de transparência sobre a aplicação dos recursos como fatores que contribuem para o déficit previdenciário, sugerindo que esses aspectos precisam ser mais discutidos nas reformas.

4.4.3 Impacto das reformas nas expectativas profissionais e de aposentadoria

Esta categoria abrange o impacto emocional das reformas nas expectativas dos servidores em relação à sua carreira e expectativa de aposentadoria, desdobrando-se em duas subcategorias: Insegurança e instabilidade e Prolongamento da vida profissional.

4.4.3.1 Insegurança e instabilidade

As mudanças previdenciárias alteraram a visão que os servidores tinham sobre o seu futuro profissional, gerando insegurança e necessidade de prolongamento da vida laboral. As reformas foram vistas como um fator gerador de insegurança e imprevisibilidade dos direitos. Muitos servidores afirmam que não têm certeza se conseguirão se aposentar conforme o planejado, e esse sentimento de incerteza tornou-se uma constante em suas vidas profissionais, conforme as falas a seguir:

Servidor 1: "A gente fica: 'Ah, mudou, e vem outra, e vem outra.' Aí você se pergunta: onde é que isso vai parar, né? Eu acho que, no caso dos recursos previdenciários, eles precisam ser melhor geridos e melhor aplicados. Os órgãos de controle devem fiscalizar mais, mas não só cair em cima do servidor, seja público ou privado. Não é justo apenas focar neles, né? Até porque, por exemplo, a grande massa dos servidores privados recebe um salário mínimo ou pouco mais, e você vai onerar ainda mais essas pessoas? Eu acho que já estamos quase no limite".

Servidor 4: "Eu me sinto jogada pra uma condição de muita insegurança, é de perspectiva previdenciária".

Essas declarações demonstram como a incerteza quanto às regras de aposentadoria afeta diretamente o bem-estar psicológico dos servidores, gerando insatisfação e preocupações sobre o que está por vir, especialmente em relação à qualidade de vida pós-carreira. Além disso, muitos expressam receio em relação a possíveis novas reformas que possam afetar ainda mais seus direitos e sua segurança financeira. A expectativa de que novas mudanças possam ser implementadas, sem a devida consideração pelas realidades dos trabalhadores, cria um cenário de constante vigilância e apreensão em que os servidores se sentem impotentes diante de decisões que afetam diretamente suas vidas.

Servidor 1: "Eu sempre fico preocupado, porque qualquer mudança impacta a vida toda da pessoa, né? Na projeção de vida, se a cada vez mais você aperta, cria um mecanismo em que o seu salário de aposentado futuro tem que obedecer a novas médias e ajustes que influenciam o valor que você vai receber. Isso afeta e causa preocupação a todos nós, a todos os segurados, né? Todas as pessoas que estão na força de trabalho hoje. Então, vejo com muita preocupação a possibilidade de uma nova etapa, uma nova reforma. Temos que ter muito cuidado... eu fico preocupado, mas acho que já estamos no limite. Eu realmente acho que já estamos no limite".

4.4.3.2 Prolongamento da vida profissional

Outro aspecto mencionado foi o prolongamento da vida profissional, resultado das mudanças nas regras previdenciárias, que obrigam os servidores a trabalharem por mais tempo do que o esperado. Esse fator é visto de forma negativa, pois altera profundamente os planos de vida e de aposentadoria, como mostram os seguintes relatos:

Servidor 1: "alguns dizem, alguns colegas que vão trabalhar até, até o limite né? Até setenta e cinco anos." e "Então, a gente tem que tomar cuidado também para não voltar uma situação anterior, né? De você colocar pessoas pra trabalhar até setenta anos, setenta e cinco".

Servidor 2: "É cada vez mais distante. Eu acho que, por exemplo, quando entrei aqui, fazia os cálculos e achava que me aposentaria com sessenta anos; hoje em dia, é 65. Então, cada vez mais, eu acho que, quando chegar a minha hora, vai estar mais de 70. Vai ficar uma coisa mais distante, né? Se conseguir".

Servidor 4: "Aumentou em dez anos a minha expectativa para me aposentar. Eu tenho que trabalhar dez anos a mais para poder me aposentar. Isso sem contar que comecei a trabalhar aos dez anos de idade na empresa da minha família, e meu pai nunca me registrou. Passei vinte anos trabalhando na empresa da minha família." [...] "Então, ou seja, eu tenho vinte anos perdidos. E, quando passei a contribuir formalmente, de lá para cá, tenho pouco tempo de contribuição. A reforma veio e aumentou minha expectativa de tempo para me aposentar em mais de dez anos".

Essas narrativas destacam o impacto direto das reformas na vida pessoal e nas expectativas de carreira dos servidores, que agora precisam ajustar seus planos de acordo com as novas exigências e expectativas futuras. A necessidade de readequar planos de vida – que antes incluíam a aposentadoria em um prazo previsível e com garantias claras – gera um sentimento de incerteza e frustração.

Sobre este aspecto, sintetiza-se o pensamento de Araújo (2019, p. 53):

A idade mínima para aposentadoria representa uma prorrogação da vida laboral dos segurados, em especial, dos contribuintes que antes da reforma, teriam acesso a aposentadoria por tempo de contribuição. Se nas regras anteriores, cumpridos 30/35 anos de contribuição, os segurados poderiam obter uma prestação previdenciária, após reforma, o requisito etário também será exigido, respeitadas as regras de transição.

Ao analisar as percepções dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, foi possível evidenciar como as mudanças introduzidas afetam tanto a segurança financeira quanto as expectativas profissionais desses trabalhadores. O estudo revelou que, apesar dos incentivos oferecidos para a migração à previdência complementar, há uma crescente insegurança entre os servidores em relação à sua aposentadoria, com muitos se sentindo desprotegidos frente às novas regras.

Além disso, as reformas previdenciárias geraram um prolongamento da vida laboral, o que impactou negativamente as expectativas de aposentadoria e os planos de carreira dos servidores. A incerteza quanto às condições de aposentadoria e o receio de novas reformas reforçam um sentimento de instabilidade que permeia o cotidiano desses profissionais. As narrativas destacam o impacto emocional e psicológico dessas mudanças, demonstrando que as reformas previdenciárias não

apenas limitam direitos, mas também influenciam profundamente o bem-estar dos servidores.

Assim, fica evidente que as reformas previdenciárias não apenas impuseram restrições aos direitos já existentes, mas também criaram um ambiente de incerteza e instabilidade, caracterizando um processo de precarização que afeta diretamente a confiança e o bem-estar dos trabalhadores no serviço público. Essa precarização dos direitos previdenciários, portanto, não é apenas uma questão de perda de benefícios, mas também de um impacto mais amplo na vida profissional e pessoal dos servidores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social é um pilar fundamental na proteção dos servidores públicos, assegurando direitos e segurança financeira em um cenário de constantes mudanças na políticas política previdenciária.

No Brasil, a trajetória das reformas previdenciárias reflete um dilema entre a necessidade de sustentabilidade fiscal e a preservação dos direitos dos trabalhadores. No Estado do Ceará, essas reformas provocaram transformações significativas para o sistema previdenciário, impactando diretamente os seus servidores. Nesse contexto, este estudo teve o objetivo geral de avaliar os impactos dessas reformas na trajetória da política estadual, com foco nas restrições aos direitos dos servidores públicos e na perspectiva dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Inspirada pela avaliação em profundidade, conforme proposto por Rodrigues (2008), ela ampliou o foco para englobar múltiplas dimensões além da econômica, característica dos modelos positivistas. Dessa forma, a análise considerou também aspectos sociais, culturais, políticos e territoriais, buscando uma compreensão mais holística e contextualizada dos impactos da política pública avaliada. Essa abordagem de avaliação evidenciou que uma política pública não pode ser analisada isoladamente sem levar em conta suas intenções subjacentes, bem como os princípios e ideias que a guiam. Além disso, é indispensável considerar o cenário mais amplo no qual a política se desenvolve, incluindo os fatores políticos, econômicos, sociais e culturais que influenciam diretamente sua execução e seus resultados.

A partir dos resultados obtidos ao longo da pesquisa, é possível afirmar que o objetivo geral do estudo de avaliar os efeitos dessas reformas na trajetória da política previdenciária estadual, especialmente em relação às restrições dos direitos previdenciários dos servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, foi atingido.

Em relação ao primeiro objetivo - analisar as reformas previdenciárias desde a década de 1990 e seus impactos sobre os direitos dos servidores públicos cearenses -, a pesquisa incluiu uma análise detalhada das reformas previdenciárias implementadas desde a década de 1990, destacando as mudanças legislativas e suas consequências diretas sobre os direitos dos servidores públicos no Ceará. Foram

examinados os impactos dessas reformas na estrutura de benefícios e na proteção social dos servidores, evidenciando como as alterações afetaram suas condições de trabalho e segurança financeira.

No que tange ao segundo objetivo - investigar como essas reformas foram impulsionadas para atender a demandas econômicas e equilibrar a proteção dos direitos dos servidores -, a parte teórica da pesquisa abordou as motivações econômicas subjacentes às reformas previdenciárias, destacando no discurso oficial a necessidade de ajuste fiscal e a busca por sustentabilidade financeira do sistema previdenciário. A análise indicou que, embora as reformas visassem equilibrar as exigências de sustentabilidade financeira com a proteção dos direitos dos servidores, a pesquisa revelou uma priorização clara das políticas de austeridade.

Em relação ao terceiro objetivo - identificar a existência de rupturas significativa na proteção previdência dos direitos dos servidores e se estas mudanças se alinham com as exigências no contexto político e econômico -, o estudo não identificou a ruptura da proteção previdenciária dos servidores, o que se observou foi um profundo distanciamento, ao longo das últimas décadas, do propósito original das políticas previdenciárias e o alinhamento das reformas às necessidades da reestruturação produtiva do capital.

Quanto ao quarto objetivo - compreender a percepção dos beneficiários da política previdenciária sobre as restrições de seus direitos -, a análise dos dados e evidencia que os beneficiários da política previdenciária percebem as restrições de seus direitos como uma fonte significativa de insegurança e descontentamento, refletindo uma profunda insatisfação com as recentes reformas que alteraram suas expectativas de aposentadoria e benefícios. Portanto, tanto a análise teórica quanto a pesquisa empírica evidenciam que as reformas previdenciárias foram movidas predominantemente por demandas econômicas, e, embora houvesse um discurso de equilíbrio entre austeridade fiscal e proteção social, o efeito prático foi a precarização dos direitos dos servidores.

Os achados desta pesquisa são úteis para diversos campos de análise e prática, especialmente na compreensão das dinâmicas de reforma previdenciária em estados brasileiros, com foco no Ceará. Em primeiro lugar, fornecem subsídios teóricos para a discussão sobre a precarização dos direitos previdenciários dos servidores públicos, revelando o impacto direto que as reformas, alinhadas a políticas neoliberais, têm na proteção social desses trabalhadores. Além disso, a pesquisa

demonstra como a lógica de austeridade e de ajuste fiscal desconsidera questões mais profundas, como a má gestão e práticas inadequadas que comprometem a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência. Em segundo lugar, os achados também são úteis para gestores públicos e formuladores de políticas que precisam equilibrar as demandas fiscais com a proteção dos direitos dos servidores. Ademais, a pesquisa oferece uma importante contribuição metodológica ao aplicar a Avaliação em Profundidade, mostrando a eficácia dessa abordagem para captar percepções complexas e delinear os impactos a longo prazo das mudanças institucionais.

Como contribuição social, o estudo destaca a importância de garantir que as reformas previdenciárias não sejam conduzidas exclusivamente com base em imperativos fiscais, mas que também considerem as implicações sociais e os direitos dos servidores.

Apesar da abrangência e profundidade da análise realizada, este estudo apresenta algumas limitações que devem ser consideradas. Primeiramente, a pesquisa foi centrada no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o que pode limitar a generalização dos resultados para outros estados ou para diferentes instituições dentro do serviço público. Embora a escolha do foco tenha permitido uma análise detalhada, é importante reconhecer que as condições específicas do Tribunal podem não refletir a experiência de servidores de outras esferas ou localidades.

Outra limitação foi que o estudo focou principalmente nas mudanças legislativas e suas consequências, sem explorar em profundidade as causas estruturais e a eficácia das estratégias de gestão previdenciária, como a fiscalização e a recuperação de contribuições não repassadas. Essas dimensões poderiam fornecer uma visão mais completa sobre as razões por trás das reformas e seus efeitos.

Como sugestões de estudos futuros sugere-se a análise de como as reformas previdenciárias influenciam a segurança jurídica dos direitos dos servidores públicos. Este estudo pode explorar como as mudanças nas leis e regulamentos afetam a previsibilidade e a proteção dos direitos dos servidores, e se essas mudanças criam insegurança jurídica ou desafios na aplicação das normas.

Outra possibilidade é a realização de uma análise comparativa das proteções jurídicas e dos regimes de previdência social em diferentes países, com foco em como os sistemas legais abordam a proteção dos direitos previdenciários e como as reformas são implementadas e contestadas em diferentes contextos jurídicos.

Além disso, sugere-se a realização de estudos comparativos entre diferentes instituições e estados para identificar variações nas percepções e impactos das reformas previdenciárias. Isso permitiria uma análise mais abrangente das estratégias de reforma e de suas implicações para servidores públicos em contextos diversos. Por fim, a análise dos impactos dos encargos adicionais ao sistema previdenciário resultantes da inclusão indevida de Agentes Celetistas e ex-parlamentares no Regime Jurídico Único.

A pesquisa ainda sugere a necessidade de um diálogo mais aberto entre os gestores públicos e os servidores sobre as reformas previdenciárias. É fundamental que as vozes dos servidores sejam ouvidas e consideradas na formulação de políticas. Além disso, a implementação de mecanismos que garantam a proteção dos direitos previdenciários dos servidores deve ser uma prioridade, para restaurar a confiança nas instituições e nas políticas públicas.

Em suma, a pesquisa oferece uma visão crítica e necessária sobre as reformas previdenciárias e suas consequências para os servidores públicos. A análise das percepções dos servidores não apenas ilumina as falhas nas políticas atuais, mas também aponta para a urgência de uma abordagem mais humana e inclusiva na formulação de reformas que afetam diretamente a vida dos trabalhadores públicos. A continuidade desse tipo de pesquisa é essencial para monitorar as mudanças e suas repercussões, ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Talvani Rabelo. **Estudo de caso sobre o regime próprio de previdência social do Estado do Ceará**: contexto, modelagem e reformas. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- ARAÚJO, Eliseu. As Reformas da Previdência de FHC e Lula e o Sistema Brasileiro de Proteção Social. **Rev. Pol. Públ.**, São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.
- ASSIS, Rivânia Lúcia Moura de. O controle social na Previdência: um paradoxo entre o sistema público e o privado. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 1, p. 11-36, 2011.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: LIMA SOBRINHO, Barbosa; *et al.* (org.). **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público, São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, mai./ago. 2021
- BRAGA, Célia; SANTOS, Greyciane Passos dos; ARAÚJO, Laura Rochelle Piinheiro de; CASTRO, Maria Ivanilza Fernandes. Regime próprio de previdência social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. **Conhecer**: Debate entre o Público e o Privado, Fortaleza, v. 10, n. 25, p. 112-142, 2020.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 13 mar. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm?TSPD_101_R0=f164e65bd3b8aafbe0962d25f59edd87h6100000000000000009c1a15c9ffff00000000000000000000000000000005b1e984d0090e03690](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm?TSPD_101_R0=f164e65bd3b8aafbe0962d25f59edd87h610000000000000009c1a15c9ffff00000000000000000000000000000005b1e984d0090e03690). Acesso em: 13 mar. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020].

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2019

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 88, de 7 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2015.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1998.

BRASIL. **Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. **PEC 33/1995**. Proposta de Emenda à Constituição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso em: 13. jan. 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a unicidade sindical e a contribuição sindical obrigatória. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2003.

BRASIL. Débitos de contribuições previdenciárias dos entes federativos com seus Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. **Ministério da Previdência Social**. Brasília, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/debitos-de-contribicoes-previdenciarias-dos-entes-federativos-com-seus-regimes-proprios-de-previdencia-social-2013-rpps>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e a administração pública. **Texto para discussão**. Brasília: ENAP, 1995.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 91-125, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Rio de Janeiro, 2006.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigação Constitucional**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. **A evolução dos servidores sem vínculo no emprego público no Brasil entre 1992 e 2021**. *In*: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso. (org.). **Trajetórias da burocracia na nova república: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. p. 195-238.

COLLOR, Fernando. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília: Senado Federal, 2008.

COSTA, Joana Simões de Melo; GAIGER, Fernando; AZEVEDO, Bruna de Souza; CARVALHO, Sandro Sacchet de; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, ano 26, n. 68, p. 3-17, 2020.

COSTA, Joana Simões de Melo; OLIVEIRA, Fernando Gaiger; AZEVEDO, Bruna de Souza; CARVALHO, Sandro Sacchet de. Diferencial salarial público-privado contribui para a desigualdade de renda? **Mercado de Trabalho**, Brasília, v. 72, p. 1-13, out. 2021.

CRUZ, Daniella Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 160-173, jan./jun. 2019.

DANTON, Gian. **Metodologia Científica**. Pará de Minas: Virtual Books, 2002.

DERLIEN, Hans Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, 2001. pp. 105-124.

DEZOTTI, Débora Fernandes; MARTA, Taís Nader. Marcos históricos da seguridade social. **RVMD**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 430-459, jul./dez., 2011.

DRAIBE, Sônia Maria. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 2572-2608, 2020.

FORTALEZA. [Constituição (11891)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1891.

FORTALEZA. [Constituição (1921)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1921.

FORTALEZA. [Constituição (1925)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1925.

FORTALEZA. [Constituição (1935)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1935.

FORTALEZA. [Constituição (1937)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1937.

FORTALEZA. [Constituição (1947)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1947.

FORTALEZA. [Constituição (1967)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1967.

FORTALEZA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1989.

FORTALEZA. População de Segurados e Resultado Atuarial. **Cearaprev**. Fortaleza, 31 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/populacao-de-segurados-e-resultado-atuarial/>. Acesso em: 25 out. 2024.

FORTALEZA. Cearaprev em números. **Cearaprev**. Fortaleza, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/cearaprev-em-numeros/>. Acesso em: 25 out. 2024.

FORTALEZA. Demonstrativos. **Cearaprev**. Fortaleza, [202?]. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/demonstrativos/>. Acesso em: 25 out. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna. **Effective evaluation**. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1988.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

HARVEY, David. **O neoliberalismo história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IBGE. Conheça o Brasil – População: Pirâmide etária. **IBGE Educa**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html>. Acesso em: 25 out. 2024.

IBGE. **Censo demográfico 2022**: população por idade e sexo: resultados do universo Ceará. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. Em 2022, expectativa de vida era de 75,5 anos. **Agência IBGE Notícias**. Rio de Janeiro, 29 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/38455-em-2022-expectativa-de-vida-era-de-75-5-anos>. Acesso em: 15 set. 2024.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

LANZARA, Arnaldo Provasi; SILVA, Bruno Salgado. As reformas previdenciárias no Brasil e a expansão da previdência complementar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 38, n. 111, p. 1-20, 2023.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; ROCHA, Daniel Machado da; KRAVCHYCHYN, Gisele. (org.). **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LEHER, Roberto. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 203-228, 2003.

LEJANO, Raul. **Parâmetros para a análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Ed. Arte Escrita, 2012.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Ursula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 389–409, mar. 2014.

LOPES, Brenner. As política Públicas. (org.). *In*: LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). **Texto para discussão**, Brasília, n. 2, p. 7-56, 2020.

LOWI, Theodor J. American Business, Public Policy, **Case-Studies, and Political Theory**. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.

LOWI, Theodor J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Goiânia, v. 13, n. 11, p. 98-111, dez. 2011.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. **Em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, 2004.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Deise Lilian Lima. Delimitação e desdobramentos da opção constitucional para a organização da política previdenciária no Brasil. *In*: BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Julia Lenzi. (org.). **A previdência social dos servidores públicos**: direito, política e orçamento. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2018.

MASUZZO, Eberton. **Previdência social no Brasil**: construção política e reformas para supressão de direitos. 2020. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais, Universidade Federal de São Paulo, Santos 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 242-243.

MELO, Frederico. Os impactos das mudanças demográficas na Seguridade Social e o ajuste. **Centro de Estudos Estratégicos Fiocruz**. Manguinhos, 4. jul. 2016. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/400>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MODESTO, Paulo. A norma mais chocante da nova reforma da Previdência. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-14/interesse-publico-norma-chocante-reforma-previdencia/>. Acesso em: 8 dez. 2023.

MODESTO, Paulo. Previdência nos estados e municípios: exercício de autonomia ou reprodução? **Consultor Jurídico**. São Paulo, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-16/interesse-publico-previdencia-estados-municipios-autonomia-ou-reproducao-servil>. Acesso em: 20 dez. 2022.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 45-58, 2008.

NOGUEIRA, Narlton Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Ana Paula de Souza; AREQUE, Ingrid Câmara; BARROSO, Laiana Roberta Ferreira; SASAKI, Yoshiko. Mercantilização da previdência social e a criação do regime complementar dos servidores públicos federais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 2, p. 567–586, fev. 2017.

OLIVEIRA, Patrícia Evangelista. **As reformas previdenciárias dos servidores públicos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Previdenciário) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Previdência dos servidores públicos**. São Paulo: JHMIZUNO, 2013.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Aléx Alarcón. **Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil**. Cadernos De Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 1-5, 2019.

OLIVEIRA, Thaisse Craveiro de Souza; MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e. Os Tribunais de Contas na Constituição Federal e as interações do controle com

as políticas públicas. **Inovação & Tecnologia Social**, Fortaleza, v. 2, n. 6, p. 23-38, 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. OAB, AMB, Ajufe e Anamatra emitem nota contra a PEC da Bengala. **OAB Nacional**. Brasília, 5 nov. 2014. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/27787/oab-amb-ajufe-e-anamatra-emitem-nota-contr-a-pec-da-bengala>. Acesso em: 20 jan. 2023.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma ponte para o futuro. **Fundação Ulysses Guimarães**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 12 set. 2023.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002**: coligação Lula Presidente. Brasília, DF: PT, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL. **O caminho da prosperidade**. Proposta e Plano de Governo de Jair Bolsonaro, 2018. Disponível em: http://www.psl-sp.org.br/wp-content/uploads/2018/08/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. Análise de políticas públicas e neoinstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas **reflexões**. In: GUIZARDI, Francini L.; NESPOLI, Grasielle; CUNHA, Maria Luiza Silva; MACHADO, Felipe; LOPES, Márcia. (org.). **Políticas de participação e saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária - UFPE, 2014.

PEREIRA, Eduardo Henrique Santos. **Avaliação de impacto sobre o regime próprio de previdência social do poder executivo do estado do maranhão**: uma comparação entre duas tábuas de vida nacionais e uma estadual. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivonete. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham: Chatham House, 1986.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma de la Seguridad Social y Federalismo: El Caso Brasileño. In: CEPAL. **La Política Fiscal en America Latina**. Una Selección de Temas y Experiencias de Fines y Comienzos de Siglo. Santiago: CEPAL, 2000. p. 424-425.

RABELO, Fernanda Lima. **De experts a bodes expiatórios**: identidade e formação da elite técnica do DASP e a reforma do serviço público federal no Estado Novo (1938-1945). 2013. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. O neoliberalismo no governo Itamar Franco: uma análise de sua política de privatizações. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, v. 60, p. 148-173, maio-ago. 2021.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Campo Grande, n. 16, p. 55-73, mar. 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas**. Revista Desenvolvimento em Debate, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 103-155, 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval**, Fortaleza, n. 1, p. 8-15, 2008.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

SALLUM JR, Brasílio. O governo Itamar e a democracia de 1988. **Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 279-303, jan./abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e o problema de sua proteção contra o poder de reforma na Constituição de 1988. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 5-35, out./ dez. 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas**. São Paulo: LTR, 2003.

SILVA, João Luiz Arzeno da. Silva. Claudio Santos da. Origem da dualidade de modelos na previdência social brasileira. *In*: BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Julia Lenzi. (org.). **A previdência dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Kaygangue LTDA, 2018. p. 13-23.

SILVA, Júlia Lenzi. Pelo avesso: as tentativas de aproximação entre as normativas do RGPS e do RPPS. *In*: BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Julia Lenzi. (org.). **A previdência dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Kaygangue LTDA, 2018. p. 131-147.

SILVA, Paulo Vieira da. O servidor público nas constituições federais brasileiras e no projeto da assembleia nacional constituinte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 106 a 116, 1988.

SILVA, Raquel Andrade; TAVARES, Bruno. As perspectivas acadêmicas da trajetória das políticas públicas de previdência social no Brasil. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 3, p. 1-16, 2020.

SOUZA NETO, Gentil Ferreira. PEC da Bengala: alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 88/2015. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4345, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4345, mai. 2015.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 65-86.

TEIXEIRA, Andréa Maria de Paula. **Previdência Social no Brasil**: da revolução passiva à contra-reforma. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

TEIXEIRA, Solange Maria. Políticas Sociais no Brasil: A histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 45-64, 2007.

UGINO, Camila Kimie. **As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão neoliberal**. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

ZANIRATO, Sônia Helena. **O descanso do guerreiro**: um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil. Maringá: Eduem, 2009.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(ENTREVISTA)

I – INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA E O PESQUISADOR

Título da pesquisa: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL: REFORMAS, RESTRIÇÕES DE DIREITOS E PERSPECTIVAS DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Pesquisador Responsável: Andrea Barreto de Souza

Instituição: Universidade Federal do Ceará

Orientador: Dr. Julio Alfredo Racchumi Romero

II – EXPLICAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa que visa avaliar a política previdenciária dos servidores públicos civis vinculados ao Regime Próprio de Previdência, com um foco específico nos impactos das reformas previdenciárias na trajetória da política estadual, sob a perspectiva dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Objetivo da Pesquisa: O objetivo geral desta pesquisa é realizar uma análise crítica e aprofundada sobre as reformas que impactaram a política previdenciária no estado do Ceará, buscando compreender como essas mudanças afetam os direitos e as percepções dos servidores públicos.

Procedimento: Caso aceite participar, você será convidado(a) a responder a uma entrevista semiestruturada, composta por perguntas abertas relacionadas à política previdenciária e suas implicações. A entrevista será realizada de forma confidencial. As respostas serão gravadas e transcritas para fins de análise, garantindo-se o anonimato e a confidencialidade das informações.

Confidencialidade:

Todas as informações coletadas serão tratadas com estrita confidencialidade. Os dados serão anonimizados e utilizados exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, conforme Resolução CNS nº 510/2016.

Voluntariedade:

Sua participação é totalmente voluntária. Você tem o direito de recusar ou interromper sua participação a qualquer momento, sem qualquer prejuízo.

III – CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro estar ciente das informações fornecidas e concordo em participar voluntariamente da pesquisa

Entrevistado

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Objetivo: Aferir a percepção dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em relação às restrições do direito previdenciário no estado, com foco na relação com o contexto político e econômico.

QUESTÕES

1. Como você percebe as recentes reformas previdenciárias e a influência dos interesses da iniciativa privada, como bancos e seguradoras, nessas mudanças?
2. Quais alterações nas políticas previdenciárias você acredita que tiveram impactos significativos sobre os seus direitos e como essas mudanças afetaram o seu planejamento financeiro pessoal e familiar?
3. Como as recentes mudanças nas regras de aposentadoria afetaram sua expectativa de aposentadoria? Você teme ser surpreendido com novas mudanças que possam comprometer ainda mais esses direitos?
4. Como as reformas previdenciárias recentes influenciaram ou podem influenciar sua decisão de aderir à previdência complementar. Houve algum incentivo do governo para a migração essa migração?
5. Você considera que as informações sobre o RPPS nos sites oficiais e outros canais são claras e suficientes para entender como ficam os seus direitos e a situação financeira e atuarial do regime? O que poderia ser melhorado?
6. Qual é a sua opinião sobre as justificativas apresentadas para as reformas previdenciárias, como os altos salários do funcionalismo, a exemplo dos magistrados? Você acredita que existam outros fatores não discutidos que poderiam estar contribuindo para o déficit previdenciário e, conseqüentemente, para a necessidade de reformas?